

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.	2018-DAEC-140	Loi <i>Gesetz</i>	Adhésion du canton de Fribourg à la convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier SIERA <i>Beitritt des Kantons Freiburg zur interkantonalen Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf (SIERA)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Gabrielle Bourguet Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2018-DAEC-62	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur la gestion des déchets (lutte contre les déchets sauvages) <i>Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (Bekämpfung des Litterings)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Hubert Dafflon Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
4.	2017-GC-155	Mandat <i>Auftrag</i>	Campus du Lac-Noir <i>Campus Schwarzsee/Lac-Noir</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Dominique Zamofing Bernadette Mäder-Brühlhart Julia Senti Ruedi Schläfli Solange Berset Romain Collaud Markus Zosso Emanuel Waeber Yvan Hunziker Daniel Bürdel <i>Auteur-e-s / Urheber/-innen</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
5.	2018-GC-18	Motion <i>Motion</i>	Apprentissage de la langue partenaire par immersion <i>Erlernen der Partnersprache durch Immersion</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Peter Wüthrich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2018-GC-21	Mandat <i>Auftrag</i>	Promotion des classes bilingues et des projets d'immersion grâce au bénéfice de la BNS <i>Förderung von zweisprachigem Unterricht und Immersionsprojekten dank Nationalbankgewinn</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	André Schneuwly Laurent Thévoz Cédric Péclard Bruno Marmier Sylvie Bonvin-Sansonnens Benoît Rey Paola Ghielmini Krayenbühl Bernadette Mäder-Brühlhart Claude Chassot Christa Mutter Auteur-e-s / <i>Urhebers/-innen</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
7.	2018-DIAF-18	Décret <i>Dekret</i>	Octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens <i>Verpflichtungskredit für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Sylvie Bonvin-Sansonnens Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I



Message 2018-DAEC-140

18 septembre 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi portant adhésion à la Convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier (Convention SIERA)

Le présent message accompagnant le projet de convention s'articule comme suit:

1. Présentation du projet	1
1.1. Introduction	1
1.2. Le projet	4
1.3. Nouvelle organisation	5
1.4. Projet de convention intercantonale	8
2. Conséquences du projet de convention	9
2.1. Généralités	9
2.2. Apports en nature et transfert du parc de véhicules	9
2.3. Conséquences sur l'effectif du personnel	10
2.4. Autres conséquences sur le budget de fonctionnement	10
2.5. Incidences informatiques	11
2.6. RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	11
2.7. Simplifications administratives	11
2.8. Protection des données	11
2.9. Relations contractuelles entre l'Etat de Fribourg et le SIERA	11
3. Conclusion	11

1. Présentation du projet

1.1. Introduction

1.1.1. But

Le but de ce message est de demander aux Grands Conseils du canton de Fribourg, de la République et canton de Genève et du canton de Vaud d'autoriser leurs Conseils d'Etat respectifs à adhérer à une nouvelle convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier *convention SIERA*, permettant notamment aux trois cantons partenaires de fonder un nouvel établissement autonome de droit public intercantonal qui sera chargé de l'entretien des routes nationales sises sur leurs territoires respectifs.

1.1.2. Contenu du message

Le message est composé d'une première partie qui présente les grandes lignes du projet qui sera soumis au vote des Grands Conseils des cantons partenaires, suivi d'une deuxième partie qui évoque les grandes étapes et le planning de transfor-

mation du partenariat actuel, mis en place pour exploiter et entretenir les routes nationales sises sur l'unité territoriale II, à un nouvel établissement autonome de droit public. Ces deux premières parties sont communes aux cantons partenaires dans la mesure où le contexte dans lequel s'inscrit ce projet, les objectifs poursuivis, ainsi que le contenu de la convention SIERA, sont identiques.

Le message est complété d'une troisième et dernière partie qui traite, de manière particulière à chaque canton partenaire, des implications cantonales de la mise en œuvre de la convention SIERA.

1.1.3. Contexte

Le 1^{er} janvier 2008, suite à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT approuvée par le peuple suisse le 28 novembre 2004, la Confédération est devenue l'unique propriétaire du réseau des routes nationales et assume désormais la responsabilité de la construction, de l'exploitation et l'entretien de ce réseau.

Le réseau des routes nationales suisses a été divisé en onze unités territoriales, auxquelles la Confédération, représentée par l'Office fédéral des routes OFROU, a délégué, par le biais d'accords de prestations, l'exploitation et l'entretien des routes nationales sises sur le territoire de l'unité territoriale concernée.

Le réseau des routes nationales sises sur le territoire des cantons partenaires fait partie de l'unité territoriale II UT II.

Le 11 décembre 2007, les trois cantons membres de l'UT II ont conclu, par l'intermédiaire de leurs Conseils d'Etat respectifs, une convention intercantonale relative à l'entretien des routes nationales de l'unité territoriale II (la *convention* 2007). La convention 2007 met en œuvre un modèle de collaboration entre cantons sous la forme d'un partenariat conventionnel. Ce partenariat a conclu un accord sur les prestations avec l'OFROU, aux termes duquel l'OFROU délègue l'exploitation et l'entretien des routes nationales de l'UT II au partenariat et désigne le canton de Vaud, soit pour lui la Direction générale de la mobilité et des routes DGMR, comme l'exploitant de l'UT II.

Bien que les résultats des premières années soient satisfaisants, les objectifs économiques toujours plus contraignants imposés par la Confédération et les défis toujours plus complexes à relever, en particulier dans le domaine de la sécurité, ont mis en évidence les limites de l'organisation actuelle.

Après une première période de mise en œuvre, l'OFROU a demandé à certaines unités territoriales d'analyser leur structure et leur mode de fonctionnement et le cas échéant, de les améliorer sur la base des expériences acquises, afin de réduire leurs coûts de fonctionnement.

Pour l'UT II, l'OFROU a précisé ses exigences lors de deux réunions, tenues les 29 août 2011 et 3 juin 2015 en présence des Conseillers d'Etat responsables des départements des routes, de la mobilité et des transports dans les cantons partenaires, et par une lettre du 22 décembre 2015.

En résumé, l'OFROU demandait à l'UT II de:

- > réduire ses coûts
- > proposer une entité (de gestion) autonome
- > offrir une lisibilité claire de l'organisation et des compétences au sein de l'UT II, pour que l'OFROU bénéficie d'une communication transparente et efficace
- > instaurer une direction de l'UT II forte (c'est-à-dire avec des compétences et des responsabilités clairement définies, des lignes hiérarchiques et décisionnelles directes et une autorité l'autorisant à intervenir et agir dans les trois cantons partenaires)
- > unifier l'ensemble des processus, notamment d'intervention et/ou de facturation et
- > tenir une comptabilité séparée (permettant la création de réserves et la restitution à l'OFROU de 50% du bénéfice généré par toute activité de l'UT II liée aux

routes nationales, si ce bénéfice est distribué aux cantons partenaires).

L'UT II agit dans un environnement en perpétuelle évolution. Les optimisations opérationnelles nécessaires à la satisfaction des exigences de l'OFROU doivent être réalisées dans un contexte d'augmentation des prestations (notamment en raison de standards plus élevés exigés par l'OFROU, qui génèrent des coûts supplémentaires, par exemple en matière de sécurité et de qualité des prestations) ainsi que d'accroissement du trafic, créant des défis supplémentaires dans l'exploitation des routes nationales, notamment en ce qui concerne le travail de nuit.

Compte tenu de ces développements, les Conseils d'Etat des trois cantons ont décidé d'optimiser la structure institutionnelle de l'UT II, afin de répondre aux exigences de l'OFROU.

1.1.4. UT II

L'UT II est l'une des onze unités territoriales dessinées par la Confédération pour mettre en œuvre la RPT dans le domaine des routes nationales. L'UT II, organisée sous la forme d'un partenariat conventionnel entre les cantons concernés, réunit les cantons de Vaud et de Fribourg, ainsi que la République et canton de Genève. Elle couvre l'A1 de Genève à Kerzers, l'A9 de Vallorbe à Bex et l'A12 de Vevey à Flamatt.

L'UT II est la plus importante des onze unités territoriales suisses. Sa taille, son chiffre d'affaires et ses effectifs la placent en effet en tête des unités territoriales. Forte d'un réseau d'environ 302 km, elle entretient quelque 15% de l'ensemble du réseau des routes nationales suisses. Son chiffre d'affaires s'élève à environ 55 millions de francs, dont:

- > 30 millions de francs qui financent les charges régulières d'entretien (viabilité hivernale, surfaces vertes, nettoyage, électromécanique et service technique)
- > 10 millions de francs qui sont consacrés aux travaux de sécurisation des grands projets menés pour l'OFROU (par exemple travaux du viaduc de Chillon)
- > 7 millions de francs qui permettent de financer les petits travaux menés pour le compte de l'OFROU (par exemple le changement de l'ordinateur de pilotage de la signalisation lumineuse dans les tunnels) et
- > le solde du chiffre d'affaires qui sert à financer les travaux à effectuer pour réparer les dégâts découlant des accidents (changement de glissière ou de panneaux, nettoyage de la chaussée).

L'UT II compte environ 180 à 190 collaborateurs en emploi à plein temps (EPT), rattachés actuellement à chacun des trois cantons partenaires (45 EPT pour le canton de Fribourg, 120 à 130 EPT pour le canton de Vaud, 14 EPT pour la République et le canton de Genève), ce qui fait de l'UT II un employeur important pour les régions concernées.

En qualité de prestataire d'un service public central, l'UT II doit offrir une infrastructure de base et des compétences qui lui permettent d'assumer l'ensemble des tâches qui lui sont confiées et de répondre à l'ensemble des intérêts des divers acteurs auxquels elle est confrontée.

Cet environnement peut être résumé comme suit:

- > Les automobilistes: ces usagers sont essentiellement intéressés par le maintien du flux de circulation, sans interruption. Les activités de l'UT II ne doivent pas déranger le trafic, et certains éléments tels que l'éclairage des tunnels et le déneigement doivent être garantis à tout moment.
- > L'OFROU: ce client est soucieux que l'UT II puisse réaliser, sur le territoire qu'elle couvre, les trois dimensions cibles de la politique routière que sont la sécurité, le flux de circulation et la rentabilité, sans négliger l'efficacité des lignes de communication.
- > Les cantons: les responsables de l'UT II ont un double intérêt: D'une part, en leur qualité d'acteurs politiques, les cantons partenaires prennent leur responsabilité politique (en termes de suivi stratégique, de contrôle ou de coûts) très au sérieux, même si cette responsabilité n'est que déléguée, la Confédération demeurant la première responsable du réseau des routes nationales. D'autre part, en leur qualité d'acteurs économiques, les cantons partenaires considèrent les routes nationales comme un facteur d'implantation déterminant et exigent par conséquent un réseau de routes nationales qui fonctionne et une exploitation de haute qualité. De plus, l'UT II est un employeur notable pour les cantons.
- > Les sous-traitants: l'UT II externalise un certain nombre de prestations auprès d'entreprises tierces pour un montant annuel d'environ CHF 25 millions. Ponctuellement, l'UT II peut être source d'une part considérable de la demande régionale dans certains secteurs.
- > Les autres clients: l'UT II offre également des services à d'autres clients, comme les cantons eux-mêmes dans d'autres secteurs du transport public, ainsi qu'aux communes, aux villes et/ou à certains de leurs organismes.

1.1.5. Constat

Dans une lettre du 22 décembre 2015, l'OFROU a demandé à l'UT II de prévoir une réduction des coûts de 3 millions de francs afin de garantir une rentabilité adéquate.

L'UT II a déjà mis en œuvre diverses optimisations pendant les années 2008 à 2016 pour répondre aux défis de plus en plus nombreux auxquels cet environnement en développement l'expose. Bien que l'UT II soit actuellement intégrée au sein de trois administrations cantonales et que l'augmentation du trafic, des heures de travail de nuit et des chantiers liés à la stratégie d'entretien voire de réfection globale de l'OFROU (UPlaNS), contribuent à renforcer la complexité

de son exploitation, l'UT II a réussi à absorber une diminution des recettes de la partie «Global» d'environ 10% entre 2009 et 2014. Grâce à divers efforts d'optimisation, l'UT II a donc été capable de respecter les standards d'exploitation de l'OFROU avec moins de ressources dans l'une des régions les plus dynamiques de Suisse, dont les infrastructures de circulation sont de plus en plus chargées.

Toutefois, au vu des nouvelles exigences financières de l'OFROU, des changements d'environnement à attendre à l'avenir et des optimisations opérationnelles qui ont déjà été mises en place, il est devenu évident que le fonctionnement de l'UT II, tel que conçu par la convention 2007, ne permet pas d'envisager de nouvelles optimisations propres à entraîner les économies financières souhaitées par l'OFROU. Au contraire, la situation actuelle laisse entrevoir une possible augmentation des coûts liés à la nécessité de respecter les nouveaux standards, notamment de sécurité, de l'OFROU.

L'une des difficultés réside dans le fait que le fonctionnement actuel de l'UT II reste très marqué par les structures cantonales. Ainsi, la convention 2007 ne donne pas à la direction de l'UT II l'autonomie, la légitimité et le pouvoir de mettre en place des processus communs et transversaux touchant l'organisation des trois services responsables des routes nationales au sein des cantons partenaires. La collaboration intercantonale, et par conséquent la réalisation d'économies d'échelle, est fortement limitée, et les synergies susceptibles d'être réalisées entre les cantons partenaires sont quasiment inexistantes. Ainsi, il n'existe pas d'harmonisation entre les processus et/ou les parcs de véhicules des cantons partenaires. De même, l'absence de centralisation du management et de l'administration entraîne des redondances et des volumes peu optimaux pour les activités du personnel d'exploitation. La taille des réseaux est trop limitée. Enfin, il existe parfois des chevauchements concernant la communication entre l'UT II et les trois cantons par rapport à l'OFROU (notamment avec sa centrale et sa filiale d'Estavayer-le-Lac).

Tous ces éléments ont mis en évidence les limites de l'organisation actuelle. Sans ajustement de l'organisation actuelle, les projections révèlent que, si l'UT II entend satisfaire les exigences financières et techniques de l'OFROU, les coûts de gestion et de fonctionnement de l'UT seraient supérieurs aux recettes. Or, en cas de déficit, il appartient aux cantons partenaires d'assumer les pertes. De plus, si l'OFROU devait conclure que les cantons ne peuvent garantir l'exploitation des routes nationales selon les objectifs fixés, il pourrait décider de retirer ou ne pas renouveler la délégation de compétence et internaliser l'exploitation de l'UT II, de la déléguer à une autre unité territoriale voire de la confier à une entreprise privée.

Par conséquent, il est évident que l'UT II doit faire l'objet d'une profonde réforme organisationnelle.

1.2. Le projet

1.2.1. Historique des études et décisions

Dès 2012, les représentants des Conseils d'Etat de chaque canton partenaire, réunis au sein d'un organe appelé DELCE pour délégation des Conseils d'Etat, ont chargé la direction de l'UT II de proposer une nouvelle structure qui réponde aux changements demandés.

La direction de l'UT II, assistée de mandataires spécialisés, a procédé alors à diverses analyses et envisagé plusieurs scénarios pour offrir un nouveau cadre juridique à l'UT II.

En 2013, la DELCE a chargé la direction de l'UT II d'élaborer un business plan pour les années 2015 à 2018. Le but était:

- > de définir les objectifs financiers de la future UT II
- > de développer un nouveau concept d'exploitation qui réponde aux nouvelles contraintes financières et par conséquent
- > d'établir un argumentaire opérationnel qui permette d'évaluer les diverses options organisationnelles pour la nouvelle structure de l'UT II.

Le 15 juillet 2014, la DELCE a validé un business plan, qui a permis de répondre partiellement aux exigences de l'OFROU (mentionnées au chapitre 1.1.3) qui étaient centrées sur certaines évolutions opérationnelles.

Parallèlement, la DELCE a chargé le comité directeur CODIR, organe de gestion de l'UT II constitué des trois ingénieurs cantonaux des cantons partenaires, d'analyser diverses variantes juridiques pour offrir à l'UT II un nouveau cadre juridique qui permette notamment de mettre en œuvre les optimisations opérationnelles nécessaires (respectivement le concept d'exploitation défini par le business plan).

Cet important travail de recherche et d'analyse, conduit par le CODIR et effectué par la direction de l'UT II avec l'aide de mandataires externes spécialisés, a débouché sur la rédaction de divers rapports et documents couvrant les éléments suivants:

- > La description et l'évaluation des conséquences opérationnelles et financières pour l'UT II d'une mise en œuvre des exigences de l'OFROU
- > La définition des diverses formes d'organisation possibles comme structure alternative pour l'UT II avec:
 - leur capacité à répondre aux exigences de l'OFROU
 - les implications institutionnelles et juridiques qu'elles induisent
 - les conséquences de leur éventuelle mise en œuvre pour les trois cantons partenaires, que ce soit pour les employés de l'UT II ou, de manière plus globale, pour les économies régionales concernées et
 - leurs impacts politiques.

1.2.2. Principaux résultats

L'étude conduite par le CODIR, et effectuée par la direction de l'UT II avec l'aide de mandataires externes spécialisés, a permis d'isoler cinq variantes aux conclusions opérationnelles et politiques diverses.

Celles-ci peuvent être résumées comme suit:

1. Variante: *Optimisation du statu quo*

Le postulat de cette variante est de ne pas changer la convention 2007 mais d'améliorer le fonctionnement et de créer de nouvelles synergies. Le potentiel de réduction des coûts a été estimé à environ 1 million de francs par an, ce qui est insuffisant par rapport aux demandes de l'OFROU.

2. Variante: *Renforcement conventionnel du dispositif actuel*

Le postulat de cette variante est de procéder à quelques modifications et ajustements de la convention 2007 afin de renforcer la direction et supprimer un échelon opérationnel (c'est-à-dire supprimer le comité opérationnel). Le potentiel de réduction des coûts a été estimé à environ 1,5 million de francs par an, ce qui est insuffisant par rapport aux demandes de l'OFROU.

A noter que le 4 juillet 2016, la DELCE a décidé de donner à l'UT II, de manière transitoire, une direction unique mais intégrée dans les trois cantons partenaires. L'idée principale est d'établir ainsi une direction centralisée par rapport à la décentralisation actuelle (cf. présentation détaillée dans le chapitre 1.3.3). La nouvelle forme de direction permet de mettre en œuvre certains aspects du business plan de juillet 2014 et, par conséquent, de répondre partiellement aux exigences opérationnelles de l'OFROU. Un avenant à la convention de 2007 a été signé en juillet 2017 après avoir été validé par les trois Conseils d'Etat.

3. Variante: *Fondation d'une société anonyme*

Le postulat de cette variante est de fonder une société anonyme dont les actionnaires sont les trois cantons partenaires, qui deviendrait ainsi un nouvel acteur juridique et économique autonome et indépendant. L'intégralité des ressources humaines et matérielles de l'UT II sont intégrées à ce nouvel acteur juridique et économique autonome. Le potentiel de réduction des coûts est important et suffisant pour répondre aux demandes de l'OFROU. Cette variante a été rejetée, notamment parce qu'elle impliquerait le transfert d'environ 180 collaborateurs au profit de la nouvelle société et des problématiques relevant de la prévoyance professionnelle.

4. Variante: *Fondation d'un établissement autonome de droit public*

Le postulat de cette variante est de fonder un établissement autonome de droit public. L'intégralité des ressources humaines et matérielles de l'UT II sont intégrées à ce nouvel acteur juridique et économique, autonome et indépendant des cantons partenaires qui le fonderaient.

Le potentiel de réduction des coûts est important et suffisant pour répondre aux demandes de l'OFROU.

5. *Variante: Intégration de la gestion et des engagements de l'UT II dans le canton de Vaud*

Le postulat de cette variante est d'intégrer les ressources humaines et matérielles nécessaires à la gestion et à l'opération de l'UT II au sein de l'administration cantonale vaudoise. Le potentiel de réduction des coûts est important et suffisant pour répondre aux demandes de l'OFROU. Cette variante n'a pas reçu l'aval des cantons de Fribourg et Genève, qui estiment perdre ainsi toute influence sur l'entretien des routes nationales sises sur leur territoire.

1.2.3. Situation en Suisse

En 2008, lors de leur création, les onze unités territoriales ont pris des orientations structurelles différentes. Chaque unité territoriale a ainsi pu tester l'organisation qu'elle s'était choisie et acquérir de l'expérience dans le rôle et les missions qui lui ont été confiés.

Les unités territoriales sont organisées de la manière suivante:

- > *UT I et III à V*: ces unités territoriales sont organisées de manière cantonale puisque le territoire de l'unité territoriale correspond au territoire du canton en question.
- > *UT VI et X*: un des cantons conduit la gestion du réseau des routes nationales de l'unité territoriale, même si celui-ci couvre aussi un autre canton.
- > *UT VII*: le canton de Zurich assume l'unité territoriale mais a un accord de sous-traitance avec le canton de Schaffhouse.
- > *UT VIII*: l'unité territoriale est organisée sous la forme d'une société anonyme, dont les trois cantons partenaires sont les seuls actionnaires.
- > *UT IX*: l'unité territoriale fonctionne comme l'UT II, à savoir un partenariat intercantonal avec un canton désigné comme représentant du «consortium».
- > *UT XI*: l'unité territoriale est organisée sous la forme d'un office distinct dans l'administration cantonale uranaise qui assure aussi les prestations dans les autres cantons concernés.

La nécessité d'adapter la structure aux exigences de l'OFROU varie selon les unités territoriales et les structures mises en place. Toutefois, vu la taille et le potentiel d'économies de l'UT II, l'OFROU considère la réorganisation de l'UT II comme un projet prioritaire.

1.2.4. Décisions principales

Suite à l'avis des divers services juridiques des cantons partenaires, il est devenu évident que – au-delà de l'intégration d'une direction unique dans les divers cantons partenaires – l'UT II doit être réformée structurellement pour répondre

aux exigences de l'OFROU (cf. chapitre 1.1.3). Ce constat a conduit les cantons partenaires à lancer, par décision du 1^{er} décembre 2016, une procédure en vue de la constitution d'une nouvelle UT II sous la forme d'un établissement autonome de droit public intercantonal (cf. présentation détaillée dans le chapitre 1.3).

Le 7 juillet 2017, après l'approbation des gouvernements des trois cantons partenaires, la DELCE a approuvé un avenant à la convention 2007 permettant à l'UT II, de manière transitoire, de se doter d'une direction unique mais intégrée dans les trois cantons partenaires, afin de centraliser les compétences décisionnelles et opérationnelles autour d'une direction unifiée qui soit présente et légitime dans chaque canton partenaire (cf. présentation détaillée dans le chapitre 1.3.3).

1.3. Nouvelle organisation

1.3.1. Choix

L'UT II fonctionne aujourd'hui sous la forme d'un partenariat conventionnel entre les trois cantons partenaires.

Pour permettre une amélioration du fonctionnement de l'UT II et envisager une réduction des coûts, un choix devait être effectué concernant la forme juridique de gestion de l'UT II. Le choix devait également tenir compte du fait que l'UT II exerce ses activités dans un contexte largement dominé par le droit public fédéral (législation sur les routes nationales, directives de l'OFROU) et le droit public des cantons partenaires qui s'applique à l'utilisation des fonds publics et à l'emploi de personnel.

Après une sérieuse analyse des diverses variantes (cf. chapitre 1.2.2), le choix retenu a été celui d'un établissement autonome de droit public:

1. *Etablissement autonome*: c'est-à-dire une entité qui peut créer ses propres règles de fonctionnement, dans le cadre des attributions données par la convention intercantonale qui le fonde. Le projet de nouvelle convention intercantonale définit l'ampleur de l'autonomie attribuée.
2. *de droit public intercantonal*: l'établissement est à la fois fribourgeois, genevois et vaudois dans l'ensemble de ses sites, et il a son fondement dans une convention intercantonale approuvée par décision des trois cantons partenaires et signée par leurs gouvernements respectifs (droit supra-cantonal). Il ne repose pas sur le droit civil fédéral ou le droit de l'un des cantons partenaires seulement.
3. *avec personnalité juridique*: sujet et objet de droits distinct des trois cantons partenaires, il peut passer des contrats, être propriétaire, exprimer sa volonté (par le biais de ses organes) de manière autonome. Cette forme est celle qui paraît la mieux adaptée lorsque l'intercantonalité est un des éléments dominants.

1.3.2. Vue d'ensemble

Les Conseils d'Etat des trois cantons partenaires au sein de l'UT II proposent d'organiser l'UT II sous la forme juridique d'un établissement autonome de droit public intercantonal, financièrement indépendant et doté de la personnalité juridique. Il agira sous le nom de SIERA, acronyme de Service Intercantonal d'Entretien du Réseau Autoroutier.

Le SIERA a son siège à Lausanne. Il deviendra le cocontractant et délégataire de l'OFROU sur la base d'un accord sur les prestations qu'il signera avec l'OFROU, agissant au nom et pour le compte de la Confédération.

Le SIERA est doté de tous les moyens nécessaires pour opérer en tant qu'entreprise indépendante. A terme, le SIERA est propriétaire de l'essentiel des ressources matérielles nécessaires à son exploitation, notamment un parc de véhicules propre (cf. chapitres 1.4.3 et 2.2 pour les explications concernant les modalités du transfert du parc de véhicules et engins des cantons au SIERA). Il tient sa propre comptabilité et dispose d'un budget qu'il établit de manière autonome.

La gestion stratégique du SIERA est assumée par un conseil d'établissement CÉtab de cinq membres. Trois des membres sont les ingénieurs cantonaux des cantons de Fribourg et Genève et le directeur général de la mobilité et des routes du canton de Vaud; les deux derniers membres sont nommés à l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux lors de la première réunion du CÉtab suivant toute vacance de poste. Ils ne doivent être employés ou dépendants d'aucun canton partenaire. La gestion opérationnelle et quotidienne du SIERA est déléguée à une direction centralisée, dont les membres sont engagés par le canton de Vaud, mis à disposition partiellement des autres cantons partenaires, avant d'être mis à disposition du SIERA pour la totalité de leur temps de travail, selon un système en cascade décrit au chapitre 1.3.3.

Le SIERA est chargé d'assurer un service public; il reste donc en relations étroites avec les trois cantons partenaires, tant sur la définition de ses objectifs que sur le contrôle de ses résultats:

- > Le contrôle politique est assuré: d'une part, par la nomination d'une commission interparlementaire de contrôle et de surveillance, conformément aux prescriptions de la convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (la CoParl); et, d'autre part, par la conclusion d'une convention d'objectifs entre les Conseils d'Etat des trois cantons partenaires, d'un côté, et le SIERA, de l'autre, qui fixe les grandes orientations et missions du SIERA.
- > Le SIERA n'emploie aucun collaborateur à quelque niveau que ce soit. Tout le personnel nécessaire au bon

fonctionnement du SIERA reste employé par chacun des trois cantons partenaires. Le personnel nécessaire au fonctionnement du SIERA est mis à disposition par le biais de trois conventions-cadre de mise à disposition qui seront conclues entre le SIERA et chacun des trois cantons partenaires, en des termes et conditions similaires mais qui tiendront compte des particularités cantonales. Chaque collaborateur mis à disposition du SIERA a un contrat de travail (de droit public) avec le canton partenaire qui l'aura engagé. Ses droits, obligations et privilèges (notamment en termes de salaire, indemnités et/ou prestations sociales) sont régis par le droit public du canton partenaire de son engagement. Il n'y a par conséquent aucun changement pour les collaborateurs de chaque canton partenaire au niveau de leur statut juridique et de leur prévoyance professionnelle.

- > Le SIERA prend en charge le coût complet de tout employé mis à disposition pour les cantons partenaires. Le coût complet prend en considération non seulement les salaires et charges patronales ordinaires, mais aussi, de manière effective ou forfaitaire, des charges plus indirectes telles que les frais administratifs de gestion du personnel et les frais de formation du personnel, ainsi que les frais de gestion administratifs qu'un canton partenaire assume à la place ou pour le compte du SIERA (charges du service en charge des routes découlant d'activités déployées pour le SIERA, tenue de la comptabilité, frais et support informatiques, frais de télécommunications, mise à disposition et frais d'entretien des locaux administratifs, quote-part aux charges des services transversaux cantonaux et quote-part aux charges des autorités exécutives, législatives et de contrôle des cantons). Il est entendu que le montant de ces charges indirectes par employé varie selon le canton partenaire concerné, dans la mesure où les ressources allouées aux besoins de l'UT II varient également d'un canton partenaire à l'autre.

1.3.3. Direction

La direction du SIERA (la Direction) comprend quatre membres:

- > Le directeur (1^{er} niveau hiérarchique)
- > Le responsable support (2^e niveau hiérarchique)
- > Le responsable d'exploitation (2^e niveau hiérarchique) et
- > Le responsable du service électromécanique (2^e niveau hiérarchique).

En raison de l'absence de tout personnel au sein du SIERA, la Direction est contractuellement engagée de la manière suivante:

- a) *Employés du canton de Vaud.* Chaque membre de la Direction est engagé exclusivement par le canton de Vaud, plus précisément par la DGMR.

- b) *Mise à disposition «en cascade»*. Dans un premier temps, le canton de Vaud met à disposition des deux autres cantons partenaires, par le biais de conventions de mise à disposition conclues par le canton de Vaud avec chaque canton partenaire, un pourcentage du temps de travail de chaque membre de la Direction, selon la répartition suivante: 25% du temps de travail de chaque membre de la Direction pour le canton de Fribourg, 25% du temps de travail pour la République et canton de Genève et le solde de 50% du temps de travail restant pour le canton de Vaud. Cette première mise à disposition correspond à l'organisation intermédiaire de l'UT II, telle que mise en œuvre suite à l'adoption d'un avenant du 7 juillet 2017 à la convention 2007. Dans un second temps, chaque canton partenaire, y compris le canton de Vaud, met à disposition du SIERA le pourcentage qu'il possède du temps de travail de chaque membre de la Direction. Ce système, de mise à disposition en cascade, permet l'intégration formelle de chaque membre de la Direction dans les trois administrations cantonales des cantons partenaires et assoit leur légitimité à l'égard des collaborateurs qui leur sont subordonnés.
- c) *Rémunération*. Chaque canton partenaire facture au SIERA les coûts effectifs de mise à disposition des quatre membres de la Direction, étant précisé que ces coûts comprennent, de manière similaire à la facturation des collaborateurs mis à disposition du SIERA (cf. chapitre 1.3.2 ci-dessus) et au prorata du temps de travail cédé, les salaires et charges patronales ordinaires, mais aussi, de manière effective ou forfaitaire, des charges plus indirectes, telles que les frais administratifs de gestion du personnel et les frais de formation du personnel, ainsi que les frais de gestion administratifs qu'un canton partenaire assume à la place ou pour le compte du SIERA (charges du service en charge des routes découlant d'activités déployées pour le SIERA, tenue de la comptabilité, frais et support informatiques, frais de télécommunications, mise à disposition et frais d'entretien des locaux administratifs, quote-part aux charges des services transversaux cantonaux et quote-part aux charges des autorités exécutives, législatives et de contrôle des cantons). Il est précisé que, contrairement aux autres collaborateurs, tous ces postes sont calculés par référence aux coûts d'un collaborateur du canton de Vaud, puisque ce canton est le canton d'engagement originel.
- d) *Chaîne hiérarchique*. Les quatre membres de la Direction dépendent hiérarchiquement directement du directeur de la DGMR et des ingénieurs cantonaux du canton de Fribourg et de la République et canton de Genève. En pratique, ils sont soumis à l'autorité et aux instructions du CÉtab auprès duquel ils sont détachés, étant précisé que les trois sous-directeurs rapportent en priorité au directeur.

1.3.4. Support administratif

En principe, le canton de Vaud met à disposition un certain nombre d'employés qui sont assignés à la gestion et assistance administrative central des organes du SIERA, c'est-à-dire à l'exclusion des centres d'entretien et des points d'appui. L'assistance administrative requise par les centres d'entretien et/ou points d'appui est, comme par le passé, assurée par les employés mis à disposition par les cantons partenaires concernés. Toutes ces personnes font partie des conventions de mise à disposition des employés (cf. chapitre 1.3.2 ci-dessus).

Le SIERA peut avoir besoin, de manière ponctuelle voire régulière, de services et/ou compétences qui ne sont pas internalisées. Dans la mesure où le siège administratif du SIERA est à Lausanne, le canton de Vaud fournit cette assistance par le biais de ses services administratifs compétents, contre couverture des coûts complets générés (cf. chapitre 2.10 pour explications complémentaires).

1.3.5. Axes d'optimisation et avantages de la nouvelle organisation

Pour répondre aux exigences de l'OFROU, la rédaction du business plan a permis d'identifier trois axes d'optimisation pour une réorganisation de l'UT II:

- > *Une réorganisation des réseaux, avec une augmentation de la taille des entités organisationnelles de l'UT II*
Actuellement, l'exploitation des routes nationales de l'UT II est opérée au travers de huit centres d'entretien, chacun constituant une entité organisationnelle. Le SIERA entend exploiter les routes nationales de l'UT II par le biais de quatre entités organisationnelles uniquement, chacune constituée d'un centre d'entretien et d'un point d'appui. Avec l'agrandissement de l'entité organisationnelle (c'est-à-dire l'attribution de plus de kilomètres de réseau à un chef de centre), il est possible de réaliser des économies d'échelles et des synergies entre les entités.
- > *Une optimisation des processus appliqués à l'ensemble de l'UT II*
Suite à l'introduction de nouvelles normes de signalisation de chantier beaucoup plus contraignantes qu'auparavant, l'UT II a procédé à la révision de ses processus d'exploitation, notamment en regroupant certaines activités afin de rentabiliser les coûts de signalisation et d'augmenter la productivité de l'emploi des ressources.
- > *Une centralisation des frais généraux, de la direction et de l'administration*
L'idée est d'avoir une gestion du SIERA plus centralisée par le biais d'une direction renforcée, qui puisse optimiser les opérations menées par le SIERA, notamment en augmentant la productivité et en réduisant les coûts administratifs (simplification de la structure) et les coûts d'exploitation (mise en œuvre des deux autres axes d'optimisation).

A cet égard, le modèle de direction présenté dans le chapitre 1.3.3 répond aux besoins commandés par le business plan d'avoir, pour le SIERA, une structure organisationnelle centralisée. Par ailleurs, chaque canton partenaire intègre dans sa structure administrative une entité spécifique qui est dédiée aux activités du SIERA. Chacune de ces nouvelles entités est dirigée par les membres de la direction, intégrés dans les diverses administrations cantonales (cf. chapitre 1.3.3, point b): mise à disposition «en cascade»).

En considérant les rôles du directeur de la DGMR pour le canton de Vaud et des ingénieurs cantonaux du canton de Fribourg et de la République et canton de Genève, il ressort que:

- > L'intégration des membres de la direction dans chacun des cantons partenaires, en combinaison avec leur position hiérarchique subordonnée au CÉtab, garantit au SIERA une gouvernance renforcée et une direction centralisée.
- > La cohérence et la cohésion de l'ensemble, c'est-à-dire la gestion du SIERA et de ses besoins d'un côté, et la nécessité d'obtenir l'assistance et la fourniture de services par les cantons partenaires de l'autre, sont assurés par le fait que le directeur de la DGMR pour le canton de Vaud et les deux ingénieurs cantonaux du canton de Fribourg et de la République et canton de Genève sont tous trois membres du CÉtab et les supérieurs directs des membres de la direction au sein des cantons partenaires.

Dans ce contexte, les principaux avantages de la transformation de l'UT II en un établissement autonome de droit public intercantonal sont les suivants:

- > *La garantie d'un service public de qualité.* L'entretien et l'exploitation des routes nationales sont des activités à caractère de service public auxquelles les cantons partenaires sont politiquement très attachés. Le SIERA est une entité intercantonale qui tient compte de manière adéquate du souhait des cantons partenaires d'unifier et uniformiser l'entretien des routes nationales. Ces services demeurent toutefois ouverts à une externalisation. Le SIERA permet aux cantons partenaires d'en définir la gouvernance et les tâches et d'en surveiller la bonne exécution.
- > *Un établissement autonome.* Les bases légales qui constituent le SIERA définissent son autonomie et autorisent le SIERA à gérer le réseau autoroutier des trois cantons partenaires de manière indépendante, réalisant ses tâches et conduisant ses activités conformément aux principes de bonne gestion d'entreprise, et prenant en considération les intérêts de ses divers clients (cantons, parties prenantes politiques et économiques régionales, collaborateurs, automobilistes, OFROU, etc.). Le SIERA

offre la souplesse opérationnelle nécessaire pour réaliser des bénéfices à l'avenir. Il est enfin un partenaire contractuel fort.

- > *Un interlocuteur unique.* Le périmètre d'exploitation du SIERA couvre le territoire de trois cantons. Or la création d'une nouvelle entité permet à l'OFROU de n'avoir qu'un seul interlocuteur dans la délégation d'une tâche fédérale, en lieu et place de trois partenaires. Il présente une structure offrant une seule ligne hiérarchique, avec une mode de fonctionnement transparent. De même, l'existence d'un interlocuteur unique simplifie le traitement de situations engageant la responsabilité civile du SIERA.
- > *Un patrimoine indépendant.* A l'exception des bâtiments hébergeant ses activités, le SIERA est propriétaire des ressources matérielles nécessaires à son fonctionnement. Cette indépendance lui permet de gérer un budget et tenir une comptabilité séparée qui répond aux exigences de l'OFROU.
- > *Une entité capable d'évoluer.* La forme juridique de l'établissement autonome de droit public est adaptée au développement futur de l'UT II, surtout dans la perspective d'un agrandissement éventuel du périmètre des activités de l'UT (intégration d'autres cantons/réunification d'unités territoriales).

La structure envisagée pour le SIERA et l'organisation qui en découle offrent un cadre adéquat pour réaliser les exigences de l'OFROU et espérer constituer à terme des réserves raisonnables pour l'avenir du SIERA.

1.4. Projet de convention intercantonale

1.4.1. Introduction

Par décision du 1^{er} décembre 2016 (cf. chapitre 1.2.4), la DELCE a lancé le projet «Constitution de l'UT II en tant qu'établissement autonome de droit public intercantonal». Cette constitution suppose le transfert des ressources nécessaires à l'exploitation des routes nationales de son périmètre selon la présentation du projet dans les chapitres précédents.

La constitution du SIERA nécessite une nouvelle convention intercantonale et d'éventuelles adaptations des bases légales existantes. La convention intercantonale définit de manière détaillée le SIERA. La procédure d'adoption de cette nouvelle convention doit suivre les règles définies par la «CoParl» (cf. chapitre suivant).

1.4.2. Procédure selon la CoParl et la LConv

Les cantons de Vaud et de Fribourg, ainsi que le canton et République de Genève, sont tous trois signataires de la CoParl. Le canton de Fribourg dispose d'une loi cantonale concernant les conventions intercantionales (LConv; RSF

121.3) précisant notamment les rôles respectifs du Grand Conseil et du Conseil d'Etat lors de l'adhésion du canton à une telle convention.

Au niveau du canton de Fribourg, la procédure prévue par la CoParl et la LConv peut être résumée comme suit:

- a) A l'issue du processus de négociation, le Conseil d'Etat transmet le projet de convention intercantonale au Grand Conseil (art. 8 al. 1 CoParl).
- b) Le Grand Conseil constitue une commission interparlementaire composée de sept représentants du canton de Fribourg, désignés par chaque canton selon la procédure appliquée à la constitution de ses propres commissions (art. 9 al. 1 CoParl), à savoir pour le canton de Fribourg l'art. 11 de la loi sur le Grand Conseil (RSF 121.1). La commission doit prendre position dans un délai raisonnable fixé par les gouvernements des cantons concernés, sur l'approbation ou la modification de la convention (art. 9 al. 2 CoParl et 12 LConv). Elle informe le bureau du Grand Conseil.
A noter que les parlements des cantons concernés peuvent renoncer à constituer une commission si la concertation permet de constituer une unanimité à ce propos (art. 12 al. 1 CoParl).
- c) Les gouvernements informent la commission des suites données à sa prise de position. La commission peut formuler de nouvelles propositions le cas échéant.
- d) La convention intercantonale est soumise, après sa signature par les gouvernements des cantons concernés, à l'approbation du parlement, conformément à la législation propre de chaque canton (art. 13 al. 1 CoParl). La prise de position de la commission, complétée par l'information des gouvernements sur la suite qu'ils y ont donnée, est jointe au message adressé aux parlements (art. 13 al. 3 CoParl et 13 LConv).
- e) L'acte par lequel le Grand Conseil approuve l'adhésion à une convention revêt la forme d'une loi si la convention contient des règles de droit et celle d'un décret dans les autres cas (art. 13 al. 3 LConv). Pour le canton de Fribourg, la forme d'une loi d'adhésion est préconisée, vu le contenu de la convention. Il faut souligner qu'une forme similaire avait déjà été utilisée pour l'adhésion à la convention intercantonale sur la haute école spécialisée de Suisse occidentale (HE-SO).
- f) La loi d'adhésion est soumise à l'exercice des droits politiques conformément aux dispositions prévues par la LEDP et son règlement d'exécution. Elle fait l'objet d'une publication conformément à la loi cantonale sur la publication des actes législatifs.

Au terme de cette procédure de ratification lorsque, comme en l'espèce, la convention intercantonale crée une institution intercantonale, les cantons contractants prévoient, dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, un contrôle de gestion interparlementaire de cette institution intercan-

tonale au travers d'une commission interparlementaire de contrôle, composée de parlementaires provenant de chaque canton concerné (art. 15 CoParl).

1.4.3. Commentaires article par article du projet de convention

—> Voir annexe

2. Conséquences du projet de convention

2.1. Généralités

Une collaboration entre les services cantonaux en charge des routes et les services financiers cantonaux a permis de déterminer la situation financière de l'UT II sous un angle analytique.

Les services financiers cantonaux ont adopté un canevas de présentation commun qui intègre diverses données des comptabilités cantonales 2015 et 2016 concernant les centres de coûts de l'UT II, à savoir:

- > Les prestations des routes cantonales (RC) en faveur des routes nationales (RN)
- > Les prestations des RN en faveur des RC
- > Les prestations administratives du service en charge des routes en faveur des RN
- > Les prestations administratives des entités transversales de l'administration en faveur des RN
- > Les coûts supplétifs en lien avec les investissements.

Les résultats 2015 et 2016 montrent que le volume financier des prestations à fournir à l'OFROU, soit par l'accord de prestations soit par des projets plus ponctuels, couvre les coûts avec un excédent de revenus (bénéfice).

2.2. Apports en nature et transfert du parc de véhicules

Les véhicules et engins qui sont actuellement affectés par l'Etat de Fribourg à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales seront transférés au SIERA pour y être portés à son bilan (cf. art. 12 du projet de convention). Concrètement, le transfert de ce parc s'opère de la manière suivante:

- a) Le SIERA reçoit de l'Etat de Fribourg, à titre de capitalisation initiale, un certain nombre de véhicules et d'engins, équivalant à une valeur vénale estimée (provisoire) de l'ordre de 1,22 millions de francs. Le transfert se fait par un contrat d'apport en nature, listant les véhicules et engins transférés, à titre de capitalisation initiale du SIERA, en échange d'une prise de participation par l'Etat de Fribourg dans le SIERA de 25% (art. 17). Pour déterminer la valeur définitive de l'apport de chaque canton partenaire, l'ensemble des véhicules

et engins de chaque canton partenaire sera évalué, selon des critères identiques, par un organisme indépendant qui sera chargé d'en donner la valeur vénale au 1^{er} janvier 2019 (date d'entrée en fonction du SIERA, cf. art. 42 al. 1 du projet de convention); la République et canton de Genève apportera la totalité de son parc pour une participation égale à 20% du capital propre du SIERA; la valeur à apporter par les deux autres cantons partenaires sera déterminée par l'application d'une règle de trois, en respectant les pourcentages indiqués à l'art. 17 du projet de convention.

- b) L'Etat de Fribourg met à disposition du SIERA le solde de ses véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'UT II en échange d'une redevance annuelle minimale de 10% de leur valeur vénale pendant 10 ans. La propriété des véhicules est transférée à SIERA au terme de ces 10 ans.

Sur la base des estimations les plus actuelles (mise à jour en 2017 de l'estimation faite en 2015 de la valeur des véhicules), le tableau ci-dessous montre de façon illustrative (et pas définitive) les montants transférés pour chaque canton partenaire et leur apport à titre de capitalisation initiale:

	Cantons Concordataires		
	Fribourg	Genève	Vaud
Valeur du parc de véhicules et engins	CHF 6,83 millions	CHF 0,975 millions	CHF 14,23 millions
Nombre de véhicules/engins	199	34	538
Participation financière au SIERA (art. 17)	25%	20%	55%
Apport en nature pour la participation financière (apport GE = 20% de la capitalisation initiale totale) au SIERA	CHF 1,22 millions	CHF 0,975 millions	CHF 2,68 millions
Valeur effective résiduelle; à rembourser aux cantons sur une durée de 10 ans par SIERA	CHF 5,61 millions	CHF 0 million	CHF 11,55 millions

D'un point de vue financier, le transfert d'un tel parc de véhicules et d'engins provoque, pour l'Etat de Fribourg, une réduction d'investissements puisque ces derniers seront à l'avenir assumés par le SIERA, qui veillera au maintien et/ou développement du parc de véhicules et engins.

La participation de l'Etat de Fribourg à la capitalisation initiale du SIERA est l'équivalent financier de l'apport en nature effectué par l'Etat de Fribourg (par le transfert d'une partie du parc des véhicules et engins). Cette participation cantonale est inscrite, à la valeur d'apport, dans le bilan de l'Etat de Fribourg. Par ailleurs, la partie résiduelle du parc de véhicules et engins appartenant à l'Etat de Fribourg sera remboursée par le SIERA sur une durée de 10 ans.

2.3. Conséquences sur l'effectif du personnel

L'ensemble des collaborateurs qui sont affectés à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales et qui seront mis à disposition du SIERA demeurent soumis à la LPers. Une convention de mise à disposition des collaborateurs sera conclue entre l'Etat de Fribourg et le SIERA.

La mise à disposition de ces collaborateurs porte un risque de complexification du traitement de cas de responsabilité des agents de l'Etat (dommage à des tiers) et/ou de règlement d'éventuels litiges avec des collaborateurs. Le SIERA discutera de la gestion à donner à un certain nombre de situations illustratives dans un règlement interne, afin d'anticiper le traitement d'éventuels litiges.

2.4. Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Le SIERA étant un établissement autonome, le budget (fonctionnement et investissement) du SIERA est indépendant du budget de l'Etat de Fribourg.

Tous les frais encourus par l'Etat de Fribourg pour les services rendus au SIERA (en termes de personnel mis à disposition ou de services complémentaires rendus, de nature juridique, informatique, technique, etc.) seront entièrement refacturés au SIERA en tenant compte du coût complet des prestations rendues. Ces échanges feront l'objet de contrats de prestations de service/mise à disposition de ressources spécifiques, conclus entre l'Etat de Fribourg, soit pour lui la DAEC ou le service compétent, et le SIERA.

Les véhicules, engins et matériels nécessaires à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales seront transférés au SIERA qui les portera à son bilan au terme des 10 ans. Le transfert s'opère pour partie par un apport en nature – à titre de capitalisation initiale du SIERA (et en échange d'une prise de participation de l'Etat de Fribourg proportionnelle à son apport), et pour partie en échange d'une redevance annuelle minimale de 10% de la valeur vénale du solde pendant 10 ans.

Il est prévu que l'Etat de Fribourg reçoive, de manière proportionnelle à sa participation, et dans le respect de certaines règles de distribution (cf. art. 21), les bénéfices et excédents générés par le SIERA.

Un plan financier et économique a été établi pour les premières années du SIERA. Il tient compte des coûts complets liés au personnel nécessaire à l'exécution de cette tâche publique déléguée et des coûts liés à la mise en œuvre de certaines directives de l'OFROU, tels que la mise en œuvre de la nouvelle norme VSS 640 855d en matière de signalisation et d'une nouvelle organisation du travail par processus. Il tient compte également des prestations fournies par l'Etat de Fribourg au profit du SIERA et des prestations du SIERA au profit de l'Etat de Fribourg.

2.5. Incidences informatiques

Le SIERA fonctionnera sous un système informatique unifiée (quel que soit le canton concerné). Il s'agira a priori du système informatique du canton de Vaud. Si tel est le cas, un contrat de prestations sera établi entre la Direction des systèmes d'information du canton de Vaud (DSI) et le SIERA.

2.6. RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Il est une tâche prioritaire du SIERA que d'assurer, sous délégation de l'OFROU, la tâche de droit public fédéral, d'exploiter et d'entretenir le réseau des routes nationales (y compris les autoroutes) en conformité avec la RPT.

2.7. Simplifications administratives

La création du SIERA permet de simplifier la tenue des comptes liés aux activités d'exploitation et d'entretien des routes nationales, puisqu'il ne s'agira plus que d'une seule comptabilité financière (tenue selon le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2)), contre trois comptabilités actuellement, qu'il faut parfois réconcilier. Elle permet aussi d'unifier les pratiques administratives (gestion des appels d'offres, flux administratifs avec l'OFROU, etc.).

2.8. Protection des données

La transmission d'éventuelles données liées aux collaborateurs mis à disposition du SIERA fera l'objet d'une disposition particulière dans la convention de mise à disposition des collaborateurs.

2.9. Relations contractuelles entre l'Etat de Fribourg et le SIERA

Des contrats divers entre l'Etat de Fribourg et le SIERA assureront, d'une part, que les ressources nécessaires soient mises à disposition du SIERA, afin qu'il puisse réaliser sa mission de manière optimale et, d'autre part, que les coûts cantonaux liés à cette mission soient complètement couverts.

Les relations contractuelles essentielles seront notamment les suivantes:

Prestations des employés de l'Etat de Fribourg pour le SIERA:

- > Collaborateurs employés par les cantons partenaires et mis à disposition du SIERA par une convention-cadre de mise à disposition
- > Prestations d'entretien des routes nationales par le Secteur entretien des routes cantonales du Service des ponts et chaussées SPC pour le SIERA
- > Prestations en matière des services de ressources humaines par le Service du personnel de l'Etat du Fribourg et du SPC pour le SIERA
- > Prestations comptables par le SPC pour le SIERA
- > Prestations informatiques par le SITel pour le SIERA
- > Prestations de télécommunication (Polycom) par la Police cantonale pour le SIERA
- > Prestations des opérateurs de trafic de la Police cantonale pour le SIERA
- > Autres prestations de management et d'administration pour le SIERA.

Pour la grande partie de ces relations, le SPC agira comme représentant cantonal organisant les relations contractuelles entre l'Etat de Fribourg et le SIERA. Cependant, le SIERA peut également établir directement des contrats avec des autres services de l'Etat de Fribourg s'il en résulte une simplification administrative.

Prestations du SIERA pour l'Etat de Fribourg:

- > Prestations d'entretien et de service électromécanique de certains tronçons des routes cantonales, réalisées par le SIERA (p. ex. Poya et H189)
- > Prestations d'entretien des places de ravitaillement (restoroutes de la Gruyères et d'Estavayer-le-Lac), réalisées par le SIERA pour le SPC

Les relations contractuelles seront principalement formalisées par des contrats de prestations, sauf pour les tâches des collaborateurs faisant partie de la convention-cadre de mise à disposition des collaborateurs. Pour le matériel, des contrats d'approvisionnement pourront être envisagés.

3. Conclusion

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons à donner suite à ce projet de convention conformément à la procédure décrite sous point 1.4.2 du présent message.

Annexe

Convention

CONVENTION

du [date] 2018

sur le service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève

(Convention SIERA)

Les cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève

VU :

- (A) les art. 48 et 83 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, du 18 avril 1999 (RS 101) ;
- (B) l'art. 49a al. 2 de la Loi fédérale sur les routes nationales, du 8 mars 1960 (RS 725.11) ;
- (C) les art. 47 et ss de l'Ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007 (RS 725.111) ;
- (D) la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger ;
- (E) les art. 5 de la Constitution du canton de Fribourg, du 16 mai 2004 (RS FR 10.1), art. 93 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (RS GE A 2 00) et art. 5 de la Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003 (RS VD 101.01) ;

Commentaire : La Convention trouve sa justification dans la volonté des Cantons Concordataires de se doter d'un véhicule et d'une organisation qui leur permettent d'assumer avec efficience la responsabilité d'exploiter et d'entretenir les routes nationales sur délégation de la Confédération, soit pour elle de l'OFROU.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales. Elle en supporte les coûts et peut confier ces tâches en partie ou en totalité à des organismes publics, privés ou mixtes (art. 83 al. 2 Cst et art. 49a al. 2 LRN). A cet égard, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes (art. 48 al. 1 Cst). Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.

Le réseau des routes nationales des Cantons Concordataires est regroupé dans une division du territoire national appelé « unité territoriale II » (cf. art. 47 et annexe 2 de l'Ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007).

DESIREUX DE :

- (i) de veiller, de manière efficace et coordonnée, à l'entretien des routes nationales sises sur leurs territoires respectifs ;
- (ii) de recevoir une qualité de services adaptée à leurs besoins dans la planification et l'accomplissement des tâches d'entretien sur les routes nationales sises sur leurs territoires respectifs ;
- (iii) de doter l'Unité Territoriale II d'une indépendance institutionnelle et matérielle, afin d'en optimiser l'organisation, l'exploitation et la représentation, notamment à l'égard de l'OFROU ;
- (iv) de mettre à disposition, contre compensation, les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'exploitation de l'Unité Territoriale II.

Commentaire : Depuis le 1^{er} janvier 2008, les trois Cantons Concordataires ont assumé les tâches déléguées par la Confédération sous une forme coopérative, au travers d'un partenariat intercantonal. La volonté d'améliorer l'organisation, de renforcer l'autonomie en termes de gestion et de représentation, et le besoin d'optimiser les coûts de fonctionnement, de l'Unité Territoriale II ont conduit les Cantons Concordataires à restructurer la manière dont ils assument les tâches associées à l'Unité Territoriale II. Les Cantons Concordataires sont toutefois soucieux de conserver l'esprit originel de leur coopération et de veiller à ce que l'autonomie accordée au nouveau véhicule ne se fasse pas au détriment de leurs intérêts respectifs. C'est pourquoi ils tiennent à rappeler, en préambule à la Convention, les grands principes qui justifient leur implication dans le projet et guident leur coopération.

CONVIENNENT DE CE QUI SUIIT :

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS GENERALES

Art. 1 Définitions

Dans la Convention, les termes et expressions avec une majuscule ont le sens défini ci-après (étant précisé que les termes désignant des personnes physiques, leurs statuts ou leurs fonctions s'entendent indifféremment au féminin et au masculin) :

- a. *Canton Concordataire* : le canton de Fribourg, le canton de Vaud et/ou la République et canton de Genève, représentés par leurs Conseils d'Etat respectifs.

- b. *CO* Le Code suisse des obligations (*loi fédérale complétant le code civil suisse (livre cinquième : droit des obligations) du 30 mars 1911*), tel que modifié.
- c. *Commission Interparlementaire :* la commission interparlementaire en charge du contrôle de gestion interparlementaire du SIERA.
- d. *Conseil d'Etablissement :* Le conseil d'établissement du SIERA.
- e. *Convention d'Objectifs :* la convention d'objectifs conclue entre le SIERA et les Cantons Concordataires qui précise les missions du SIERA et les grands axes de développement stratégiques et financiers sur une base quadriennale.
- f. *Convention :* la présente convention sur le service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève, du [date] 2018.
- g. *CoParl :* la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.
- h. *Date d'Effet :* le 1^{er} janvier 2019.
- i. *Directeur :* le directeur du SIERA.
- j. *Direction :* l'organe du SIERA chargé par délégation du Conseil d'Etablissement, de la gestion quotidienne du SIERA.
- k. *OFROU :* l'Office fédéral des routes.
- l. *Organe de Révision :* l'entreprise de révision de premier ordre, soumise à la surveillance de l'Etat conformément à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision, autorisée en qualité d'expert-réviseur agréé, et nommée par le Conseil d'Etablissement pour réviser les comptes annuels du SIERA.

- m. *Règlement d'Organisation* le règlement établi par le Conseil d'Etablissement pour déterminer l'organisation et le fonctionnement du SIERA, les pouvoirs de représentation et les compétences de la Direction, en particulier du Directeur.
- n. *SIERA* : acronyme de « *S-ervice I-ntercantonal d'E-ntretien du R-éseau A-utoroutier* », désignant l'établissement autonome de droit public en charge de l'entretien des routes nationales sis sur le territoire, ainsi que de l'exploitation et de la représentation, de l'Unité Territoriale II.
- o. *Unité Territoriale II* : la subdivision du réseau des routes nationales suisses, créée par l'OFROU et couvrant les routes nationales situées sur le territoire des Cantons Concordataires, conformément à l'article 47 et à l'annexe 2 de l'Ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007.

TITRE II : ETABLISSEMENT AUTONOME DE DROIT PUBLIC

CHAPITRE 1

Cadre institutionnel

Art. 2 Forme juridique et siège

¹ Les Cantons Concordataires instituent le SIERA sous la forme d'un établissement intercantonal de droit public, doté de la personnalité juridique.

² Le SIERA a son siège administratif à Lausanne, dans le Canton de Vaud.

Commentaire : Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales. Elle en supporte les coûts et peut confier ces tâches en partie ou en totalité à des organismes publics, privés ou mixtes (art. 83 al. 2 Cst et art. 49a al. 2 LRN). A cet égard, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes (art. 48 al. 1 Cst). Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. La Convention trouve sa justification dans la volonté des Cantons Concordataires de se doter d'un véhicule et d'une organisation qui puisse assumer avec efficience la responsabilité d'exploiter et d'entretenir les routes nationales sises sur le territoire de l'Unité Territoriale II sur délégation de la Confédération, soit pour elle de l'OFROU. La Convention remplace la convention (intercantonale) relative à l'entretien des routes nationales de l'unité territoriale II, du 11 décembre 2007.

Le SIERA, en tant qu'établissement autonome de droit public, est doté de la personnalité juridique. Sujet et objet de droits distincts des trois Cantons Concordataires, il peut passer des contrats, être

propriétaire, exprimer sa volonté (par le biais de ses organes), assumer ses responsabilités, sans engager les Cantons Concordataires.

Le choix de l'implantation du siège administratif à Lausanne repose sur des raisons historiques et pratiques. En raison de son importance en termes de kilomètres autoroutiers et de positionnement central parmi les trois Cantons Concordataires, le Canton de Vaud avait été désigné, d'un commun accord, comme le principal interlocuteur de l'OFROU pour l'Unité Territoriale II. Le Canton de Vaud est actuellement l'exploitant de l'accord sur les prestations conclu avec l'OFROU. Il a également fourni historiquement les principales infrastructures et supports administratifs à la direction de l'Unité Territoriale II. Il conserve dans la Convention un rôle premier dans le support et l'assistance fournis au SIERA, étant précisé que les coûts induits par cet appui sont entièrement couverts par le SIERA.

Art. 3 Autonomie

Pour accomplir ses tâches, le SIERA est autonome dans les limites de la Convention, de la Convention d'Objectifs et du contrôle exercé par la Commission Interparlementaire.

Commentaire : Cet article définit l'autonomie du SIERA que les Cantons Concordataires souhaitent la plus large possible. L'idée principale est de donner à l'OFROU un interlocuteur qui soit en mesure d'assumer de manière directe et responsable la délégation de tâches publiques que sont l'exploitation et l'entretien des routes nationales de l'Unité Territoriale II. Elle permet également au SIERA de négocier et de passer des conventions avec des tiers en son nom et pour son compte. Cette autonomie trouve ses limites dans un contrôle politique de trois ordres : le premier ordre est la limite fixée par la Convention elle-même qui définit les tâches, l'organisation et les moyens dont dispose le SIERA pour poursuivre son but. Le deuxième ordre est le contrôle exercé par les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires qui, tous les quatre ans, définissent certains objectifs et adoptent un plan de route pour le SIERA au travers d'une Convention d'Objectifs (cf. art. 5) ; le contrôle est de nature prospective. Le troisième est exercé par la Commission Interparlementaire qui fonde ses compétences sur la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales ; le contrôle est alors de nature rétroactive (cf. art. 7 ss).

Art. 4 Exonération fiscale

Le SIERA est dispensé de tout impôt cantonal et communal, y compris le droit de timbre, sur toute activité menée en accomplissement d'une tâche de droit public qui lui est déléguée. Il reste soumis à la TVA selon les directives fédérales.

Commentaire : En tant qu'établissement de droit public, le SIERA est dispensé des taxes et impôts vaudois, fribourgeois et genevois, tant sur le plan cantonal que communal, y compris pour les activités qu'il conduit sans délégation d'une tâche de droit public.

Le SIERA reste soumis à la TVA selon les directives fédérales, ce qui, en l'état du droit, signifie qu'en principe le SIERA n'est pas soumis à la TVA, sauf si le chiffre d'affaires réalisé avec des tiers autres que des collectivités publiques devait dépasser annuellement CHF 100 000.- ; le SIERA devrait alors requérir son inscription au registre des contribuables TVA (art. 12 al. 3 LTVA, version au 1^{er} janvier 2018)

CHAPITRE 2

Relations avec les Cantons Concordataires

Art. 5 Convention d'objectifs

- ¹ Les Cantons Concordataires, par le biais de leur Conseil d'Etat respectif, concluent avec le SIERA une convention d'objectifs quadriennale (la « **Convention d'Objectifs** »).
- ² La Convention d'Objectifs définit, d'une part, le champ des activités autorisées du SIERA qui ne relèvent pas des accords de prestations de service conclus avec l'OFROU et précise, d'autre part :
 - a. les objectifs fixés au SIERA en termes opérationnels et financiers, et leurs indicateurs de mesure ;
 - b. les axes majeurs de développement stratégique à terme, notamment sur l'organisation des centres d'entretien et des points d'appui ou sur l'éventuelle intégration de ressources matérielles dans le SIERA ;
 - c. le portefeuille des produits et des services fournis ou à fournir par le SIERA dans le cadre de l'Article 10 lettre b.

Commentaire : Les Cantons sont particulièrement attentifs à la relation entre l'autorité politique et l'institution, en raison de l'importance d'avoir, sur leurs territoires respectifs, un réseau autoroutier, sûr, fluide et performant. Le SIERA agit dans un domaine évolutif qui fait face à des défis nouveaux et de plus en plus complexes, notamment en raison de l'augmentation croissante du trafic. C'est pourquoi, hormis les tâches fondamentales définies à l'art. 10 de la Convention, il a semblé important que les Conseils d'Etat puissent, à un intervalle régulier fixé à quatre ans, confirmer ou redéfinir les objectifs majeurs du SIERA, discuter d'éventuels ajustements structurels, organisationnels ou stratégiques, et adapter en conséquence les services et produits offerts par le SIERA. Les Conseils d'Etat proposeront donc au SIERA tous les quatre ans une convention d'objectifs qui devra être formellement adoptée, d'une part, par chaque Conseiller d'Etat en charge des routes, de la mobilité et/ou des transports dans les Cantons Concordataires et, d'autre part, par le Conseil d'Etablissement. Une telle convention d'objectifs permet de conférer une réelle autonomie institutionnelle au SIERA tout en assurant le respect des attentes politiques des Cantons Concordataires.

Sur la forme, la Convention d'Objectifs doit avoir été adoptée par l'autorité cantonale compétente dans chaque Canton Concordataire avant d'être signée au nom de ce Canton Concordataire et ratifiée par le SIERA.

Sur le fond, le SIERA a pour premier objectif de répondre aux exigences de l'OFROU liées à la concession octroyée sur l'exploitation et l'entretien des routes nationales. Ces exigences sont fixées et précisées dans l'accord de prestations conclu entre le SIERA et l'OFROU. Les services et prestations attendus s'imposent alors au SIERA, et la Convention d'Objectifs ne peut influencer ce secteur d'activités. La Convention d'Objectifs définit en revanche ce que le SIERA peut faire en dehors de ses engagements envers l'OFROU au sujet de l'Unité Territoriale II ; elle fixe les grandes lignes de son organisation dans la mesure où celle-ci influence l'assistance et l'engagement attendus des Cantons Concordataires et définit les éléments ayant une sensibilité politique élevée, tels que les ressources humaines. En revanche, la Convention d'Objectifs ne définit pas le cercle des autorités, entités et/ou autres clients, du secteur public ou privé, envers lesquels le SIERA peut prendre des engagements, qui reste ouvert.

Art. 6 Rapport de gestion

- ¹ Au terme de chaque année civile, le Conseil d'Etablissement adopte un rapport de gestion, qui est transmis à chaque Conseil d'Etat des Cantons Concordataires et à la Commission Interparlementaire.
- ² Le rapport de gestion comprend un compte-rendu de l'activité du SIERA sur l'année civile écoulée, y compris une appréciation de cette activité eu égard à la Convention d'Objectifs, une répartition analytique de cette activité entre les Cantons Concordataires, les comptes du SIERA, le budget annuel de l'année civile suivante et une note sur les besoins anticipés en ressources humaines et financières à moyen terme.

Commentaire : Le rapport de gestion est un résumé de l'activité du SIERA sur une année calendaire usuelle (du 1^{er} janvier au 31 décembre), porté par le Conseil d'Etablissement. Il comprend un compte-rendu écrit des principaux événements, dépenses, évolutions, ayant rythmé l'activité du SIERA, avec une annexe détaillant les résultats obtenus par le SIERA au regard de la Convention d'Objectifs, les comptes de l'année écoulée, audités par l'Organe de Révision, un budget prévisionnel pour l'exercice suivant, avec une note spécifique sur l'adéquation ou le besoin supplémentaire en ressources humaines.

CHAPITRE 3 **Contrôle interparlementaire**

Art. 7 Commission Interparlementaire

- ¹ Les Cantons Concordataires instituent une commission interparlementaire (la « **Commission Interparlementaire** »), au sens du chapitre 4 de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, **CoParl**), afin de mettre en œuvre un contrôle de gestion interparlementaire du SIERA.
- ² La Commission Interparlementaire est composée de neuf membres, soit trois membres par Canton Concordataire désignés par le Parlement du Canton Concordataire concerné selon la procédure qu'il applique à la désignation des membres de ses propres commissions.
- ³ La Commission Interparlementaire élit un président et un vice-président en son sein, pour une année, étant précisé que (1°) l'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et, au second tour, à la majorité relative, et que (2°) les deux membres choisis doivent appartenir à une délégation de deux Cantons Concordataires différents.

Commentaire : Les art. 7 ss de la Convention mettent en œuvre les principes et exigences de la CoParl sur l'obligation de prévoir un contrôle de gestion interparlementaire lorsqu'une convention intercantonale crée une institution intercantonale ou une organisation commune (cf. art. 15 ss CoParl). L'al. 2 précise la composition de la Commission Interparlementaire (cf. art. 15 al. 2 et 3 CoParl). La CoParl laisse toute liberté aux cantons de déterminer le nombre de représentants par canton au sein de la Commission ; en l'espèce, celui-ci a été fixé à trois représentants par canton. L'al. 3 précise la manière dont la Commission Interparlementaire s'organise, structurellement, en interne. Aucun ordre n'est prévu ni aucune obligation de veiller à la représentation successive de

chaque Canton Concordataire aux fonctions de Président et/ou de vice-Président ; sous réserve d'une représentativité multi-cantonale, la Commission Interparlementaire a toute liberté de s'organiser à cet égard (cf. é.g. art. 8).

A noter que cette commission (de contrôle) doit être distinguée de la commission interparlementaire chargée de suivre le processus d'adoption de la convention intercantonale, prévue aux art. 7 ss CoParl. Cette commission (de suivi) est de par la loi nécessairement composée de sept représentants par canton.

Art. 8 Fonctionnement de la Commission Interparlementaire

- ¹ La Commission Interparlementaire se réunit aussi souvent que le contrôle interparlementaire coordonné du SIERA l'exige mais au minimum une fois par an.
- ² La Commission Interparlementaire prend ses décisions à la majorité des membres présents.
- ³ La Commission Interparlementaire est conduite par le président et, en cas d'absence, par le vice-président, qui ont une fonction organisationnelle et de direction des réunions de la Commission Interparlementaire. Ils n'ont, individuellement ou collectivement, aucune voix prépondérante.
- ⁴ Pour le surplus, la Commission Interparlementaire s'organise librement.

Commentaire : Cette disposition fixe les grandes lignes de fonctionnement de la Commission Interparlementaire qui conserve toutefois une liberté organisationnelle (cf. art. 8 al. 4). Le Président et/ou le vice-Président n'ont qu'une fonction dirigeante et organisationnelle ; ils n'ont aucun droit, notamment de vote, privilégié par rapport à tout autre membre de la Commission Interparlementaire.

Art. 9 Tâches

- ¹ La Commission Interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné du SIERA.
- ² Les tâches de la Commission Interparlementaire portent sur la discussion, l'évaluation et le contrôle, d'un point de vue stratégique et général :
 - a. de la réalisation des objectifs stratégiques du SIERA ;
 - b. des résultats obtenus par le SIERA, sur la base des accords de prestations de services conclus avec l'OFROU et de la Convention d'Objectifs ;
 - c. du rapport de gestion du SIERA.
- ³ La Commission Interparlementaire peut, en cas d'arbitrage multipartite, être amenée à nommer les trois arbitres conformément à l'Article 36 alinéa 2.
- ⁴ Le Conseil d'Etablissement est tenu, sur requête écrite de la Commission Interparlementaire, de transmettre à la Commission Interparlementaire toute pièce utile en sa possession, et de lui fournir tout renseignement nécessaire, qui soit en rapport avec le SIERA et en relation avec les tâches de la Commission Interparlementaire telles que définies dans la Convention. Le droit fédéral reste réservé.

- ⁵ La Commission Interparlementaire adresse une fois par année aux Parlements des Cantons Concordataires un rapport sur les résultats de son contrôle.

Commentaire : La Commission Interparlementaire assure un deuxième ordre de contrôle (politique) sur la gestion et les activités menées par le SIERA. L'art. 9 reprend les tâches qui sont imposées à une telle commission par l'art. 10 al. 2 CoParl. Une tâche supplémentaire – et spécifique à la Convention – est la compétence de nommer les trois arbitres qui composeront le tribunal arbitral chargé de trancher d'éventuels litiges intercantonaux multipartites, c'est-à-dire lorsque les parties en présence ne peuvent être groupées en deux groupes (cf. art. 36 al. 2).

CHAPITRE 4

Activités

Art. 10 Tâches

Les tâches du SIERA sont :

- a. De manière générale, de planifier et accomplir, pour le compte de l'OFROU, les tâches d'entretien courant et de gros entretien ne faisant pas l'objet d'un projet, ainsi que des travaux spécialisés dans le cadre de l'entretien constructif ou d'aménagement, des routes nationales se trouvant sur le territoire respectif des Cantons Concordataires, de leurs parties intégrantes ainsi que des ouvrages définis sur le territoire de l'Unité Territoriale II ; et
- b. De manière plus particulière, et dans la mesure où les tâches qu'il assume au service de l'OFROU ne s'en trouvent pas compromises, de développer et de fournir des prestations de service dans ses domaines de compétence pour d'autres clients, du secteur public ou privé.

Commentaire : La mission première du SIERA est celle qui résulte de la délégation par l'OFROU des tâches publiques d'entretenir et d'exploiter les routes nationales (cf. art. 49a LRN). Cette délégation fait l'objet d'un accord de prestations global conclu entre le SIERA et la Confédération, soit pour elle l'OFROU. Les prestations à fournir concernent les produits suivants d'exploitation courante : service hivernal ; nettoyage (tunnels, canalisations, chaussées) ; entretien des surfaces vertes ; exploitation électromécanique (ventilation des tunnels, caméras de surveillance, capteurs de détection d'incident, etc.) ; services techniques (réseaux d'eau, déshuileurs, décanteurs, barrières, etc.).

De manière complémentaire, le SIERA exécute d'autres travaux spécifiques pour le compte de l'OFROU : service accident ; sécurité ; services extraordinaires (événements naturels, inondations, obstacles sur la chaussée, etc.) ; inspections d'ouvrages. Le SIERA peut être également chargé d'assurer le « petit » entretien non lié à des projets sous forme de mesures individuelles, comme la réparation de fissures sur la chaussée ou de bordures, la signalisation pour le remplacement de joints sur des ponts, le curage et l'assainissement des conduites d'eau et le marquage de chaussée par exemple ; et finalement, dans le cadre de projets de construction de l'OFROU, le SIERA met en place la signalisation pour la gestion du trafic.

De manière subsidiaire, c'est-à-dire dans la mesure où ces engagements ne compromettent pas l'exécution des tâches déléguées par l'OFROU, le SIERA peut aussi prendre d'autres engagements auprès d'autres autorités, entités ou clients, du secteur public ou privé, pour autant que les prestations à fournir entrent dans le portefeuille des prestations et services définis par la Convention d'Objectifs.

Art. 11 Modalités

- ¹ Le SIERA réalise ses tâches et conduit ses activités conformément aux principes de bonne gestion d'entreprise.
- ² Le SIERA exécute ses activités de nature administrative à son siège, en principe de manière centralisée. Il exécute ses interventions de nature opérationnelle par le biais de centres d'entretien et de points d'appui répartis sur l'ensemble du territoire couvert par l'Unité Territoriale II.
- ³ Le SIERA conclut en son nom tous les contrats nécessaires à, ou découlant de, ses activités.
- ⁴ En particulier, le SIERA :
 - a. facture les prestations de service qu'il rend à des clients du secteur public ou privé dans ses domaines de compétence à un prix ou à des taux qu'il déterminera en tenant compte des principes d'une juste concurrence ; et
 - b. applique, pour toutes les acquisitions de fournitures, de services et de construction, la législation sur les marchés publics en vigueur dans le Canton Concordataire de son siège.

Commentaire : Le SIERA n'est pas un établissement à but non lucratif. Il doit être géré avec le souci de garantir son autonomie financière. Même si certaines activités menées par un établissement de droit public ne relèvent pas directement d'une tâche d'intérêt public, la poursuite d'un but financier peut y participer aux conditions qu'il existe une base légale formelle, que l'activité poursuive un intérêt public prépondérant et qu'elle respecte la neutralité concurrentielle. S'agissant de ce dernier point, le SIERA ne doit tirer de ses attributions ou de son mode de gestion publique aucun avantage concurrentiel ; il doit agir dans le marché avec les mêmes armes que ses concurrents ; il est soumis aux règles ordinaires du droit économique.

Le SIERA exerce la majorité de ses prestations sur délégation d'une tâche de droit public à des taux ayant fait l'objet d'un accord avec l'autorité délégante. A cet égard, le message ayant accompagné l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LRN précisait : « *La Confédération est tenue d'accorder aux cantons une indemnisation loyale, couvrant en moyenne les coûts, et déterminée pour tous les fournisseurs de prestations selon des critères uniformes et clairs, de même qu'elle doit garantir les gains d'efficacité visés et potentiels.* Les autres prestations seront proposées et facturées à des taux qui assureront au moins la couverture des coûts complets.

L'organisation du SIERA est centrée autour de son siège administratif qui héberge la Direction et centralise la gestion administrative du SIERA. En revanche, les activités opérationnelles sont conduites au travers d'unités opérationnelles subordonnées, qui sont réparties sur l'ensemble du territoire autoroutier. Ces unités opérationnelles sont soit des centres d'entretien, soit des points d'appui, les secondes dépendant hiérarchiquement des premières.

L'application de la législation sur les marchés publics du lieu du siège est conforme à l'art. 8 al. 3 de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), du 25 novembre 1994 et 15 mars 2001.

CHAPITRE 5

Infrastructure

Art. 12 Infrastructure d'entretien

- ¹ Le SIERA se dote des véhicules, des engins et du matériel d'exploitation nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, soit en les reprenant ou les louant des Cantons Concordataires, soit en les achetant à des tiers, sur la base de contrats d'apport, de location ou d'achat dédiés.
- ² La reprise ou location des véhicules et engins et que les Cantons Concordataires affectent à l'Unité Territoriale II s'effectue de la manière suivante :
 - a. Chaque Canton Concordataire cédera au SIERA, à titre de capitalisation initiale du SIERA, une partie des véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II sous la forme d'un apport en nature, étant précisé que :
 - Les véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II ont fait l'objet d'une valorisation commune de leur valeur vénale au 1^{er} janvier 2019 ;
 - L'apport de chaque Canton Concordataire est proportionnel à la participation de chaque Canton Concordataire, telle que fixée à l'Article 17 ;
 - La quotité des apports respectifs de chaque Canton Concordataire est déterminée par référence à l'apport de la République et Canton de Genève qui apportera l'intégralité de ses véhicules et engins affectés à l'Unité Territoriale II.
 - b. Les Cantons de Fribourg et de Vaud mettent à disposition du SIERA le solde des véhicules et engins, en échange du versement par le SIERA d'une redevance annuelle représentant 10 % de la valeur vénale du solde des véhicules et engins mis à disposition.
 - c. Au paiement de la dixième redevance, la propriété du solde des véhicules, engins et matériel d'exploitation sera transférée du Canton Concordataire concerné au SIERA en pleine propriété, sans autre indemnité ou contre-prestation que ce soit.
- ³ Tous les véhicules et engins affectés au SIERA sont immatriculés gratuitement auprès des autorités compétentes du siège du SIERA ou restent immatriculés gratuitement auprès des autorités compétentes au lieu de leur principal stationnement.
- ⁴ Le SIERA organisera, si besoin avec les Cantons Concordataires concernés, les éventuels travaux d'entretien ou de maintenance nécessaires au maintien du parc de véhicules et des engins, dans un état de fonctionnement adapté.

Commentaire : Le SIERA se dotera du parc de véhicules, des engins et du matériel d'exploitation nécessaires à l'exercice de ses tâches. La constitution de ce parc s'opère de la manière suivante :

- 1^o D'abord, le SIERA reçoit de chaque Canton Concordataire, à titre de capitalisation initiale, un certain nombre de véhicules et d'engins, dont la quotité est fonction de la participation du Canton Concordataire concerné au SIERA, telle que définie à l'art.17. Pour déterminer la valeur de l'apport de chaque Canton Concordataire, (1^o) l'ensemble des véhicules et engins de chaque Canton Concordataire sera évalué, selon des critères identiques, par un organisme indépendant qui sera chargé d'en donner la valeur vénale au 1^{er} janvier 2019 (date d'entrée en fonction du SIERA, cf. art. 42 al. 1) ; (2^o) la République et canton de Genève apportera la

totalité de son parc pour une participation égale à 20 % du capital propre du SIERA ; (3°) la valeur à apporter par les deux autres Cantons Concordataires sera déterminée par l'application d'une règle de trois, en respectant les pourcentages indiqués à l'art. 17.

2° Ensuite, les cantons de Fribourg et Vaud mettent à disposition du SIERA le solde de leurs véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II contre le versement d'une redevance annuelle équivalente à 10 % de la valeur vénale du solde. La mise à disposition de ce solde ne relève pas d'une pure location, car, au terme de la dixième redevance, les cantons de Fribourg et de Vaud transféreront la propriété du solde des véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II au SIERA, sans indemnité ou contreprestation supplémentaire, par le biais d'un contrat d'apport. A noter que si le Canton Concordataire venait à vendre un véhicule ou un engin avant le paiement de la dixième redevance, le prix de vente serait déduit du solde (i.e. le prix viendrait en diminution des dettes du SIERA) et la redevance ajustée en conséquence.

3° Enfin, le SIERA procède à l'achat de véhicules, autres engins et matériel d'exploitation en propriété directe selon ses besoins et moyens.

Dans ce contexte :

- ad art. 12 al. 2 let. a : Une évaluation de la valeur vénale du parc véhicules et engins de chaque Canton Concordataire sera effectuée au 1^{er} janvier 2019. Cette évaluation permettra de chiffrer la valeur de l'apport de la République et canton de Genève et déterminera la part des véhicules et engins qui devra être fournie par chacun des deux autres Cantons Concordataires. Le transfert de propriété des véhicules et engins qui seront apportés par chaque Canton Concordataire fera l'objet d'un contrat-cadre d'apport conclu entre le SIERA et le Canton Concordataire concerné.
- ad art. 12 al. 2 let. b : Tout véhicule ou engin mis à disposition fera l'objet d'un contrat sur les conditions de mise à disposition financière et un contrat sur les autres aspects de sa mise à disposition et de son usage, tels que services d'entretien et de maintenance.
- ad art. 12 al. 3: par décision des Cantons Concordataires, les véhicules et engins appartenant aux Cantons Concordataires, qui sont affectés à l'entretien des routes nationales bénéficient de la gratuité d'impôts sur les véhicules. Ce principe est désormais expressément ancré dans la loi.
- ad art. 12 al. 4: les travaux d'entretien et/ou de maintenance des véhicules et engins seront soit internalisés, c'est-à-dire qu'ils seront réalisés par les collaborateurs mis à disposition du SIERA, soit par la conclusion de contrats de prestations de service particulier avec l'un et/ou l'autre Canton Concordataire, étant précisé que les coûts de maintenance et/ou d'entretien seront à la charge exclusive du SIERA.

Ce système permet au SIERA d'être propriétaire de l'ensemble des véhicules et engins nécessaires à son fonctionnement au terme des dix redevances.

On entend par « matériel d'exploitation » divers éléments (outillage, produits, petit matériel, etc), dédiés aux services d'entretien rendus par le SIERA, qui sont des charges de fonctionnement du SIERA mais qui ne font pas l'objet d'une activation au bilan du SIERA.

Art. 13 Infrastructure informatique

¹ Le SIERA veille à ce que l'ensemble des points d'opération du SIERA (siège administratif, centres d'entretien, points d'appui, postes des collaborateurs mis à disposition du SIERA) fonctionne sous un système relatif aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (système NTIC) qui soit uniformisé et intégré.

² Le SIERA détermine le système et les principes NTIC qu'il souhaite utiliser, étant précisé qu'il peut également, à son choix, adopter le système et les principes NTIC d'un Canton Concordataire.

Commentaire : Afin de garantir l'interconnexion, le partage de l'information et le traitement commun des documents produits par le SIERA entre les divers acteurs opérationnels du SIERA, les outils de gestion informatiques et de télécommunications, ainsi que les systèmes d'information au sein du SIERA, seront uniformisés par le SIERA, qui reprendra probablement un des systèmes et principes NTIC existants au sein d'un Canton Concordataire. L'accès au système uniformisé du SIERA sera sécurisé et ne permettra pas de rejoindre automatiquement, par extension, le système du Canton Concordataire qui aura été adopté.

Art. 14 Infrastructure immobilière

- ¹ Les centres d'entretien et points d'appui sont mis à disposition du SIERA par l'OFROU ou les Cantons Concordataires concernés sur la base de contrats établis dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).
- ² Les espaces hébergeant le siège administratif sont mis à disposition du SIERA sur la base d'un ou plusieurs contrats de bail conclus entre le SIERA et le ou les propriétaire(s) concernés.

Commentaire : Les termes et conditions de mise à disposition de l'infrastructure immobilière opérationnelle de l'Unité Territoriale II ne seront pas modifiés par la création du SIERA. La Confédération comme les Cantons Concordataires mettent à disposition de l'Unité Territoriale II (et de son exploitant) les espaces et infrastructures nécessaires à son fonctionnement par le biais de conventions de mise à disposition conclues à long terme, sans que le SIERA n'ait à verser une contreprestation particulière. Le SIERA supporte en revanche les coûts d'entretien et de maintenance usuels de ces sites opérationnels. Si un centre d'entretien ou un point d'appui nécessite une intervention plus substantielle (reconstruction, agrandissement, rénovation), l'intervention devra faire l'objet d'un accord spécifique entre le SIERA et le propriétaire de l'infrastructure concernée.

Le siège administratif du SIERA sera en revanche loué au SIERA. Il l'est historiquement par le canton de Vaud, pour un loyer couvrant, pour le canton de Vaud, les coûts complets de cette mise à disposition.

CHAPITRE 6

Ressources humaines

Art. 15 Principe

- ¹ Chaque Canton Concordataire affecte au SIERA les collaborateurs nécessaires au fonctionnement, et à l'accomplissement des tâches, du SIERA, tel qu'approuvé par le Conseil d'Etablissement.
- ² Le SIERA conclut avec chaque Canton Concordataire une convention-cadre de mise à disposition de collaborateurs, précisant notamment le nombre de collaborateurs nécessaires et fournissant une brève description de la fonction et des tâches des collaborateurs mis à disposition, ainsi que les référents hiérarchiques de ces collaborateurs.
- ³ Chaque année, le Conseil d'Etablissement communique aux Cantons Concordataires ses besoins supplémentaires en ressources humaines ou, le cas échéant, ses projets de réduction des ressources humaines de manière suffisamment anticipée, afin que les Cantons Concordataires

puissent y répondre dans un délai raisonnable en respectant leur procédure d'engagement et la nécessité d'inscrire de nouvelles charges à leur budget.

Commentaire : Il résulte d'une volonté politique de ne pas externaliser les ressources humaines qui sont affectées à l'entretien et à l'exploitation des routes nationales au sein des diverses administrations cantonales. En revanche, conformément à la volonté répétée des Cantons Concordataires d'améliorer le fonctionnement de l'Unité Territoriale II et de lui permettre d'accomplir les tâches qui lui sont assignées, chaque Canton Concordataire s'engage, concomitamment à sa volonté de créer le SIERA, à fournir au SIERA les ressources humaines nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, dans une mesure et dans un ratio (intercantonal) identiques à ce qui se faisait jusqu'à la création du SIERA.

La mise à disposition (coûts, responsabilité, hiérarchie, cahier des charges, effectif requis et ses ajustements, etc.) sera réglée dans trois conventions-cadre de mise à disposition qui seront conclues entre le SIERA et chacun des trois Cantons Concordataires, en des termes et conditions similaires mais qui tiendront compte des particularités cantonales.

Les besoins en ressources humaines, en particulier leurs évolutions, feront l'objet d'une note annuelle spécifique, jointe au budget annuel composant le rapport de gestion (cf. art. 6). Cela étant, le SIERA devra tenir compte des contraintes légales et réglementaires de chaque Canton Concordataire quant à l'augmentation ou à la réduction de postes. Il en tiendra compte notamment en informant sans délai les Cantons Concordataires de toute évolution anticipée et/ou en négociant d'éventuels ajustements dans une perspective globale, c'est-à-dire intercantonale. Cela étant, le SIERA devra interpréter l'exigence d'une communication « anticipée » de manière conséquente et adéquate. Les conventions de mise à disposition prévoiront, autant que faire se peut, des règles de communication adaptées (et si possible communes) pour chaque Canton Concordataire.

Art. 16 Personnel mis à disposition du SIERA

- ¹ Les collaborateurs mis à disposition du SIERA restent soumis au droit public et aux conditions de travail des Cantons Concordataires dont ils relèvent. En particulier, les collaborateurs restent soumis aux règles de gestion du Canton Concordataire de leur engagement, indépendamment de la provenance de leur supérieur hiérarchique.
- ² La mise à disposition du SIERA de collaborateurs des administrations des Cantons Concordataires répond notamment aux principes suivants :
 - a. Le Directeur ou, par délégation, les autres membres de la Direction ou toute personne placée sous leur responsabilité dans un rapport hiérarchique, sont autorisés à donner des instructions aux collaborateurs affectés au SIERA ;
 - b. Chaque Canton Concordataire facture au SIERA le montant couvrant les coûts complets des collaborateurs qu'il met à disposition, étant précisé que le coût complet comprend notamment les salaires, les charges salariales patronales ordinaires, les éventuelles charges d'assainissement ou de recapitalisation de la caisse de pension, les indemnités et autres allocations ou compléments de salaire prévus par la législation du Canton Concordataire concerné, toute indemnité due aux collaborateurs mis à disposition du SIERA en raison de la fin de leurs rapports de travail avec le SIERA et avec le Canton Concordataire concerné, ainsi que le coût indirect moyen des frais administratifs et généraux liés à un collaborateur au sein de l'administration cantonale concernée, et toutes taxes liées ;

Commentaire : Chaque employé mis à disposition du SIERA aura un contrat de travail (de droit public) avec le Canton Concordataire qui l'aura engagé. Ses droits, obligations et privilèges (notamment en termes de salaire, indemnités et/ou prestations sociales) seront régis par le droit public du Canton Concordataire de son engagement. Le contrat de travail précisera toutefois que l'employé rendra ses services au bénéfice du SIERA, sous l'autorité de supérieur(s) hiérarchique(s) qui lui sera/seront spécifié(s) et qui, dans une perspective de mise à disposition intercantonale de diverses ressources humaines, peut/peuvent être employé(s) par un autre Canton Concordataire.

Les ressources humaines mises à disposition par les Cantons Concordataires constituent certainement l'un des principaux centres de coûts du SIERA. Les conventions de mise à disposition que le SIERA conclura avec chaque Canton Concordataire prévoient, à charge du SIERA, la couverture complète des coûts de tout employé mis à disposition pour le Canton Concordataire concerné. Par souci d'équité de traitement des prestations facturées par les Cantons Concordataires par rapport à celles facturées par des prestataires externes, il est précisé que le coût complet prend en considération non seulement les salaires et charges patronales ordinaires telles qu'exposées ci-dessus, mais aussi, de manière effective ou forfaitaire, des charges plus indirectes, telles que les frais administratifs de gestion du personnel et les frais de formation du personnel, ainsi que les frais de gestion administratifs qu'un Canton Concordataire assume à la place ou pour le compte du SIERA (charges du service en charge des routes découlant d'activités déployées pour le SIERA, tenue de la comptabilité, frais et support informatiques, frais de télécommunications, mise à disposition et frais d'entretien des locaux administratifs, quote-part aux charges des services transversaux cantonaux et quote-part aux charges des autorités exécutives, législatives et de contrôle des cantons). Le montant de ces charges indirectes par employé varie selon le Canton Concordataire concerné, dans la mesure où les ressources allouées aux besoins de l'Unité Territoriale II varient également d'un Canton Concordataire à l'autre.

TITRE III : FINANCEMENT

CHAPITRE 1

Généralités

Art. 17 Participation des Cantons Concordataires au SIERA

La participation des Cantons Concordataires au SIERA est fixée de la manière suivante :

- a. Le Canton de Vaud : 55 % ;
- b. Le Canton de Fribourg : 25 % ;
- c. La République et Canton de Genève : 20 %.

Commentaire : La participation de chaque Canton Concordataire est basée sur un pourcentage déterminé par la contribution de chaque Canton Concordataire au chiffre d'affaires réalisé par l'Unité Territoriale II depuis sa création (selon la RPT). Ce pourcentage détermine notamment l'apport de chaque Canton Concordataire en termes de capitalisation initiale du SIERA (par l'apport de véhicules, engins et matériel d'exploitation, cf. art. 12 al. 2 let. a), ainsi que la part de chaque Canton Concordataire aux distributions (cf. art. 21) ou produit de liquidation dans le cas d'une dissolution (art. 39 al. 1 let. b), effectués par le SIERA.

Cette allocation, qui se base sur des données statistiques historiques, prend en compte l'activité réelle des trois Cantons Concordataires au sein de l'Unité Territoriale II. Dès l'entrée en fonction du SIERA, il n'y aura plus de distinction cantonale sur le résultat opérationnel du SIERA ; ce pourcentage ne sera donc pas adapté.

Art. 18 Charges du SIERA

- ¹ Les principaux postes de charges du SIERA comprennent les coûts de mise à disposition de l'infrastructure et des ressources humaines, le prix des services liés à l'entretien et à l'exploitation de l'Unité Territoriale II fournis par les Cantons Concordataires, ainsi que les frais de matériel et de services rendus par les fournisseurs privés, ainsi que toutes taxes liées à ces frais.
- ² Le SIERA veille à ce que le coût complet de ses charges, notamment ses frais de fonctionnement liés à l'exécution des tâches d'exploitation et d'entretien qui lui sont confiées, y compris ses propres frais administratifs, soit intégralement couvert par la rémunération exigée de tout tiers bénéficiaire de ses prestations.

Commentaire : Suite à l'adoption de la RPT, l'exploitation et l'entretien des routes nationales est une tâche fédérale. Elle est aujourd'hui organisée et financée par l'OFROU. Le SIERA aura l'OFROU pour principal client. Le coût des prestations fournies en délégation de cette tâche publique devra être intégralement couvert par l'OFROU. A cet égard, les Cantons Concordataires, qui ne seront plus partie à aucun accord de prestations avec l'OFROU, n'assument aucune responsabilité financière.

Le SIERA conclura avec chaque Canton Concordataire des contrats pour :

- la mise à disposition des employés nécessaires à son bon fonctionnement ;
- la fourniture de services d'assistance ou à compétences spécifiques, par exemple pour l'entretien des véhicules, le support et la maintenance informatiques, l'assistance juridique, la tenue de la comptabilité, etc. ;
- la location de l'infrastructure et le paiement des amortissements des véhicules et engins mis à disposition ;
- l'approvisionnement en matériel, en économat et autres besoins ;
- tout autre besoin.

Hormis l'OFROU, mais de la même manière, le SIERA veillera à ce que la facturation des services qu'il fournit à tout tiers couvre le coût complet de ses frais de fonctionnement.

Art. 19 Responsabilité financière du SIERA

- ¹ Le SIERA est seul responsable de ses engagements financiers. Il ne dispose d'aucune garantie de déficit de la part des Cantons Concordataires qui ne répondent d'aucune dette du SIERA à quelque titre que ce soit.
- ² En cas d'incapacité à court terme du SIERA à rembourser ses dettes, le Conseil d'Etablissement prend les mesures d'assainissement qui s'imposent.
- ³ Les Cantons Concordataires ne peuvent en aucun cas être tenus à des versements allant au-delà de leur participation à la capitalisation initiale du SIERA, telle que prévue à l'Article 17.

Commentaire : Le SIERA sera le seul à prendre des engagements auprès de tiers dans le cadre de l'exécution de ses tâches. Aucun Canton Concordataire ne sera partie à un contrat avec des tiers dans le cadre des tâches confiées au, et/ou assumées par le, SIERA et ne pourra donc être recherché par un tiers.

Les Cantons Concordataires fourniront en revanche quelques prestations au SIERA contre rémunération ; ils peuvent donc à ce titre se retrouver créanciers du SIERA. Il appartiendra aux Cantons Concordataires de facturer régulièrement les prestations fournies, de sorte à limiter leur exposition à tout risque d'impayé. A noter d'ailleurs que la plupart, si ce n'est la totalité, de ces éventuels services seront refacturés par le SIERA à la Confédération, soit pour elle l'OFROU.

Enfin, en cas de difficultés financières, le SIERA, en tant qu'établissement autonome de droit public intercantonal, jouit d'une certaine autonomie. Il est donc de la responsabilité de ses organes, en particulier du Conseil d'Etablissement, de veiller à la bonne gestion financière du SIERA (détermination du budget et bouclage des comptes) et de prendre les mesures de redressement ou d'économie qui s'imposent.

CHAPITRE 2

Ressources financières

Art. 20 Principe

Les ressources financières du SIERA sont principalement :

- a. un apport en nature de chaque Canton Concordataire, à titre de capitalisation initiale du SIERA, qui comprend tous les véhicules, engins et matériel d'exploitation dont les Cantons Concordataires auront transférés la propriété au SIERA selon l'article 12 alinéa 2 lettre a) ;
- b. les montants encaissés de l'OFROU sur la base des prestations effectuées pour l'OFROU ; et
- c. les montants encaissés pour les prestations de service rendues par le SIERA à des clients non liés à l'OFROU, du secteur public et/ou privé.

Commentaire : L'apport en nature des Cantons Concordataires consistera en le transfert d'un certain nombre de véhicules, d'engins et de matériel d'exploitation qui sont affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II, le solde du parc étant mis à disposition du SIERA, selon les termes, conditions et modalités décrits à l'art. 12 al. 2 let. b (cf. commentaires y relatifs).

La liquidité initiale et nécessaire du SIERA sera assurée par la mise à disposition de fonds de la part de son principal mandant sous forme d'une ligne de crédit, d'un prêt ou d'un compte courant, idéalement sans intérêt, remboursable de manière linéaire sur une période de dix ans. L'OFROU s'est déjà déclarée disposée à discuter les termes et conditions d'un tel soutien.

Une fois constitué, le SIERA renforcera, de manière toutefois limitée (cf. art. 21), ses capitaux propres par la constitution de réserves issues des bénéfices annuels qui n'auront pas été distribués (réserves accumulées).

Art. 21 Affectation du résultat

- ¹ Dans les limites de la Convention, le Conseil d'Etablissement décide de manière autonome de l'affectation des bénéfices aux capitaux propres ou de leur distribution, étant précisé que :
- a. Le Conseil d'Etablissement tient compte des exigences de l'OFROU sur la participation de l'OFROU à toute distribution de réserves accumulées, qui sont exclusivement liés à l'activité réalisée avec, et payée par, l'OFROU ; et que
 - b. Le Conseil d'Etablissement doit distribuer ou dissoudre toute réserve accumulée qui excède une somme représentant le 5 % du chiffre d'affaires total du SIERA, sauf s'il estime à l'unanimité de ses membres et avec l'accord des Conseils d'Etat des trois Cantons Concordataires, qu'une telle distribution est contraire aux intérêts à court terme du SIERA, en particulier qu'elle mettrait à mal sa viabilité financière, notamment en termes de liquidités.
- ² Chaque Canton Concordataire participe aux distributions des réserves accumulées en proportion de sa participation, telle que définie à l'Article 17.
- ³ Nonobstant ce qui précède, chaque Canton Concordataire reconnaît la nécessité pour le SIERA de veiller à, et garantir, son autonomie financière.

Commentaire : Le SIERA aura pour objectif d'être bénéficiaire (cf. ég. art. 11 al. 1). Il veillera à conserver ses éventuels bénéfices annuels, par création de réserves en capitaux propres (réserves accumulées), afin de :

- répondre aux risques opérationnels que présente l'exploitation et l'entretien des routes nationales et couvrir d'éventuelles pertes annuelles ;
- avoir suffisamment de moyens financiers pour d'éventuels investissements et développements non budgétisés, respectivement non couverts par des amortissements annuels.

Le SIERA ne procédera à d'éventuelles distributions que lorsqu'il aura constitué une ou des réserves suffisantes pour garantir sa stabilité financière et répondre aux exigences de l'OFROU. Il sera toutefois limité à la création de réserves en capitaux propres pour un montant total représentant le 5 % du chiffre d'affaires du SIERA pour un exercice social donné. La Convention prévoit toutefois une exception lorsque les liquidités à disposition du SIERA ne lui permettent pas de procéder à une distribution malgré l'existence de réserves accumulées supérieures à 5 % du chiffre d'affaires du SIERA pour un exercice social donné. L'exception, de nature temporaire, est activée à la double condition d'une décision unanime des membres du Conseil d'Etablissement et d'une approbation des trois Conseils d'Etat des trois Cantons Concordataires.

La clé de répartition tiendra compte des exigences de l'OFROU quant à une éventuelle participation aux réserves accumulées qui sont distribuées et d'une clé de répartition entre Cantons Concordataires qui sera celle de l'art. 17.

CHAPITRE 3 **Comptabilité**

Art. 22 Principes comptables

- ¹ Les comptes annuels du SIERA comprennent un bilan, un compte de résultats, un tableau des flux de trésorerie ainsi qu'une annexe et, le cas échéant, des informations supplémentaires.

- ² Dans le respect des exigences comptables de l'OFROU, le SIERA prépare ses comptes annuels conformément aux exigences légales et aux principes et règles comptables généralement acceptés en Suisse pour les institutions et établissements du secteur public.

Commentaire : Les règles de comptabilité du SIERA seront appliquées sur la totalité de ses activités, y compris celles qu'il conduira pour d'autres clients que l'OFROU. Dans les faits, le SIERA appliquera les dispositions financières que souhaitent imposer l'OFROU, à savoir le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2). La mise en œuvre d'une comptabilité globale, transcantonale, n'aura plus pour but d'isoler la participation, ou toute autre forme d'apport, de l'un et/ou l'autre Canton Concordataire. Le SIERA n'est pas conçu comme un partenariat intercantonal où chacun reçoit son dû mais comme une entité indépendante et autonome qui exécute en faveur des trois Cantons Concordataires, par délégation de la Confédération, des tâches essentiellement de nature fédérale. A titre informatif, le SIERA fournira toutefois aux Cantons Concordataires, dans une annexe du rapport de gestion, une répartition analytique des charges, des revenus et du résultat par Canton Concordataire.

Art. 23 Révision des comptes annuels du SIERA

- ¹ Le SIERA est tenu de soumettre ses comptes annuels au contrôle ordinaire de l'Organe de Révision.
- ² Les services de contrôle des finances des pouvoirs publics de chaque Canton Concordataire ont un droit d'accès à la comptabilité, aux comptes annuels du SIERA et au rapport de l'Organe de Révision, ainsi que, sur demande, aux principales informations financières du SIERA.

Commentaire : En plus du système de contrôle interne que nécessite la bonne gestion d'un établissement de droit public (art. 27 let. f), le SIERA soumettra ses comptes annuels au contrôle ordinaire (selon les art. 728 ss CO, appliqués par analogie) d'un organe de révision externe indépendant nommé par le Conseil d'Etablissement. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, cet organe n'aura aucun autre mandat de gestion, de comptabilité ou de conseil pour le SIERA.

La loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs du 16 décembre 2005 est applicable.

La durée du mandat est fixée par analogie aux dispositions sur la société anonyme (art. 730a CO).

Les « principales informations financières » consistent notamment en l'ensemble des états financiers du SIERA (rapport de gestion, y compris la comptabilité avec pièces, détail des comptes, etc.).

CHAPITRE 4 **Responsabilité civile**

Art. 24 Principe

- ¹ Le SIERA répond seul envers le tiers lésé du dommage causé de manière illicite et fautive par ses organes et les collaborateurs mis à sa disposition et placés sous son autorité dans l'accomplissement de leur travail au service du SIERA.
- ² Lorsque le SIERA est tenu de réparer un dommage au titre de l'Article 24, il dispose d'une action récursoire contre la personne fautive, même après la cessation des rapports de service, si celle-ci a agi intentionnellement ou par négligence grave. L'action récursoire est exercée aux

termes et conditions prévus par le droit cantonal du Canton Concordataire avec lequel la personne fautive est en relation contractuelle de travail.

- ³ Pour tout autre dommage dont le SIERA serait tenu responsable, la loi du Canton de Vaud sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents, du 16 mai 1961 (RS/VD 170.11) s'applique par analogie.
- ⁴ Les dispositions légales régissant la responsabilité civile des organes et collaborateurs du SIERA lorsqu'ils accomplissent pour celui-ci une tâche relevant du droit privé sont réservées.

Commentaire : La volonté est de concentrer la gestion des cas de responsabilité nés de l'activité du SIERA au niveau du SIERA.

Si un dommage est créé à un tiers par un employé mis à disposition du SIERA dans l'exercice de son activité au service du SIERA, le SIERA répondra seul vis-à-vis de la ou des victime(s) de la gestion et des éventuelles conséquences du dommage ainsi causé. Les Cantons Concordataires informeront à ce titre le SIERA de toute action ou prétention dont ils auront eu connaissance à ce titre.

S'il s'avère que la cause du dommage réside dans une mise à disposition défectueuse de l'employé responsable par le Canton Concordataire (par exemple, parce que l'employé n'avait pas les compétences correspondantes à la fonction souhaitée par le SIERA), alors le SIERA pourrait avoir une éventuelle action récursoire à l'encontre du Canton Concordataire. De même, s'il s'avère que la cause du dommage réside dans une violation grave par l'employé mis à disposition de ses obligations contractuelles, alors le SIERA pourrait avoir une éventuelle action récursoire à l'encontre de l'employé responsable. Dans tous les cas, les conventions-cadre de mise à disposition des ressources humaines (cf. art. 15 al. 2) préciseront les termes et conditions d'une éventuelle action récursoire du SIERA à l'encontre du Canton Concordataire d'engagement et/ou de l'employé fautif, qui respectera les dispositions légales du droit public cantonal concerné.

Si un dommage est créé à un tiers de toute autre manière (que par l'action d'un employé), le SIERA appliquera, par analogie, la loi du canton de Vaud sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents, du 16 mai 1961.

Le SIERA devra conclure une assurance en responsabilité civile adéquate qui l'assure contre les conséquences d'une éventuelle responsabilité civile.

TITRE IV : ORGANISATION

Art. 25 Organes

Les organes du SIERA sont les suivants :

- a. Le Conseil d'Etablissement ;
- b. La Direction ;
- c. L'Organe de Révision.

Commentaire : Le SIERA compte trois organes : Le Conseil d'Etablissement et la Direction sont de nature exécutive, le dernier est de contrôle. La Direction est placée sous l'autorité hiérarchique et la surveillance du Conseil d'Etablissement. L'Organe de Révision a une fonction externe et

indépendante de revue des comptes annuels. Dans un établissement de droit public, il n'y a pas formellement d'assemblée générale des fondateurs, propriétaires ou participants.

CHAPITRE 1

Conseil d'Etablissement

Art. 26 Rôle et composition

- ¹ Le Conseil d'Etablissement est l'organe suprême de direction du SIERA ; il en assume la haute surveillance.
- ² Le Conseil d'Etablissement est composé de cinq membres, soit :
 - les trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires ; et
 - deux membres, qui ne doivent être employés d'aucun Canton Concordataire, et qui sont nommés à l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) membres du Conseil d'Etablissement lors de la première réunion suivant toute vacance du poste.

Commentaire : Le Conseil d'Etablissement est le pouvoir supérieur du SIERA. Il porte la responsabilité ultime de la gestion du SIERA, dans ses aspects organisationnels comme dans ses aspects opérationnels. Il surveille également les activités de tous les échelons hiérarchiques inférieurs, en particulier de la Direction.

Les ingénieurs cantonaux ou poste équivalent (c'est le cas dans le canton de Vaud où le poste est actuellement tenu par le Directeur de la direction générale de la mobilité et des routes) siègent de droit au Conseil d'Etablissement. Ils ne représentent pas les Cantons Concordataires dont ils relèvent et doivent agir dans le seul intérêt du SIERA. Ils mettent à disposition du SIERA leurs connaissances et expériences dans le domaine des constructions, de la gestion de projets et de la mobilité. Ils veillent également, au sein de leur administration cantonale respective, à ce que les décisions du Conseil d'Etablissement soient exécutées par la Direction et les employés mis à disposition du SIERA.

Les deux membres restants sont désignés à l'unanimité des ingénieurs cantonaux ou poste équivalent uniquement (c'est-à-dire qu'aucun des deux membres restants ne participe au choix ou à la nomination de l'autre, notamment en cas de vacance d'un seul poste). Les deux membres restants sont choisis en fonction des compétences nécessaires à l'accomplissement de la mission et des tâches du SIERA. Ils ne pourront pas être employés par un Canton Concordataire (ce qui n'exclut pas qu'ils puissent ou aient pu accomplir quelques mandats ponctuels au service d'un Canton Concordataire, tant que ces engagements restent globalement marginaux). Ils devront enfin représenter l'un et l'autre des intérêts ou groupes d'intérêts différents.

Les ingénieurs cantonaux ou poste équivalent ne percevront aucune rémunération particulière du SIERA pour l'exercice de leur fonction au sein du Conseil d'Etablissement, puisque celle-ci entre dans leur cahier des charges. Le coût de leur participation au Conseil d'Etablissement sera facturé au SIERA par les Cantons Concordataires dont ils relèvent au pro rata du temps consacré à cette fonction, selon les principes exposés à l'art. 16 al. 2 let. b appliqués par analogie. Si, en vertu de sa liberté organisationnelle (cf. art. 29 al. 4), le Conseil d'Etablissement décide de rémunérer les deux autres membres du Conseil d'Etablissement, le coût de ces rémunérations sera intégralement supporté par le SIERA.

La fonction étant liée à un poste au sein de l'administration cantonale pour les ingénieurs cantonaux ou poste équivalent, et/ou à des qualités et des expériences personnelles, aucun membre du Conseil d'Etablissement ne peut se faire valablement représenter par un autre membre ou un tiers au sein du Conseil d'Etablissement dans l'exercice de sa fonction au profit du SIERA ; en d'autres termes, il ne peut siéger et/ou voter qu'en personne.

Art. 27 Compétences

Les compétences inaliénables du Conseil d'Etablissement sont les suivantes :

Commentaire : Parce qu'il est l'organe suprême de gouvernance du SIERA, le Conseil d'Etablissement porte la responsabilité de toutes les compétences de gestion du SIERA qui ne sont pas expressément attribuées à un autre organe. La Convention précise toutefois le traitement de ces compétences de gestion de deux manières : d'une part, elle impose au Conseil d'Etablissement un certain nombre de compétences qui ne peuvent être déléguées et qu'il appartient au seul Conseil d'Etablissement de gérer et/ou décider (cf. art. 27) ; d'autre part, elle délègue de manière obligatoire un certain nombre de tâches à la Direction (cf. art. 32).

Sur les compétences inaliénables : l'inaliénabilité n'empêche pas le Conseil d'Etablissement de décider en son sein de confier la supervision de certaines tâches à un ou plusieurs de ses membres, éventuellement organisés sous forme de commissions. Elle implique en revanche que, quelle que soit l'organisation retenue, le Conseil d'Etablissement reste responsable *in corpore* de l'exécution de ces compétences.

Organisation

- a. Exercer la haute surveillance du SIERA, en particulier de la Direction ;
- b. Désigner ou révoquer le Directeur, ainsi que tout autre membre de la Direction ;
- c. Nommer ou révoquer l'Organe de Révision ;
- d. Adopter ou modifier le Règlement d'Organisation ;

Commentaire : Let. a : Le Conseil d'Etablissement est l'organe hiérarchique supérieur du SIERA. Ainsi, le Directeur reçoit ses instructions du, et rapporte au, Conseil d'Etablissement. Let. b : Le Conseil d'Etablissement gère la procédure de recrutement et fait le choix des membres de la Direction en toute liberté. En revanche, il s'adresse au canton de Vaud pour formaliser les relations contractuelles de travail, qui est, de par la Convention, l'autorité d'engagement des membres de la Direction (cf. art. 31. al. 1). Let. c : Le Conseil d'Etablissement engage directement l'Organe de Révision et détermine librement les termes et conditions du mandat confié, sous réserve des exigences d'indépendance et des tâches confiées à l'Organe de Révision par la Convention (cf. art. 34). Let. d : Sous réserve des principes mentionnés dans la Convention, le Conseil d'Etablissement s'organise librement. Il doit toutefois le faire de manière formelle par l'adoption d'un règlement d'organisation. Ce document précisera le déroulement des séances du Conseil d'Etablissement, les droits éventuels de chaque membre d'en demander la convocation, l'étendue des compétences déléguées à la Direction dans le respect de l'art. 32, etc.

Ressources

- e. Adopter chaque année le rapport de gestion annuel du SIERA, avec ses annexes, en particulier les comptes annuels révisés du SIERA et le budget annuel du SIERA ;
- f. Valider le système de reporting et de contrôle interne proposé par la Direction, en particulier pour vérifier, de manière régulière, l'utilisation des ressources du SIERA au regard du budget annuel approuvé ;
- g. Dans les limites de la Convention, déterminer l'affectation du résultat et des réserves accumulées au terme de chaque année civile ;
- h. Déterminer et approuver la planification et l'engagement des ressources financières à moyen et long terme du SIERA, notamment les investissements nécessaires au fonctionnement et à l'exécution des tâches du SIERA ;
- i. Approuver les besoins en personnel du SIERA ;

Commentaire : Let. e : cf. art. 6. Let. f : Le système de reporting consiste en ce que les informations, résultats et indicateurs de mesure essentiels au pilotage du SIERA, à la vérification de l'efficacité et du respect des objectifs stratégiques et à l'utilisation et/ou adaptation du budget, remontent au Conseil d'Etablissement de manière adéquate, complète et ponctuelle, de sorte à ce que le Conseil d'Etablissement puisse prendre toute décision et adopter toute mesure en connaissance de tous les éléments utiles. Le système de contrôle interne (SCI) un processus, sous la responsabilité du Conseil d'Etablissement, qui permet d'offrir une sécurité appropriée en vue d'atteindre les objectifs fixés en termes d'efficacité et d'efficacité des activités opérationnelles, de fiabilité des états financiers et de conformité aux lois et aux normes. Selon les normes suisses d'audit, « *le SCI est constitué de composantes de contrôle (environnement de contrôle, processus d'évaluation des risques de l'institution, systèmes d'information et de communication importants pour la tenue de la comptabilité et de l'établissement des comptes), d'activités de contrôle et de surveillance des contrôles* ». Let. g : L'affectation tiendra compte de la nécessité de constituer certaines réserves et de respecter certains engagements de (re-)distribution, notamment vis-à-vis de l'OFROU, ainsi que les objectifs fixés par la Convention d'Objectifs (cf. art. 5 al. 2 let. a). Let. h et i : La plupart des engagements et besoins sont budgétés (cf. let. e) ; ils doivent notamment faire l'objet d'une note en annexe du rapport de gestion (cf. art. 6 al. 2). Certaines décisions peuvent toutefois devoir être prises en cours d'exercice ou de manière urgente. La Direction n'a, à cet égard, qu'une compétence déléguée (cf. art. 32 al. 1 let. f et h).

Activités

- j. Veiller au respect, par le SIERA, de la souveraineté de chaque Canton Concordataire, en particulier des lois et autres dispositions légales applicables dans chaque Canton Concordataire ;
- k. Définir les principaux termes et conditions de la coopération entre le SIERA et l'OFROU ;
- l. Veiller au respect, par le SIERA, des accords sur les prestations conclus avec l'OFROU ;
- m. Conclure, sur une base quadriennale, la Convention d'Objectifs ;
- n. Traiter de toute question liée à la mise en œuvre ou à l'interprétation de la Convention.

Commentaire : Let. j : Le SIERA agit sur le territoire des Cantons Concordataires (pour partie) en exécution d'une tâche de droit fédéral. L'exécution de cette tâche ne doit pas se faire au détriment de la souveraineté des Cantons Concordataires. Dans le respect de ce cadre, les Cantons Concordataires doivent tolérer les interventions du SIERA sur leurs territoires respectifs (ainsi que la libre circulation des véhicules/engins et des employés mis à disposition du SIERA dans l'exercice de leurs fonctions, quel que soit leur canton d'origine ou de référence).

Let. k et l : Le SIERA est le nouveau cocontractant de l'OFROU. Il sera généralement représenté par la Direction dans ses rapports directs avec l'OFROU (cf. art. 32 al. 1 let. c), mais le respect des engagements de principe incombe au Conseil d'Etablissement. Il appartient également au seul Conseil d'Etablissement de définir ou redéfinir les relations contractuelles principales que le SIERA contracte avec l'OFROU par le biais de l'accord principal sur les prestations (qui est la base de la délégation de la tâche fédérale d'entretien et d'exploitation des routes nationales). A cet égard, la Direction a une force de proposition. Elle a en revanche une compétence résiduelle pour d'autres contrats de gestion courante et/ou de services ponctuels, même si le cocontractant est l'OFROU (cf. art. 32 al. 1 let. c). Let. m : La Convention d'Objectifs est un accord négocié et conclu entre les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires et le Conseil d'Etablissement agissant au nom et pour le compte du SIERA. Let. n : Le Conseil d'Etablissement doit intervenir personnellement lorsque l'application de la Convention soulève une incertitude, génère un conflit ou nécessite une interprétation.

Art. 28 Mode de décision

- ¹ Le Conseil d'Etablissement ne siège valablement qu'en présence de tous ses membres. Toutefois, les décisions du Conseil d'Etablissement peuvent aussi être prises par voie de circulation, à moins qu'une discussion ne soit requise par un de ses membres.
- ² Les décisions du Conseil d'Etablissement sont prises à la majorité absolue des membres, à l'exception des décisions suivantes qui requièrent l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires :
 1. Désigner ou révoquer le Directeur, ainsi que tout autre membre de la Direction ;
 2. Adopter ou modifier le Règlement d'Organisation ;
 3. Décider de tout investissement substantiel non budgété ;
 4. Décider de toute modification des principaux termes et conditions de la coopération avec l'OFROU ;
 5. Dans les limites de la Convention, décider de l'affectation du résultat et/ou des réserves accumulées ;
 6. Approuver le rapport de gestion annuel, tel que défini à l'Article 27 lettre (e).
- ³ Les membres du Conseil d'Etablissement ne peuvent pas se faire représenter dans leur fonction.
- ⁴ Le Directeur assiste aux séances du Conseil d'Etablissement. Il dispose d'une voix consultative.

Commentaire : Toute séance du Conseil d'Etablissement requiert la présence de tous les membres en fonction (en principe, cinq). L'absence d'un membre nécessite la convocation d'une nouvelle séance, étant rappelé qu'aucun membre ne peut être valablement représenté (cf. art. 28 al. 3). En

principe, le Conseil d'Etablissement prend toutes ses décisions à la majorité absolue, c'est-à-dire trois voix. Les abstentions sont protocolées comme telles mais comptabilisées comme l'expression d'un vote négatif. Ainsi, deux votes « pour » une proposition, deux votes « contre », et une abstention, conduisent à un résultat de refus de la proposition. Un certain nombre de décisions majeures sont soumises à une majorité qualifiée : il s'agit toujours d'une majorité absolue (au minimum trois voix) mais cette majorité nécessite au minimum le vote positif des trois ingénieurs cantonaux ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée. Ces décisions touchent (ch. 1) à la composition de la Direction, organe délégataire majeur du Conseil d'Etablissement, (ch. 2) au Règlement d'Organisation qui définit et/ou précise les règles de délégation du Conseil d'Etablissement à la Direction dans le respect de la Convention (cf. not. art. 32), (ch. 3) toute dépense substantielle, c'est-à-dire qui nécessite une planification, qui n'aurait pas été anticipée dans le budget annuel, (ch. 4) tout changement, quelle qu'en soit la nature ou l'importance, apporté aux contrats liant le SIERA à l'OFROU, son principal client, (ch. 5) l'utilisation du résultat ou des réserves accumulées (comptabilisation en réserves v. distribution), et (ch. 6) l'approbation du rapport de gestion (cf. art. 6).

Le Directeur a le droit d'assister aux séances du Conseil d'Etablissement, à l'exception des discussions qui portent sur sa personne ou le choix de son successeur, et d'y participer activement. Il peut s'y faire représenter par un autre membre de la Direction et, sur autorisation du président du Conseil d'Etablissement, il peut se faire accompagner d'un autre membre de la Direction. L'absence du Directeur n'est toutefois pas un motif de report d'une séance du Conseil d'Etablissement. Le Directeur n'a en revanche aucun droit de vote ni droit d'exprimer symboliquement son vote.

Art. 29 Fonctionnement

- ¹ Le Conseil d'Etablissement se réunit aussi souvent que la conduite du SIERA l'exige mais au minimum quatre fois par an à l'initiative de son président.
- ² Sauf accord contraire unanime des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires, la présidence est assumée à tour de rôle pour un an successivement par les ingénieurs cantonaux, ou poste équivalent de l'administration cantonale concernée, des Cantons Concordataires.
- ³ Le président a une fonction organisationnelle et de direction des réunions du Conseil d'Etablissement. Il n'a pas de voix prépondérante.
- ⁴ Pour le surplus, le Conseil d'Etablissement s'organise librement.

Commentaire : Le Conseil d'Etablissement établit son mode de fonctionnement dans un règlement dont il est libre de déterminer le contenu, sous quelques réserves. D'abord, le Règlement d'Organisation doit établir le rythme ou les modalités de convocation du Conseil d'Etablissement, avec une obligation de se réunir au moins quatre fois par année (en principe, une fois par trimestre). Le nombre minimal est bas, car la Convention confie à la Direction, et non au Conseil d'Etablissement, une très large responsabilité dans la gestion quotidienne du SIERA. Ensuite, le Règlement d'Organisation doit définir les fonctions au sein du Conseil d'Etablissement sachant qu'il doit y avoir au minimum un président (cf. art. 29 al. 2). Il doit aussi définir les modalités formelles de la tenue de ses séances (prise de procès-verbal, possibilité d'avoir des séances par visio-conférence ou autre moyen de télécommunication, droit de proposer un point à l'ordre du jour, etc.). Enfin, il doit préciser, d'une part, les tâches déléguées à la Direction, étant rappelé que certaines tâches sont déléguées par la Convention elle-même et qu'elles ne peuvent être retirées ou restreintes par le Conseil d'Etablissement (cf. art. 32 al. 1) et, d'autre part, définir précisément les

personnes qui, au sein de l'organigramme du SIERA, ont un pouvoir de signature engageant le SIERA qui est attaché à leur fonction.

Le président a des compétences d'organisation uniquement. Il convoque les séances, organise l'ordre du jour, assure la tenue des procès-verbaux, est le point de contact de toute communication adressée au Conseil d'Etablissement.

Art. 30 Représentation

- ¹ Le Conseil d'Etablissement et le Directeur, dans les limites de sa propre compétence, représentent le SIERA à l'égard des tiers.
- ² Le Conseil d'Etablissement ou le Directeur, dans les limites de sa propre compétence, peuvent octroyer, de manière ponctuelle et limitée, un droit de représenter et d'engager le SIERA à une ou plusieurs personnes. Le Directeur tient à jour un registre énumérant les personnes autorisées à représenter ou engager le SIERA et définissant l'étendue, et le cas échéant la durée, de leurs pouvoirs, étant précisé que tout délégataire aura un pouvoir de signature collective à deux.

Commentaire : Le SIERA agit envers les tiers par le biais de ses organes. Le Conseil d'Etablissement déterminera les pouvoirs de signature, individuelle ou collective à deux, de ses membres et de la Direction, notamment du Directeur, dans son Règlement d'Organisation. La Convention impose en revanche que tout délégataire – autre que les membres du Conseil d'Etablissement et le Directeur – ait, le cas échéant, un pouvoir de signature collective à deux. Il peut s'agir de délégataires ponctuels, chargés par procuration ou mandat, d'une tâche limitée dans le temps, ou d'employés mis à disposition du SIERA pour un terme plus long, mais qui, dans l'accomplissement de leurs tâches, sont tous amenés à engager le SIERA envers des tiers.

Le Conseil d'Etablissement peut aussi décider d'inscrire le SIERA au registre du commerce sur une base volontaire (cf. art. 934 al. 2 CO) et définir par ce biais les personnes qui sont autorisées à agir pour lui et leurs pouvoirs de signature respectifs.

CHAPITRE 2

Direction

Art. 31 Composition

- ¹ La Direction est composée de quatre personnes désignées par le Conseil d'Etablissement mais engagées par l'autorité d'engagement du Canton de Vaud.
- ² La Direction est composée du Directeur et de trois sous-directeurs qui rapportent à ce dernier.

Commentaire : Les quatre membres de la Direction sont recrutés et choisis par le seul Conseil d'Etablissement. Ils sont en revanche engagés formellement par l'autorité d'engagement du canton de Vaud. La Direction est composée d'un directeur qui est le supérieur hiérarchique de trois sous-directeurs, responsables des secteurs « support » (logistique, juridique, IT, comptabilité, etc.), secteur « exploitation » (centres d'entretien et points d'appui) et secteur « électromécanique ». La Direction, engagée par le canton de Vaud est mise à disposition partiellement des deux autres Cantons Concordataires selon la répartition suivante : 50 % du temps de travail pour le canton de Vaud et 25 % pour chacun des deux autres Cantons Concordataires. La totalité du temps de travail de la Direction est ensuite mis à disposition du SIERA par chaque Canton Concordataire. Ce

système, en cascade, permet l'intégration formelle de la Direction, et assoit sa légitimité, dans les trois administrations cantonales des Cantons Concordataires.

Art. 32 Tâches

¹ La Direction a les tâches suivantes :

- a. Conduire, gérer, superviser et développer l'activité quotidienne du SIERA ;
- b. Par le biais de son Directeur, assister aux réunions du Conseil d'Etablissement ;
- c. Assurer les relations et la communication du SIERA avec l'OFROU et toute partie tierce ;
- d. Conclure, modifier ou résilier tout contrat de prestations de services entre l'OFROU et le SIERA dans le respect du cadre défini par le Conseil d'Etablissement ;
- e. Gérer l'administration du SIERA, y compris des centres d'entretien et points d'appui, sur le territoire de l'Unité Territoriale II ;
- f. Organiser et gérer le personnel mis à disposition du SIERA, y compris en planifier les besoins ;
- g. Gérer les dépenses du SIERA en conformité avec le budget annuel approuvé par le Conseil d'Etablissement ;
- h. Informer le Conseil d'Etablissement des besoins financiers nécessaires à la poursuite de la direction stratégique fixée dans la Convention d'Objectifs ;
- i. Informer le Conseil d'Etablissement des investissements nécessaires au fonctionnement et à l'exécution des tâches du SIERA ;
- j. Proposer au Conseil d'Etablissement un système de reporting et de contrôle interne, en particulier pour vérifier, de manière régulière, l'utilisation des ressources du SIERA au regard du budget annuel approuvé ;
- k. Préparer les rapports exigés par l'OFROU ;
- l. Préparer le rapport de gestion annuel du SIERA avec ses annexes, en particulier les comptes annuels révisés du SIERA et le budget annuel du SIERA ;
- m. Veiller à la tenue en continu de la comptabilité du SIERA ;
- n. Organiser les activités opérationnelles du SIERA, en particulier en les répartissant dans les centres d'entretien et points d'appui sis sur le territoire de l'Unité Territoriale II, et établir les directives et règlements nécessaires ; et
- o. Exécuter toute tâche qui lui est déléguée, de manière ponctuelle ou durable, par le Conseil d'Etablissement.

² Dans l'exercice de ses fonctions, la Direction suit les principes de la gestion d'entreprise, en particulier la garantie d'une exploitation rentable, sûre et de haute qualité du réseau des routes nationales sises sur le territoire de l'Unité Territoriale II.

Commentaire : Let. a : La Direction est, pour des raisons d'efficacité et d'efficience, l'organe de gestion quotidienne du SIERA. Elle est composée de professionnels qui consacrent l'intégralité de leurs charges de travail à leur fonction au service du SIERA. Let. b : Le Directeur peut se faire représenter ou, sur autorisation du président du Conseil d'Etablissement, accompagné d'un sous-directeur. Il n'a formellement pas de droit de vote, mais peut exprimer son opinion de manière consultative (cf. art. 28 al. 4). Let. c : La Direction est l'interlocuteur premier du SIERA envers les clients du SIERA. En revanche, sauf délégation contraire, il appartiendra de préférence, au Conseil d'Etablissement de gérer les relations avec le monde politique et/ou la communication avec la presse. Let. d : La Direction reste compétente pour engager par contrat le SIERA vis-à-vis de tiers, y compris l'OFROU, à condition de ne pas toucher à la substance de la délégation de tâche fédérale, en particulier de ne pas s'écarter des principaux termes et conditions de la coopération définies par le Conseil d'Etablissement (cp. art. 27 let. k et l). Let. f : La gestion administrative du SIERA s'entend au sens large : elle concerne en particulier l'ensemble des services de soutien et d'encadrement fournis par le SIERA à ses divers acteurs (notamment organes et personnel), de sorte à lui permettre de réaliser les tâches qui lui sont confiées. Let. g : La Direction a le pouvoir d'engager des ressources, sans limite de montants, pour autant que ces engagements soient en conformité avec le budget annuel. A contrario, toute dépense (substantielle) non budgétée doit être approuvée par une majorité qualifiée du Conseil d'Etablissement (cf. art. 28 al. 2 ch. 3). Let. h, i et j : La Direction doit être le témoin et le rapporteur auprès du Conseil d'Etablissement, au travers du système de reporting, des besoins identifiés sur le terrain (cf. ég. art. 27 let. f). Let. k : Ces rapports sont, le cas échéant, définis dans les accords de prestations conclus avec l'OFROU. Let. l : cf. art. 6. Let. m : Le SIERA mettra en œuvre les principes comptables exigés par l'OFROU, à savoir le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) (cf. ég. art. 22). Let. n : Sous réserve des axes fixées par la Convention d'Objectifs (cf. art. 5 al. 2 let. b) et du Règlement d'Organisation, la Direction a le pouvoir de réorganiser la structure opérationnelle du SIERA et le pouvoir d'édicter des directives et instructions aux unités opérationnelles inférieures. Let. o : La Direction peut, sur délégation, être amenée à exercer d'autres tâches ; celles-ci ne sont toutefois pas garanties et dépendent du Conseil d'Etablissement qui peut les modifier ou révoquer librement.

Art. 33 Support administratif (prestations de services)

En principe, le support et/ou assistance administratif central des organes du SIERA sera fourni par le Canton de Vaud sur la base de contrats de prestations de services spécifiques ou par des collaborateurs mis à disposition du SIERA.

Commentaire : En principe, le canton de Vaud mettra à disposition un certain nombre d'employés qui seront assignés à la gestion et assistance administrative central des organes du SIERA, c'est-à-dire à l'exclusion des centres d'entretien et des points d'appui. L'assistance administrative requise par les centres d'entretien et/ou points d'appui sera comme par le passé assurée par les employés mis à disposition par les Cantons Concordataires concernés. Toutes ces personnes font partie des conventions de mise à disposition des employés.

Le SIERA peut avoir besoin, de manière ponctuelle voire régulière, de services et/ou compétences qui ne sont pas internalisées. Dans la mesure où le siège administratif du SIERA est à Lausanne, la Convention prévoit qu'il incombe au canton de Vaud de fournir cette assistance par le biais de ses services administratifs compétents, contre couverture des coûts complets générés. Ces besoins d'assistance supplémentaire feront l'objet de contrats de prestations de services dédiés.

CHAPITRE 3

Organe de Révision

Art. 34 Nomination et rôle

- ¹ L'Organe de Révision est une entreprise de révision de premier ordre, soumise à la surveillance de l'Etat conformément à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision, autorisée en qualité d'expert-réviseur agréé, nommé par le Conseil d'Etablissement pour un mandat d'une durée d'un an, renouvelable.
- ² L'Organe de Révision a les mêmes obligations d'indépendance et les mêmes attributions que celles définies aux art. 727 et ss CO. En particulier, il procède à un contrôle ordinaire et présente au Conseil d'Etablissement, chaque année, son rapport de révision avec les comptes annuels.

Commentaire : Les qualités attendues de l'Organe de Révision sont celles définies par la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision (LSR ; RS 221.302), qui exige un agrément spécial pour les entreprises qui fournissent des prestations de révision à des sociétés ou entités d'intérêt public (cf. art. 727b CO et art. 7 ss LSR), et les tâches sont celles définies par le code des obligations (cf. art. 728a ss CO). L'Organe de Révision doit être de premier ordre, c'est-à-dire qu'il doit être au minimum actif à un niveau national, et indépendant, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être au service régulier d'un des Cantons Concordataires et remplir les conditions de l'art. 728 al. 2 CO. L'exécution passée de mandats ponctuels et de faible importance n'est pas a priori disqualifiant. La fonction d'Organe de Révision ne permet pas en revanche d'accepter d'autres mandats en cours d'exercice de la fonction.

TITRE V : LITIGES

Art. 35 Discussions amiables

- ¹ Les Cantons Concordataires soumettent leurs litiges, différends ou prétentions découlant de l'interprétation et/ou de l'application de la Convention au Conseil d'Etablissement, qui sera chargé de rechercher de bonne foi une solution amiable qui convienne à tous les Cantons Concordataires.
- ² Tous litiges, différends ou prétentions survenant entre un ou des Cantons Concordataires et le SIERA seront soumis à un comité ad hoc composé de deux membres du Conseil d'Etablissement et d'un représentant du Conseil d'Etat du ou des Cantons Concordataires concernés.

Commentaire : En vertu de sa compétence reconnue de veiller à la bonne application et à la juste interprétation de la Convention (cf. art. 27 let. n), le Conseil d'Etablissement fera office de médiateur avec toutefois une force de proposition de solution amiable, lorsque le litige oppose deux ou plusieurs Cantons Concordataires uniquement. Le Conseil d'Etablissement peut aussi choisir d'externaliser cette phase de médiation à un ou plusieurs médiateurs reconnus, mais indépendants des administrations et/ou du SIERA. En revanche, si le SIERA est impliqué comme partie dans un possible litige, le Conseil d'Etablissement devra impérativement constituer un comité ad hoc, composée de deux membres du Conseil d'Etablissement (idéalement qui n'ont pas de lien direct avec le ou les Cantons Concordataires concernés) et un représentant du Conseil d'Etat du ou des Cantons Concordataires concernés. Il est important que le représentant soit un Conseiller d'Etat qui

puisse engager son canton. Ce comité ad hoc se chargera, de manière indépendante du Conseil d'Etablissement, de conduire une médiation avec force de proposition. Bien que la Convention ne fixe aucun délai, il est souhaitable, vu les enjeux et le besoin de coopération, que cette phase de discussions amiables intervienne dès que possible une fois le litige connu et qu'elle ne se prolonge pas.

Art. 36 Arbitrage

- ¹ Dans le cas où le litige, le différend ou la prétention n'ont pu être complètement résolus par le Conseil d'Etablissement, respectivement le comité ad hoc, les Cantons Concordataires, respectivement le SIERA, soumettent leurs litiges à l'arbitrage d'un tribunal arbitral formé de trois arbitres.
- ² Chaque partie au litige désigne un arbitre. Les arbitres désignés choisissent un troisième arbitre comme président du tribunal arbitral. S'il y a trois parties ou plus ayant des intérêts divergents, les deux arbitres sont désignés conformément à la convention des parties. A défaut d'accord entre les parties, les arbitres sont désignés par la Commission Interparlementaire.
- ³ Le tribunal arbitral applique la procédure d'arbitrage prévue par le Code de procédure civile suisse, du 19 décembre 2008.

Commentaire : Le SIERA est un établissement autonome de droit public créé par les Cantons Concordataires pour donner une forme institutionnelle à leur collaboration dans l'exécution, par délégation, d'une tâche fédérale. L'aspect collaboratif à l'origine du SIERA (mise en commun des énergies de trois cantons), comme le sujet de son action (gestion, sur délégation, d'une tâche fédérale, qui ne touche pas a priori à la souveraineté des Cantons Concordataires) conduit les Cantons Concordataires à préférer un mode de résolution des litiges de nature privée.

La désignation du tribunal arbitral suit une procédure classique en cas de litiges entre deux entités (Cantons Concordataires et/ou SIERA). Les deux arbitres désignés par les parties en litige se concerteront et désigneront le troisième arbitre qui sera le président du tribunal arbitral. En cas de conflit multipartite, et si les parties en litige ne s'entendent pas, il appartiendra à la Commission Interparlementaire de désigner les trois membres du tribunal arbitral. Ces arbitres s'organiseront ensuite entre eux, notamment pour désigner leur président.

Pour le solde, le tribunal arbitral appliquera (si besoin, par analogie) les dispositions du code de procédure civile, du 19 décembre 2008 (CPC ; RS 272 ; art. 353 ss CPC).

TITRE VI : DUREE ET DENONCIATION

Art. 37 Durée

La Convention est de durée indéterminée.

Art. 38 Dénonciation

Chaque Canton Concordataire peut mettre fin unilatéralement à la Convention en notifiant, par l'intermédiaire de son Conseil d'Etat, la décision de son Parlement aux Conseils d'Etat des autres Cantons Concordataires, moyennant le respect d'un préavis de six mois au moins avant le début du

délai de préavis prévu pour la résiliation du principal accord sur les prestations concernant l'Unité Territoriale II, conclu entre le SIERA et l'OFROU.

Commentaire : Le droit de dénonciation octroyé à chaque Canton Concordataire est la conséquence de la durée indéterminée de la Convention. Il est juste et conforme aux principes de droit de permettre à une partie de mettre fin, à certaines conditions et dans un certain délai, à un engagement assumé sans limite de temps. Ce droit de dénonciation appartient au Parlement du Canton Concordataire qui désire se retirer de la Convention. Toutefois, ce droit ne peut s'exercer que dans une certaine fenêtre de temps qui tient compte des engagements du SIERA auprès de l'OFROU. Ainsi, si un Canton Concordataire souhaite dénoncer la Convention, il doit impérativement le faire six mois avant que ne débute le délai de préavis permettant au SIERA de dénoncer l'accord sur les prestations principal qui le lie à l'OFROU. Ainsi la dissolution éventuelle du SIERA (cf. art. 39) n'impactera pas les engagements pris par le SIERA à l'égard de l'OFROU.

Art. 39 Règles de dissolution

¹ En cas de dissolution du SIERA :

- a. les passifs du SIERA sont payées sur l'actif disponible ou le produit de leur réalisation ; et
- b. les actifs nets disponibles du SIERA ou le produit de leur réalisation, après paiement de tous les engagements du SIERA, sont alloués aux Cantons Concordataires en proportion de leurs participations respectives au capital propre du SIERA, telles que définies par l'Article 17.

² Si un Canton Concordataire dénonce la Convention, ses droits et obligations au titre de la Convention sont maintenus jusqu'à la fin de la validité du dernier accord de prestations liant le SIERA à un tiers.

Commentaire : La dissolution est provoquée par la sortie d'un ou de plusieurs Cantons Concordataires. La Convention – et donc le SIERA – ne peut, sous cette forme, subsister entre deux Cantons Concordataires uniquement. La dissolution débute donc lorsque le dernier contrat liant le SIERA à un tiers est définitivement terminé, étant précisé que, dès réception d'une dénonciation par un Canton Concordataire, le Conseil d'Etablissement doit entreprendre toute démarche pour dénoncer, dans les formes, tous les contrats et autres accords auxquels le SIERA est partie. La dissolution est conduite par le Conseil d'Etablissement qui devient alors le liquidateur du SIERA. Le liquidateur veillera en priorité à payer les dettes et réaliser les engagements du SIERA. La dévolution des actifs du SIERA se fera soit par répartition des actifs nets entre les Cantons Concordataires soit par l'allocation entre les Cantons Concordataires d'un éventuel produit de réalisation si le Conseil d'Etablissement estime que les actifs sont ainsi mieux valorisés.

Jusqu'à la fin de validité du dernier accord liant le SIERA, chaque Canton Concordataire reste lié à la présente Convention. Au-delà de cette échéance, chaque Canton Concordataire maintiendra la mise à disposition de son ingénieur cantonal et/ou autre poste équivalent de l'administration cantonale concernée le temps de la dissolution formelle du SIERA.

TITRE VII : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 40 Entrée en vigueur

La Convention entre en vigueur à la date fixée d'un commun accord par les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires, après obtention de l'approbation du Parlement de chaque Canton Concordataire.

Art. 41 Phase de constitution

- ¹ Les Cantons Concordataires conviennent que le SIERA sera fonctionnel au 1^{er} janvier 2019.
- ² Dès l'entrée en vigueur de la Convention, le Conseil d'Etablissement adopte un plan décrivant la procédure et les étapes de transition pour permettre l'adaptation de la structure de l'Unité Territoriale II, telle que définie par la convention intercantonale du 11 décembre 2007, à celle définie par la Convention.
- ³ Nonobstant ce qui précède, la convention intercantonale du 11 décembre 2007 demeure applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2019.
- ⁴ Chaque Canton Concordataire s'engage à accomplir toutes les démarches, notamment adopter les dispositions légales, nécessaires à la mise en œuvre de la Convention dans les délais impartis selon le plan adopté par le Conseil d'Etablissement.

Art. 42 Abrogation et reprise

- ¹ La convention intercantonale du 11 décembre 2007 est abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2019.
- ² Dès le 1^{er} janvier 2019, le SIERA reprend tous les droits et obligations de l'Unité Territoriale II.

Art. 43 Information de la Confédération suisse

Conformément à l'article 48 alinéa 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, chaque Canton Concordataire porte la Convention à la connaissance de la Confédération.

La présente convention intercantonale a été approuvée par le Parlement du Canton de Vaud le [date] 2018, le Parlement du Canton de Fribourg le [date] 2018, et le Parlement de la République et Canton de Genève le [date] 2018, selon la procédure propre à chacun des Cantons Concordataires, ainsi que celle instaurée par la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.

AINSI FAIT, en trois exemplaires originaux valant un seul, remis à chaque Canton Concordataire, à Fribourg, Genève et Lausanne, le [date] 2018.

Pour le Canton de Vaud

Nom : _____

Titre : Président

Nom : _____

Titre : Chancelier

Pour le Canton de Fribourg

Nom : _____

Titre : Président

Nom : _____

Titre : Chancelier

Pour la République et Canton de Genève

Nom : _____

Titre : Président

Nom : _____

Titre : Chancelier



Botschaft 2018-DAEC-140

18. September 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA-Vereinbarung)

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Zum Entwurf	45
1.1. Einführung	45
1.2. Vorbereitungsarbeiten	48
1.3. Neuorganisation	49
1.4. Entwurf der interkantonalen Vereinbarung	52
2. Auswirkungen des Vereinbarungsentwurfs	53
2.1. Allgemeines	53
2.2. Sacheinlagen und Übertragung des Fahrzeugparks	54
2.3. Personelle Folgen	54
2.4. Andere Auswirkungen auf das Budget für die Laufende Rechnung	55
2.5. Folgen im Bereich der Informatik	55
2.6. NFA (Konformität, Umsetzung, andere Folgen)	55
2.7. Administrative Vereinfachungen	55
2.8. Datenschutz	55
2.9. Vertragliche Beziehungen zwischen dem Staat Freiburg und dem SIERA	55
3. Schlussfolgerung	56

1. Zum Entwurf

1.1. Einführung

1.1.1. Zweck

Mit der vorliegenden Botschaft werden die Parlamente der Kantone Freiburg, Genf und Waadt ersucht, ihre jeweilige Regierung zu ermächtigen, der interkantonalen Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf (*SIERA-Vereinbarung*) beizutreten. Damit wird eine neue selbstständige öffentlich-rechtliche interkantonale Anstalt errichtet, deren Hauptaufgabe darin bestehen wird, den Unterhalt der Nationalstrassen auf dem Gebiet der drei Partnerkantone sicherzustellen.

1.1.2. Aufbau der Botschaft

Während der erste Teil der Botschaft die Eckwerte des Vereinbarungsentwurfs darlegt, die den Parlamenten der drei Partnerkantone zur Abstimmung vorgelegt werden wird, hat

der zweite Teil die Etappen und den Zeitplan für die Überführung der Partnerschaft, die heute für den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen auf dem Gebiet der Gebietseinheit II gilt, in eine neue selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts zum Gegenstand. Diese beiden ersten Teile sind den drei Partnerkantonen gemein, weil der Kontext des Unterfangens, die Ziele sowie der Inhalt der Vereinbarung für alle drei identisch sind.

Der dritte und letzte Teil, der jedem Partnerkanton eigen ist, behandelt die Auswirkungen der Umsetzung der Vereinbarung.

1.1.3. Kontext

Seit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2008 der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die am 28. November 2004 vom Schweizer Stimmvolk angenommen worden war, ist der Bund alleiniger Eigentümer des Nationalstrassennetzes. Entsprechend ist er seitdem verantwortlich für dessen Bau, Betrieb und Unterhalt.

Das Nationalstrassennetz wurde in elf Gebietseinheiten unterteilt, an welche der Bund über das Bundesamt für Strassen (ASTRA) den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen auf dem jeweiligen Gebiet delegiert hat. Diese Delegation geschah über Leistungsvereinbarungen.

Das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Partnerkantone gehört zur Gebietseinheit II (GE II).

Am 11. Dezember 2007 haben die drei Kantone, die Teil der GE II sind, über ihre jeweilige Regierung eine interkantonale Vereinbarung über den Unterhalt der Nationalstrassen auf der GE II (*Vereinbarung 2007*) abgeschlossen. Die Vereinbarung 2007 legt für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen die Form einer konventionellen Partnerschaft fest. Diese schloss mit dem ASTRA eine Leistungsvereinbarung ab, mit der das ASTRA den Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen der GE II an die Partnerschaft delegiert und die den Kanton Waadt (bzw. für ihn die *Direction générale de la mobilité et des routes*, DGMR) als Betreiber der GE II definiert.

Zwar waren die Ergebnisse der ersten Jahre zufriedenstellend. Weil aber der Bund immer ehrgeizigere wirtschaftliche Ziele setzt und weil die Herausforderungen namentlich bei der Sicherheit immer komplexer werden, stösst die aktuelle Organisationsform an ihre Grenzen.

Nach einer ersten Umsetzungsphase hat das ASTRA von einigen Gebietseinheiten verlangt, dass sie ihre Struktur und Funktionsweise überprüfen und bei Bedarf auf der Grundlage der gesammelten Erfahrung verbessern, um die Betriebskosten zu senken.

Für die GE II führte das ASTRA seine Forderungen anlässlich von zwei Sitzungen aus. Diese fanden am 29. August 2011 und 3. Juni 2015 im Beisein der Staatsräte statt, die im jeweiligen Partnerkanton für Strassen, Mobilität und Verkehr zuständig sind. Eine Präzisierung der Forderungen folgte im Brief vom 22. Dezember 2015.

Zusammengefasst verlangte das ASTRA von der GE II, dass diese:

- > ihre Kosten reduziere;
- > eine selbstständige Bewirtschaftungseinheit bilde;
- > eine gut verständliche Organisation und Kompetenzaufteilung innerhalb der GE II für eine transparente und effiziente Kommunikation mit dem ASTRA biete;
- > eine starke Führung der GE II einrichte (d. h. mit klar definierten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, mit direkter Linienverantwortung und kurzen Entscheidungswegen sowie mit der Befugnis, in den drei Partnerkantonen zu intervenieren und zu handeln);
- > alle Prozesse insbesondere für die Einsätze und/oder die Verrechnung vereinheitliche;
- > eine eigenständige Buchhaltung führe (um Reserven bilden und dem ASTRA 50% des Gewinns aus den

Tätigkeiten der GE II im Zusammenhang mit den Nationalstrassen ausschütten zu können, wenn eine Gewinnausschüttung an die Partnerkantone erfolgt).

Die GE II bewegt sich in einem Umfeld, das in ständigem Wandel begriffen ist. Die betriebliche Optimierung, die nötig ist, um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen, muss in einem Kontext von mehr Leistungen (vor allem, weil das ASTRA höhere Sicherheits- und Qualitätsstandards vorgibt, was mit höheren Kosten verbunden ist) und mehr Verkehr (womit die Herausforderungen für den Betrieb der Nationalstrassen, etwa im Bereich der Nacharbeit, steigen) verwirklicht werden.

Angesichts dieser Entwicklungen und um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen, haben die Regierungen der drei Partnerkantone beschlossen, die institutionelle Struktur der GE II zu optimieren.

1.1.4. Gebietseinheit II

Die GE II ist eine von elf Gebietseinheiten, die der Bund für die Umsetzung der NFA im Bereich der Nationalstrassen definiert hat. In der GE II arbeiten die drei betroffenen Kantone Waadt, Freiburg und Genf in einer konventionellen Partnerschaft zusammen. Die GE II umfasst die A1 zwischen Genf und Kerzers, die A9 zwischen Vallorbe und Bex sowie die A12 zwischen Vevey und Flamatt.

Die GE II ist nach Grösse, Umsatz und Personalbestand die bedeutendste der elf Schweizer Gebietseinheiten. Mit einer Gesamtlänge von 302 km macht das Nationalstrassennetz der GE II rund 15% des gesamten Schweizer Nationalstrassennetzes aus. Der Umsatz beträgt zirka 55 Millionen Franken und setzt sich wie folgt zusammen:

- > 30 Millionen Franken für die Finanzierung der laufenden Unterhaltskosten (Winterdienst, Grünflächen, Reinigung, Elektromechanik und technische Leistungen);
- > 10 Millionen Franken für die Sicherung der Grossprojekte des ASTRA (z. B. Arbeiten beim Viadukt Chillon);
- > 7 Millionen Franken für die Finanzierung von kleinen Arbeiten, die auf Rechnung des ASTRA ausgeführt werden (z. B. Austausch des Computers zur Steuerung der Lichtsignalanlagen in Tunnels);
- > der Saldo für die Finanzierung der Reparaturarbeiten nach Unfällen (Ersatz von Leitschranken und Tafeln, Reinigung der Fahrbahn usw.).

Die GE II zählt 180 bis 190 Vollzeitäquivalente (VZÄ), die gegenwärtig einem der drei Partnerkantone angehören (45 VZÄ beim Kanton Freiburg, 120 bis 130 VZÄ beim Kanton Waadt und 14 VZÄ beim Kanton Genf). Damit ist die GE II für die betroffenen Regionen eine wichtige Arbeitgeberin.

Als Erbringerin eines zentralen Service Public muss die GE II über eine Grundinfrastruktur und über Kompetenzen ver-

fügen, die es ihr erlauben, alle ihr übertragenen Aufgaben wahrzunehmen und auf die verschiedenen Interessen aller betroffenen Akteure zu reagieren.

Konkret heisst dies:

- > Automobilistinnen und Automobilisten: Als Strassenbenützerinnen und -benützer sind sie an der Aufrechterhaltung eines ununterbrochenen Verkehrsflusses interessiert. Mit anderen Worten, die Tätigkeiten der GE II dürfen den Verkehr nicht stören und zentrale Aspekte wie die Tunnelbeleuchtung oder der Winterdienst müssen jederzeit gewährleistet sein.
- > ASTRA: Als Kunde will das Bundesamt, dass die GE II auf dem ihr zugeteilten Gebiet die drei Zieldimensionen der Strassenpolitik (Sicherheit, Verkehrsfluss und Rentabilität) sicherstellt, ohne dabei die Wirksamkeit der Kommunikationswege zu vernachlässigen.
- > Kantone: Als Verantwortliche für die GE II haben sie ein doppeltes Interesse. Zum einen nehmen die Partnerkantone ihre politische Verantwortung als politische Akteure sehr ernst (strategische Begleitung, Kontrolle, Aufsicht), auch wenn diese Verantwortung im Bereich der Nationalstrassen lediglich delegiert ist, ist der Bund doch der Hauptverantwortliche für das Nationalstrassennetz. Zum anderen sind die Partnerkantone auch ökonomische Akteure. In dieser Rolle betrachten sie die Nationalstrassen als entscheidenden Faktor für die Ansiedlung von Unternehmen. Entsprechend wollen sie ein funktionierendes Nationalstrassennetz, dessen Betrieb hochwertig ist. Kommt hinzu, dass die GE II als Arbeitgeberin für die Kantone von grosser Bedeutung ist.
- > Subunternehmen: Die GE II vergibt bestimmte Aufträge an externe Unternehmen für einen Gesamtbetrag von rund 25 Millionen Franken im Jahr. Somit ist die GE II phasenweise und für gewisse Sektoren ein wichtiger Motor der regionalen Nachfrage.
- > Andere Kunden: Die GE II bietet ihre Leistungen auch anderen Kunden an, etwa den Kantonen in anderen Sektoren des öffentlichen Verkehrs oder den Gemeinden, Städte und/oder ihren Organen.

1.1.5. Bestandesaufnahme

In seinem Brief vom 22. Dezember 2015 verlangte das ASTRA von der GE II eine Kostenreduktion von 3 Millionen Franken, um eine adäquate Rentabilität sicherzustellen.

Die GE II hat zwischen 2008 und 2016 bereits mehrere Optimierungsmassnahmen umgesetzt, um der steigenden Zahl der Herausforderungen in einem sich stetig wandelnden Umfeld gerecht zu werden. Auch wenn die GE II zurzeit in den drei Kantonsverwaltungen integriert ist und die Zunahme des Verkehrs, der Nacharbeit und der Baustellen im Zusammenhang mit der Unterhalts- bzw. Gesamtinsandsetzungstrategie des ASTRA (UPlaNS) die Komplexität

des Betriebs erhöht, war die GE II in der Lage, den Einnahmerückgang im Bereich «Global» von rund 10% zwischen 2009 und 2014 aufzufangen. Dank ihrer Optimierungsbemühungen konnte die GE II mit anderen Worten die Betriebsstandards des ASTRA mit weniger Ressourcen und in einer der dynamischsten Regionen der Schweiz mit immer stärker belasteten Verkehrsinfrastrukturen erfüllen.

Angeichts der neuen finanziellen Vorgaben des ASTRA, der zu erwartenden Änderungen des Umfelds und der bereits durchgeführten betrieblichen Optimierungen ist es jedoch offensichtlich, dass die Funktionsweise der GE II, wie sie in der Vereinbarung 2007 vorgesehen ist, nicht mehr geeignet ist, um die künftig nötigen Optimierungen umzusetzen und so die vom ASTRA geforderten finanziellen Einsparungen zu erzielen. In der aktuellen Situation ist vielmehr mit einem Kostenanstieg zu rechnen, weil der ASTRA neue Standards, vor allem neue Sicherheitsstandards, vorgibt.

Zu den Schwierigkeiten gehört, dass die aktuelle Funktionsweise des GE II sehr stark von den kantonalen Strukturen geprägt ist. So gibt die Vereinbarung 2007 der Direktion der GE II weder die Autonomie, die Legitimität noch die Befugnisse, um gemeinsame Verfahren und Querschnittsprozesse für die drei Dienststellen, die in den Partnerkantone für die Nationalstrassen zuständig sind, festzulegen. Die interkantonale Zusammenarbeit und damit auch die Möglichkeit von Skaleneffekten sind stark eingeschränkt; die Partnerkantone können kaum von Synergien profitieren. Auch gibt es keine Vereinheitlichung bei den Verfahren oder den Fahrzeug- und Geräteparks. Die fehlende Zentralisierung von Management und Verwaltung hat Redundanzen und Volumen, die für die Arbeit des Betriebspersonals suboptimal sind, zur Folge. Die Grösse der Netze ist nicht ausreichend. Und schliesslich gibt es manchmal Überschneidungen bei der Kommunikation mit dem ASTRA zwischen der GE II und den drei Kantonen (insbesondere mit der Zentrale und der Filiale in Estavayer-le-Lac).

All diese Elemente haben die Grenzen der aktuellen Organisation zum Vorschein gebracht. Falls die GE II ihre Organisation nicht anpasst und gleichzeitig die finanziellen und technischen Vorgaben des ASTRA einhält, werden die Verwaltungs- und Betriebskosten der Gebietseinheit laut Prognosen höher ausfallen als die Einnahmen. Dies würde jedoch bedeuten, dass die Partnerkantone einspringen und die Verluste übernehmen müssten. Sollte das ASTRA andererseits zum Schluss kommen, dass die Kantone den Betrieb der Nationalstrassen nicht gemäss festgelegten Zielen sicherstellen können, könnte es beschliessen, die Kompetenzdelegation zu entziehen oder nicht zu erneuern und den Betrieb der GE II intern wahrzunehmen oder sie an eine andere Gebietseinheit bzw. an ein Privatunternehmen zu übertragen.

Damit ist auch gesagt, dass eine tiefgreifende organisatorische Umstrukturierung der GE II nötig ist.

1.2. Vorbereitungsarbeiten

1.2.1. Chronologie der Studien und Entscheide

2012 haben Regierungsvertreter der drei Partnerkantone, die in der Regierungsdelegation DELCE zusammenarbeiten, der Direktion der GE II den Auftrag gegeben, eine neue Struktur unter Berücksichtigung der neuen Vorgaben und der zu erwartenden Entwicklungen auszuarbeiten.

Mit der Unterstützung von externen Spezialisten unternahm die Direktion der GE II darauf verschiedene Analysen und spielte verschiedene Szenarien durch, um einen neuen rechtlichen Rahmen für die GE II vorzuschlagen.

2013 beauftragte die DELCE die GE II zudem damit, einen Businessplan für die Jahre 2015 bis 2018 zu erstellen, mit dem Ziel:

- > die finanziellen Ziele der künftigen GE II zu definieren;
- > ein neues Betriebskonzept zu entwickeln, das den neuen finanziellen Vorgaben entspricht; und folglich
- > einen Kriterienkatalog auszuarbeiten, mit dem die verschiedenen organisatorischen Optionen für die neue Struktur der GE II evaluiert werden können.

Am 15. Juli 2014 validierte die DELCE einen Businessplan, der teilweise die Vorgaben des ASTRA (vgl. Punkt 1.1.3) betreffend operative Entwicklungen erfüllte.

Parallel dazu gab die DELCE dem Führungsausschuss CODIR – dem Verwaltungsorgan der GE II, das sich aus den drei Kantonsingenieuren der Partnerkantone zusammensetzt – den Auftrag, die verschiedenen juristischen Varianten für den neuen rechtlichen Rahmen der GE II zu analysieren, mit dem Ziel, die notwendigen betrieblichen Optimierungen vorzunehmen bzw. das Betriebskonzept gemäss Businessplan umzusetzen.

Das Ergebnis dieser bedeutenden Analysen und Untersuchungen, die von der CODIR geleitet und zusammen mit externen Spezialisten von der Direktion der GE II durchgeführt worden sind, floss in verschiedene Berichte und Dokumente ein, die folgende Aspekte behandelten:

- > Beschreibung und Beurteilung der betrieblichen und finanziellen Folgen für die GE II der Vorgaben des ASTRA;
- > Definition der möglichen Organisationsformen als alternative Struktur für die GE II mit Angabe:
 - ihrer Fähigkeit, die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen;
 - der institutionellen und rechtlichen Folgen;
 - der Folgen ihrer Umsetzung für die drei Partnerkantone, namentlich für die Angestellten der GE II und ganz allgemein für die regionale Wirtschaft;
 - der politischen Auswirkungen.

1.2.2. Die wichtigsten Ergebnisse

Die Studie, die von der CODIR geleitet und mit der Unterstützung von externen Spezialisten von der Direktion durchgeführt wurde, erlaubte es, fünf Varianten mit unterschiedlichen betrieblichen und politischen Folgen auszuarbeiten.

Diese fünf Varianten können wie folgt zusammengefasst werden:

1. *Variante Optimierung des Status quo*
Bei dieser Variante wird die Vereinbarung 2007 beibehalten. Es werden lediglich die Funktionsweise verbessert und neue Synergien geschaffen. Das Einsparungspotential wurde auf rund 1 Million Franken pro Jahr geschätzt, was angesichts der Forderungen des ASTRA ungenügend ist.
2. *Variante konventionelle Stärkung des heutigen Dispositivs*
Bei dieser Variante wird die Vereinbarung 2007 angepasst, um die Direktion zu stärken und eine Betriebsebene aufzuheben (Auflösung des operativen Ausschusses). Das Einsparungspotential wurde auf rund 1,5 Million Franken pro Jahr geschätzt, was angesichts der Forderungen des ASTRA ungenügend ist.
Dem ist anzufügen, dass die DELCE am 4. Juli 2016 beschlossen hat, der GE II als Übergangslösung eine vereinte Direktion zu geben, die jedoch in den drei Partnerkantonen verankert ist. Dadurch soll die bis anhin dezentrale Führung durch eine zentrale ersetzt werden (vgl. auch Punkt 1.3.3). Mit dieser neuen Direktionsform können gewisse Punkte des Businessplans von Juli 2014 umgesetzt und somit gewisse Forderungen des ASTRA betreffend den Betrieb erfüllt werden. Nach der Validierung durch die drei Kantonsregierungen wurde deshalb im Juli 2017 ein entsprechender Nachtrag zur Vereinbarung 2007 unterzeichnet.
3. *Variante Gründung einer Aktiengesellschaft*
Diese Variante sieht die Gründung einer Aktiengesellschaft mit den drei Partnerkantonen als Aktionäre vor. Damit wird ein neuer Akteur geschaffen, der juristisch und wirtschaftlich selbstständig und unabhängig ist. Dabei werden sämtliche personellen und materiellen Ressourcen der GE II in diese Aktiengesellschaft integriert. Das Einsparungspotenzial ist bedeutend und gross genug, um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen. Diese Variante wurde trotzdem verworfen, hauptsächlich weil rund 180 Angestellte an diese Aktiengesellschaft überwiesen werden müssten und weil dies mit Schwierigkeiten bei der Berufsvorsorge verbunden wäre.
4. *Variante Gründung einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts*
Diese Variante sieht die Schaffung einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts vor. Dabei werden sämtliche personellen und materiellen Ressourcen der GE II in diese Anstalt integriert, die von den Gründerkantonen unabhängig ist. Das Einsparungspotenzial ist bedeu-

tend und gross genug, um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen.

5. Variante Übernahme der Verwaltung und der Verpflichtungen der GE II durch den Kanton Waadt

Bei dieser Variante werden die personellen und materiellen Ressourcen, die für die Verwaltung und den Betrieb der GE II nötig sind, in die Verwaltung des Kantons Waadt integriert. Das Einsparungspotenzial ist bedeutend und gross genug, um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen. Diese Variante wurde indessen von den Kantonen Freiburg und Genf verworfen, weil sie der Meinung sind, dass sie dadurch jeglichen Einfluss auf den Unterhalt der Nationalstrassen auf ihrem Gebiet verlieren würden.

1.2.3. Situation in der Schweiz

Bei ihrer Schaffung 2008 haben sich die elf Gebietseinheiten für unterschiedliche Organisationsformen entschieden. So konnte jede Gebietseinheit ihre Organisationsform testen und Erfahrungen mit ihrer Rolle und den ihr übertragenen Aufgaben sammeln.

Konkret haben sich die Gebietseinheiten folgende Struktur gegeben:

- > *GE I und III bis IV*: Diese Gebietseinheiten sind kantonal organisiert, weil sie sich mit dem jeweiligen Kantonsgebiet decken.
- > *GE VI und X*: Bei diesen beiden Gebietseinheiten leitet einer der betroffenen Kantone die Verwaltung des Nationalstrassennetzes, auch wenn mehrere Kantone betroffen sind.
- > *GE VII*: Der Kanton Zürich ist für die Gebietseinheit verantwortlich, hat aber mit dem Kanton Schaffhausen eine Zuliefervereinbarung abgeschlossen.
- > *GE VIII*: Diese Gebietseinheit ist als Aktiengesellschaft organisiert. Die drei Partnerkantone sind die einzigen Aktionäre.
- > *GE IX*: Diese Gebietseinheit funktioniert wie die GE II, das heisst als interkantonale Partnerschaft, bei der einer der Kantone als Vertreter des Konsortiums handelt.
- > *GE XI*: Diese Gebietseinheit ist als eigenständiges Amt organisiert, das Teil der Verwaltung des Kantons Uri ist und auch für die anderen Kantone der Gebietseinheit die entsprechenden Leistungen erbringt.

Die Notwendigkeit, die Struktur an die Vorgaben des ASTRA anzupassen, ist in den verschiedenen Gebietseinheiten und in Abhängigkeit von der gewählten Organisationsform unterschiedlich stark ausgeprägt. Aufgrund der Grösse der GE II und des Einsparungspotenzials ist die Neuorganisation der GE II aus Sicht des ASTRA vordringlich.

1.2.4. Die wichtigsten Entscheide

Die Stellungnahmen der juristischen Abteilungen in den drei Partnerkantonen haben klar aufgezeigt, dass die Integration einer vereinten Direktion in die Partnerkantone erforderlich, aber nicht ausreichend ist. So muss die GE II strukturell reformiert werden, will sie die Anforderungen des ASTRA erfüllen (vgl. Punkt 1.1.3). Aus diesem Grund haben die Kantone am 1. Dezember 2016 beschlossen, das Verfahren für die Schaffung einer neuen GE II in der Form einer selbstständigen interkantonalen Anstalt des öffentlichen Rechts zu lancieren (mehr dazu im Punkt 1.3).

Nach der Genehmigung durch die drei Kantonsregierungen beschloss die DELCE am 7. Juli 2017 einen Nachtrag zur Vereinbarung 2007, welcher der GE II als Übergangslösung eine vereinte Direktion gibt, die jedoch in den drei Partnerkantonen verankert ist, um einerseits die Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen in einer vereinten Direktion zu zentralisieren und andererseits sicherzustellen, dass sie in jedem Partnerkanton präsent ist und Legitimität genießt (mehr dazu im Punkt 1.3.3).

1.3. Neuorganisation

1.3.1. Gewählte Struktur

In der GE II arbeiten die drei Partnerkantone gegenwärtig in einer konventionellen Partnerschaft zusammen.

Um die Funktionsweise der GE II zu verbessern und eine Kostenreduktion zu erzielen, musste eine Entscheidung über die künftige juristische Form für die Verwaltung der GE II getroffen werden. Dabei musste auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die GE II in einem Umfeld tätig ist, das weitgehend vom öffentlichen Recht des Bundes (Nationalstrassengesetzgebung, Weisungen des ASTRA) und der Partnerkantone (Bestimmungen über die Verwendung der öffentlichen Mittel und über die Staatsangestellten) bestimmt wird.

Nach einer detaillierten Analyse der verschiedenen Varianten (s. Punkt 1.2.2) fiel die Wahl auf die Variante Gründung einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts:

1. *selbstständige Anstalt*: Dies bedeutet, dass die Anstalt innerhalb ihrer Aufgaben und Befugnisse gemäss interkantonomer Vereinbarung ihre Arbeitsweise selber festlegen kann. Der Vereinbarungsentwurf definiert das Ausmass ihrer Autonomie.
2. *des öffentlichen Rechts*: Die Anstalt ist für alle Standorte eine Freiburger, Genfer und Waadtländer Anstalt und hat als Grundlage eine interkantonale Vereinbarung, die mit Entscheidung der drei Partnerkantone genehmigt und von der jeweiligen Regierung unterzeichnet wird (kantonsübergreifendes Recht). Sie beruht weder auf dem eid-

genössischen Zivilrecht noch alleine auf dem Recht eines einzelnen Partnerkantons.

3. *mit eigener Rechtspersönlichkeit*: Als Subjekt und Objekt der unterschiedlichen Rechtsordnungen der drei Vereinbarungskantone kann die Anstalt eigenständig Verträge abschliessen, Eigentümerin sein, (über dessen Organe) und ihren Willen kundtun. Diese Form scheint besonders geeignet zu sein, weil der interkantonale Aspekt ein prägendes Element ist.

1.3.2. Übersicht

Die Regierungen der drei Partnerkantone der GE II schlagen vor, für den Betrieb der GE II eine selbstständige öffentlich-rechtliche interkantonale Anstalt einzusetzen, die finanziell unabhängig und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist. Diese Anstalt wird unter dem Namen SIERA (steht für *Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier* bzw. Interkantonaler Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz) firmieren.

Der SIERA hat ihren Sitz in Lausanne. Er wird Vertragspartner und Beauftragter des ASTRA. Grundlage dafür wird die Leistungsvereinbarung sein, die er mit dem ASTRA, das im Namen und auf Rechnung des Bundes handelt, abschliessen wird.

Der SIERA wird über alle Mittel verfügen, die nötig sind, um als unabhängige Unternehmung handeln zu können. Mit der Zeit wird er Eigentümer der meisten betriebsnotwendigen Mittel sein. So wird der SIERA insbesondere einen eigenen Fahrzeugpark besitzen (s. Punkte 1.4.3. und 2.2 betreffend Modalitäten der Übertragung von den Kantonen an den SIERA der entsprechenden Fahrzeuge und Geräte). Er führt eine eigene Rechnung und hat einen eigenen Voranschlag, den er eigenständig definiert.

Für das strategische Management ist ein fünfköpfiger Anstaltsrat zuständig: Die beiden Kantonsingenieure der Kantone Freiburg und Genf sowie, in derselben Funktion, der Vorsteher der *Direction générale de la mobilité et des routes* des Kantons Waadt, sind drei der fünf Mitglieder. Die beiden übrigen Mitglieder werden bei der ersten Sitzung des Anstaltsrats nach einer Vakanz einstimmig von den drei Personen in der Funktion des Kantonsingenieurs ernannt. Diese beiden Mitglieder dürfen weder in einem Anstellungsverhältnis noch in einem Abhängigkeitsverhältnis zu einem der drei Partnerkantone stehen. Für die tägliche operative Führung des SIERA ist eine zentrale Direktion verantwortlich. Die Direktionsmitglieder werden vom Kanton Waadt angestellt, doch für einen Teil ihrer jeweiligen Arbeitszeit auch den beiden anderen Partnerkantonen überlassen, bevor sie dem SIERA für die Gesamtheit ihrer Arbeitszeit überlassen werden. Dieses Kaskadensystem ist im Punkt 1.3.3 beschrieben.

Zum Auftrag des SIERA gehört das Erbringen eines *Service public*. Somit bleibt eine enge Beziehung zwischen dem SIERA und den drei Partnerkantonen bestehen, sowohl bei der Definition der Ziele als auch bei der Erfolgskontrolle.

- > Die politische Kontrolle ist gewährleistet, zum einen mit der Ernennung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission nach dem Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland und zum anderen über den Abschluss einer Zielvereinbarung zwischen den Regierungen der drei Partnerkantone und dem SIERA, die unter anderem die allgemeine Ausrichtung und die Aufgaben des SIERA festlegt.
- > Der SIERA hat keine Angestellten. Das gesamte Personal bleibt bei den drei Partnerkantonen angestellt. Für die Bereitstellung der nötigen Personalressourcen schliessen der SIERA und jeder einzelne Partnerkanton je eine Rahmenvereinbarung ab. Diese Rahmenvereinbarungen haben vergleichbare Bedingungen, tragen aber gleichzeitig den Besonderheiten der einzelnen Kantone Rechnung. Alle Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, haben einen (öffentlich-rechtlichen) Arbeitsvertrag mit dem Partnerkanton, der sie angestellt hat. Die entsprechenden Rechte, Pflichten und Vorteile (insbesondere in Sachen Lohn, Entschädigungen und/oder Sozialleistungen) sind in der Gesetzgebung des anstellenden Partnerkantons geregelt. Mit anderen Worten, für den juristischen Status und die berufliche Vorsorge der betroffenen Angestellten der Partnerkantone ändert sich nichts.
- > Der SIERA trägt die vollen Kosten für alle Angestellten, welche die Vereinbarungskantone ihm zur Verfügung stellen. Die vollen Kosten umfassen dabei nicht nur die Löhne und ordentlichen Arbeitgeberbeiträge, sondern auch, gemäss effektiver oder pauschaler Abrechnungsmethode, die indirekten Kosten wie die Verwaltungskosten für das Personalmanagement und die Ausbildungskosten sowie die Verwaltungskosten, die ein Vereinbarungskanton anstelle oder für den SIERA übernimmt (Aufwendungen für Arbeiten, welche die für die Strassen zuständige Dienststelle für den SIERA ausführt, Buchhaltung, Informatik, Telekommunikation, Bereitstellung und Wartung der Verwaltungsräume, Anteil an den Kosten der zentralen kantonalen Dienste, Anteil an den Kosten der Exekutiven, Legislativen und Kontrollbehörden der Kantone). Dem ist anzufügen, dass sich die Höhe der indirekten Kosten je Angestellter oder Angestellter von einem Vereinbarungskanton zum anderen unterscheidet, weil die Ressourcen, die ein Vereinbarungskanton für die GE II bereitstellt, ebenfalls unterschiedlich hoch sind.

1.3.3. Direktion

Die Direktion des SIERA besteht aus vier Mitgliedern:

- > Direktor/in (1. hierarchische Ebene);
- > Verantwortliche/r Support (2. hierarchische Ebene);
- > Verantwortliche/r Betrieb (2. hierarchische Ebene);
- > Verantwortliche/r Elektromechanik (2. hierarchische Ebene).

Weil der SIERA niemanden anstellt, ist das Anstellungsverhältnis der Direktion wie folgt geregelt:

- a) *Beim Kanton Waadt angestellt.* Alle Direktionsmitglieder werden ausschliesslich vom Kanton Waadt bzw. von der DGMR angestellt.
- b) *Kaskadierung der Überlassung.* In einer ersten Phase stellt der Kanton Waadt einen Teil der Arbeitszeit der Direktionsmitglieder den beiden anderen Partnerkantonen zur Verfügung. Hierfür schliesst der Kanton Waadt mit jedem der anderen Kantone einen Verleihvertrag ab, wobei folgende Anteile festgelegt werden: 25% der Arbeitszeit eines jeden Direktionsmitglieds für den Kanton Freiburg, 25% für den Kanton Genf und 50% für den Kanton Waadt. Diese Überlassung entspricht der intermediären Organisation der GE II gemäss Nachtrag vom 7. Juli 2017 zur Vereinbarung 2007. In einer zweiten Phase überlässt jeder Partnerkanton (auch der Kanton Waadt) dem SIERA den Anteil an der Arbeitszeit der Direktionsmitglieder, über die er verfügt. Diese gestaffelte Überlassung erlaubt die formelle Integration der Direktionsmitglieder in die drei Kantonsverwaltungen und stärkt deren Legitimität gegenüber den ihnen unterstellten Angestellten.
- c) *Entschädigung.* Jeder Partnerkanton verrechnet dem SIERA die vollen Kosten für die Bereitstellung der vier Direktionsmitglieder. Dabei gilt in Anlehnung an die Regeln für die Überlassung der übrigen Angestellten (s. Punkt 1.3.2 weiter oben) und unter Berücksichtigung des Anteils an der bereitgestellten Arbeitszeit, dass die zu berücksichtigenden vollen Kosten nicht nur die Löhne und ordentlichen Arbeitgeberbeiträge umfassen, sondern auch, gemäss effektiver oder pauschaler Abrechnungsmethode, die indirekten Kosten wie die Verwaltungskosten für das Personalmanagement und die Ausbildungskosten sowie die Verwaltungskosten, die ein Partnerkanton anstelle oder für den SIERA übernimmt (Aufwendungen für Arbeiten, welche die für die Strassen zuständige Dienststelle für den SIERA ausführt, Buchhaltung, Informatik, Telekommunikation, Bereitstellung und Wartung der Verwaltungsräume, Anteil an den Kosten der zentralen kantonalen Dienste, Anteil an den Kosten der Exekutiven, Legislativen und Kontrollbehörden der Kantone). Anders als bei den übrigen Angestellten werden aber alle Direktionsposten auf der Grundlage der Kosten eines Angestellten beim

Kanton Waadt berechnet, weil die Direktionsmitglieder bei diesem Kanton angestellt sind.

- d) *Befehlskette.* Die vier Mitglieder der Direktion sind hierarchisch direkt dem Vorsteher der DGMR sowie den Kantonsingenieuren der Kantone Freiburg und Genf unterstellt. Das heisst, sie sind dem Anstaltsrat unterstellt und führen dessen Anweisungen aus, wobei die drei stellvertretenden Direktorinnen und Direktoren hauptsächlich der Direktorin oder dem Direktor Bericht erstatten.

1.3.4. Administrative Unterstützung

Im Prinzip stellt der Kanton Waadt die Angestellten zur Verfügung, die der Verwaltung und zentralen administrativen Unterstützung des SIERA zugeteilt werden. Die Werkhöfe und Stützpunkte sind von dieser Unterstützung ausgeschlossen. Die administrative Unterstützung, welche die Werkhöfe und Stützpunkte benötigen, wird nämlich wie bis anhin von den Angestellten sichergestellt, die vom betroffenen Partnerkanton bereitgestellt werden. Diese Personen sind alle Teil der Vereinbarungen über die Bereitstellung der Angestellten (vgl. Punkt 1.3.2 weiter oben).

Es kann vorkommen, dass der SIERA punktuell oder regelmässig Dienstleistungen und/oder Kompetenzen benötigt, die er intern nicht hat. Da der Verwaltungssitz des SIERA in Lausanne ist, sieht die Vereinbarung vor, dass es dem Kanton Waadt obliegt, über die entsprechenden Dienststellen diese Unterstützung zu leisten und dass die Gesamtkosten dieser Unterstützung entgolten werden (mehr dazu im Punkt 2.10).

1.3.5. Optimierungssachsen und Vorteile der neuen Organisation

Der Businessplan, der mit Blick auf die Vorgaben des ASTRA erstellt wurde, identifiziert drei Optimierungssachsen für die Neuorganisation der GE II:

- > *Neuorganisation der Netze und grössere Betriebseinheiten innerhalb der GE II*
Heute erfolgt der Betrieb der Nationalstrassen der GE II über acht Werkhöfe und somit über acht Betriebseinheiten. Der SIERA will den Betrieb der Nationalstrassen der GE II mit lediglich vier Betriebseinheiten sicherstellen, wobei jede Einheit aus einem Werkhof und einem Stützpunkt besteht. Mit dieser Vergrösserung der Betriebseinheiten (d. h. jeder Werkhof ist für mehr Kilometer zuständig), sind Skaleneffekte und Synergien möglich.
- > *Optimierung der Verfahren für die gesamte GE II*
Infolge der Einführung neuer, deutlich strengerer Normen für die Baustellensignalisation hat die GE II ihre operativen Prozesse überarbeitet, indem sie namentlich gewisse Tätigkeiten zusammengeführt hat, um die Kos-

ten für die Signalisation zu optimieren und die Ressourcennutzung zu verbessern.

> *Zentralisierung der allgemeinen Auslagen, der Direktion und der Verwaltung*

Die Verwaltung des SIERA soll dank einer durchschlagskräftigeren Direktion zentralisiert werden, um die Tätigkeiten des SIERA zu optimieren, indem insbesondere die Produktivität erhöht und die administrativen (Vereinfachung der Struktur) und betrieblichen Kosten (Umsetzung der beiden anderen Optimierungsachsen) gesenkt werden.

Das im Punkt 1.3.3 dargelegte Modell für die Direktion erfüllt die Forderung des Businessplans nach einer zentralisierten Organisationsstruktur des SIERA. Im Übrigen integriert jeder Partnerkanton eine Einheit in seine Verwaltungsstruktur, die spezifisch für die Tätigkeiten des SIERA zuständig ist. Diese neuen Einheiten werden von den Direktionsmitgliedern geführt, die in den Kantonsverwaltungen eingegliedert sind (vgl. Punkt 1.3.3 Bst. b zur Kaskadierung der Überlassung).

Angesichts der Rolle des Vorstehers der DGMR beim Kanton Waadt sowie die Kantonsingenieure bei den Kantonen Freiburg und Genf kann Folgendes festgehalten werden:

- > Die Integration der Direktionsmitglieder in jeden Partnerkanton und ihre Unterstellung unter den Anstaltsrat stellen sicher, dass der SIERA über eine verstärkte Governance und eine zentrale Leitung verfügt.
- > Die Gesamtkohäsion und -kohärenz (einerseits die Verwaltung des SIERA und seiner Bedürfnisse sowie andererseits die Notwendigkeit für den SIERA, von den Partnerkantonen Unterstützung und Leistungen zu erhalten) wird dadurch erreicht, dass der Vorsteher der DGMR des Kantons Waadt sowie die Kantonsingenieure der Kantone Freiburg und Genf im Anstaltsrat einsitzen und die direkten Vorgesetzten der in die Partnerkantone integrierten Direktionsmitglieder sind.

Somit bringt die Einrichtungen einer selbstständigen interkantonalen Anstalt des öffentlichen Rechts für die Verwaltung der GE II hauptsächlich folgende Vorteile:

- > *Sicherstellung eines hochwertigen Service public.* Der Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen gehört zum Service public und sind Tätigkeiten, die für die Partnerkantone von grosser politischer Bedeutung sind. Der SIERA trägt als interkantonale Einheit dem Wunsch der drei Partnerkantone, den Unterhalt der Nationalstrassen zusammenzulegen und zu vereinheitlichen, auf adäquate Weise Rechnung. Bestimmte Tätigkeiten können aber bei Bedarf auch extern vergeben werden. Mit dem SIERA können die Partnerkantone diese Tätigkeiten

steuern, die Aufgaben definieren und deren sachgerechte Ausführung kontrollieren.

- > *Selbstständige Anstalt.* Die gesetzlichen Grundlagen für den SIERA legen dessen Autonomie fest und geben dem SIERA die Befugnis, das Nationalstrassennetz der drei Partnerkantone selbstständig zu verwalten. Der SIERA muss in diesem Rahmen seine Aufgaben und Tätigkeit nach den Grundsätzen der guten Unternehmensführung ausführen und die Interessen der verschiedenen Kunden (Kantone, regionale politische und wirtschaftliche Interessenträger, Angestellte, Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer, ASTRA usw.) berücksichtigen. Der SIERA verfügt über die betriebliche Flexibilität, um in Zukunft Gewinne erwirtschaften zu können. Nicht zuletzt ist er auch ein starker Vertragspartner.
- > *Zentrale Anlaufstelle.* Der Betriebsperimeter des SIERA deckt das Gebiet von drei Kantonen ab. Dank der Schaffung dieser neuen Einheit hat der ASTRA statt drei nur noch einen Ansprechpartner für die Delegation der Bundesaufgabe. Die neue Struktur hat eine einzige Weisungshierarchie mit einer transparenten Funktionsweise. Weil es nur noch einen Ansprechpartner gibt, wird es auch einfacher sein, die Fälle zu behandeln, welche die zivilrechtliche Haftung des SIERA auslösen.
- > *Eigenes Vermögen.* Mit Ausnahme der Gebäude, in denen der SIERA seine Räume haben wird, ist er Eigentümer der materiellen Ressourcen, die er für seine Tätigkeiten braucht. Mit dieser Unabhängigkeit kann er seinen Haushalt verwalten und eine eigene Rechnung führen, die den Vorgaben des ASTRA entspricht.
- > *Wandlungsfähige Einheit.* Die Rechtsform der selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts erlaubt die Begleitung der künftigen Entwicklung der GE II. Dies gilt namentlich mit Blick auf eine allfällige Vergrößerung des Perimeters der Gebietseinheit (Aufnahme neuer Kantone oder Zusammenschluss von Gebietseinheiten).

Die für den SIERA vorgesehene Struktur und die sich daraus Organisationsform bieten einen adäquaten Rahmen für die Erfüllung der Vorgaben des ASTRA. Darüber hinaus sollten dadurch mit der Zeit in vernünftigem und zweckmässigem Mass Reserven für die Sicherstellung der Zukunft des SIERA gebildet werden können.

1.4. Entwurf der interkantonalen Vereinbarung

1.4.1. Einführung

Am 1. Dezember 2016 beschloss die DELCE, das Projekt zur Organisation der UT II als selbstständige öffentlich-rechtliche interkantonale Anstalt zu lancieren (vgl. Punkt 1.2.4). Dies bedingt, dass die Ressourcen, die für den Betrieb der Nationalstrassen im Perimeter der Gebietseinheit nötig sind, wie weiter oben dargelegt an die neue Anstalt übertragen werden.

Für die Schaffung des SIERA braucht es eine neue internationale Vereinbarung und allenfalls Gesetzesänderungen. Die interkantonale Vereinbarung definiert im Detail die Form, Funktionsweise, Mission usw. des SIERA. Das Verfahren für die Annahme dieser Vereinbarung folgt den Vorgaben des Vertrags über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer; siehe weiter unten).

1.4.2. Verfahren nach ParlVer und VertragsG

Die Kantone Freiburg, Waadt und Genf sind allesamt Vertragskantone des ParlVer. Das Freiburger Gesetz über die interkantonalen Verträge (VertragsG; SGF 121.3) regelt die Zuständigkeiten des Grossen Rates und des Staatsrats beim Abschluss von Verträgen des Kantons Freiburg mit anderen Kantonen und somit beim Beitritt des Kantons zu einer interkantonalen Vereinbarung.

Konkret gilt auf Ebene des Kantons Freiburg folgendes Verfahren nach ParlVer und VertragsG:

- a) Nach Abschluss der Verhandlungen überweist der Staatsrat dem Grossen Rat den Entwurf für den interkantonalen Vertrag (Art. 8 Abs. 1 ParlVer).
- b) Die Parlamente der betreffenden Kantone setzen eine Interparlamentarische Kommission ein, der sieben Vertreterinnen und Vertreter aus jedem Kanton angehören; diese werden von jedem Parlament gemäss dem geltenden Verfahren für die Bestellung der Kommission bezeichnet (Art. 9 Abs. 1 ParlVer). Im Kanton Freiburg ist das entsprechende Verfahren in Artikel 11 des Grossratsgesetzes (GRG; SGF 121.1) festgelegt. Die Kommission nimmt innert nützlicher Frist Stellung zur Genehmigung oder zur Änderung eines Vertrags Stellung (Art. 9 Abs. 2 ParlVer und 12 VertragsG). Sie informiert das Büro des Grossen Rates darüber.
Dem ist anzufügen, dass die Parlamente der betreffenden Kantone darauf verzichten können, eine Interparlamentarische Kommission einzusetzen, wenn in gegenseitiger Absprache festgestellt wird, dass Einstimmigkeit herrscht (Art. 12 Abs. 1 ParlVer).
- c) Die Regierungen teilen der Kommission mit, welche Folge ihrer Stellungnahme gegeben wurde. Die Kommission kann neue Vorschläge unterbreiten.
- d) Nach der Unterzeichnung durch die Regierungen der betreffenden Kantone werden die interkantonalen Verträge dem Parlament nach der jedem Kanton eigenen Gesetzgebung zur Genehmigung unterbreitet (Art. 13 Abs. 1 ParlVer). Der Botschaft an die Parlamente werden die Stellungnahme der Interparlamentarischen Kommission sowie die Information der Regierungen über

die Folge, die sie dieser Stellungnahme gegeben haben, beigelegt (Art. 13 Abs. 3 ParlVer und 13 VertragsG).

- e) Der Erlass, mit dem der Grosse Rat den Beitritt zu einem Vertrag oder dessen Kündigung genehmigt, hat die Form eines Gesetzes, wenn der Vertrag rechtsetzende Bestimmungen enthält; in den übrigen Fällen hat er die Form eines Dekrets (Art. 13 Abs. 3 VertragsG). Mit Blick auf den Inhalt der Vereinbarung wird für den Kanton Freiburg ein Beitrittsgesetz empfohlen. Eine ähnliche Form wurde bereits für den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) genutzt.
- f) Das Beitrittsgesetz unterliegt der Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte. Es wird gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die Veröffentlichung der Erlasse veröffentlicht.

Weil mit der Vereinbarung im vorliegenden Fall eine interkantonale Institution geschaffen wird, werden die Partnerkantone nach Abschluss des Ratifizierungsverfahrens und im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht eine interparlamentarische Geschäftsprüfung für diese interkantonale Institution, die sich aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus jedem betreffenden Kanton zusammensetzt, einsetzen (Art. 15 ParlVer).

1.4.3. Kommentare zu den Artikeln des Vereinbarungsentwurfs

Die deutsche Übersetzung der Vereinbarung dient Informationszwecken und hat keine Rechtsgültigkeit. Massgebend ist alleine die französische Fassung (Art. 13 Abs. 5 VertragsG und Art. 20 Abs. 2 Bst. a VEG).

—> Siehe Anhang

2. Auswirkungen des Vereinbarungsentwurfs

2.1. Allgemeines

Dank der Zusammenarbeit zwischen den für die Strassen zuständigen kantonalen Dienststellen und den kantonalen Finanzdiensten war eine analytische Auslegeordnung der finanziellen Situation der GE II möglich.

Die kantonalen Finanzdienste haben sich auf einen gemeinsamen Rahmen geeinigt, der verschiedene buchhalterische Daten für die Jahre 2015 und 2016 zu den Kostenstellen der GE II umfasst. Dazu gehören:

- > die Leistungen der Kantonsstrassen (KS) zugunsten der Nationalstrassen (NS);
- > die Leistungen der NS zugunsten der KS;
- > die administrativen Leistungen der für die Strassen zuständigen Dienststelle zugunsten der NS;

- > die administrativen Leistungen der zentralen Dienststelle zugunsten der NS;
- > die Zusatzkosten im Zusammenhang mit den Investitionen.

Die Ergebnisse für 2015 und 2016 zeigen, dass das finanzielle Volumen der Leistungen für das ASTRA, die im Rahmen der Leistungsvereinbarung oder für punktuelle Projekte zu erbringen sind, die Kosten decken und dass dabei ein Ertragsüberschuss (Gewinn) resultiert.

2.2. Sacheinlagen und Übertragung des Fahrzeugparks

Die Fahrzeuge und Geräte des Staats Freiburg, die derzeit dem Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen zugeteilt sind, werden dem SIERA übertragen und beim SIERA bilanziert (Art. 12 des Vereinbarungsentwurfs). Konkret erfolgt dieser Transfer des Fahrzeug- und Geräteparks wie folgt:

- Der Staat Freiburg überträgt im Rahmen der Erstkapitalisierung des SIERA eine gewisse Anzahl Fahrzeuge und Geräte für einen geschätzten (provisorischen) Verkehrswert von zirka 1,22 Millionen Franken. Dies geschieht über einen Sacheinlagevertrag, in dem die Fahrzeuge und Geräte aufgeführt sind, die der Staat Freiburg zugunsten einer Beteiligung von 25% am SIERA für dessen Erstkapitalisierung einbringt (Art. 17).

Um den definitiven Wert der Einlage der Partnerkantone zu bestimmen, wird wie folgt vorgegangen: Eine unabhängige Einrichtung bestimmt den Verkehrswert per 1. Januar 2019 (Datum der Betriebsaufnahme des SIERA nach Art. 42 Abs. 1 des Vereinbarungsentwurfs) eines jeden Fahrzeugs und Gerätes und wendet dabei immer dieselben Kriterien an. Der Kanton Genf bringt seinen gesamten Fahrzeug- und Gerätepark ein für eine Beteiligung von 20% am Eigenkapital des SIERA. Die Einlage der beiden anderen Partnerkantone wird in einem Dreisatz unter Berücksichtigung ihrer Anteile nach Artikel 17 des Vereinbarungsentwurfs festgelegt.

- Der Staat Freiburg überlässt dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der GE II zugeteilt sind, gegen ein Verkäuferdarlehen, das der SIERA innerhalb von 10 Jahren in Form eines zehnmaligen Entgelts in der Höhe von mindestens 10% des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte zurückbezahlt. Nach 10 Jahren geht das Eigentum an den Fahrzeugen und Geräten an den SIERA über.

In der nachstehenden Tabelle sind gestützt auf der neusten Schätzung (Aktualisierung von 2017 der Schätzung von 2015 betreffend den Wert der Fahrzeuge) für jeden Partnerkanton die transferierten Beträge und die Sacheinlagen für die Erstkapitalisierung aufgeführt (zur Information und nicht definitiv).

	Kanton		
	Freiburg	Genf	Waadt
Wert des Fahrzeug- und Geräteparks	6,83 Millionen Franken	0,975 Millionen Franken	14,23 Millionen Franken
Anzahl Fahrzeuge/Geräte	199	34	538
Finanzielle Beteiligung am SIERA (Art. 17)	25%	20%	55%
Sacheinlage für die finanzielle Beteiligung (Einlage von GE = 20% der Erstkapitalisierung) zugunsten des SIERA	1,22 Millionen Franken	0,975 Millionen Franken	2,68 Millionen Franken
Tatsächlicher Restwert; dem Kanton über 10 Jahre rückzahlbar	5,61 Millionen Franken	0 Millionen Franken	11,55 Millionen Franken

In finanzieller Hinsicht hat die Übertragung des Fahrzeug- und Geräteparks für den Staat Freiburg eine Verringerung der Investitionen zur Folge, weil diese künftig vom SIERA, der für den Unterhalt und/oder den Ausbau des Parks sorgen wird, wahrgenommen werden.

Die Beteiligung des Kantons Freiburg an der Erstkapitalisierung des SIERA ist die finanzielle Entsprechung der Sacheinlage durch den Staat Freiburg (Übertragung eines Teils seiner Fahrzeuge und Geräte). Diese Beteiligung des Kantons wird zum Wert der Einlage in die Bilanz des Staats Freiburg aufgenommen. Der SIERA wird im Übrigen die restlichen Fahrzeuge und Geräte des Kantons Freiburg innerhalb von 10 Jahren vergüten.

2.3. Personelle Folgen

Alle Angestellten, die mit dem Betrieb und dem Unterhalt der Nationalstrassen betraut sind und dem SIERA überlassen werden, bleiben dem StPG unterstellt. Der Staat Freiburg und der SIERA werden in diesem Zusammenhang einen Verleihvertrag abschliessen.

Mit der Überlassung dieser Angestellten besteht die Gefahr, dass die Behandlung von Haftungsfällen (wenn Dritte durch die Handlung eines Staatsangestellten zu Schaden kommen) und die Beilegung von allfälligen Streitfällen mit einem Angestellten komplexer werden. Der SIERA wird in einem internen Reglement die Handhabung gewisser Mustersitu-

ationen beschreiben und so die Behandlung von allfälligen Streitfällen vorwegnehmen.

2.4. Andere Auswirkungen auf das Budget für die Laufende Rechnung

Da der SIERA eine selbstständige Anstalt ist, ist der Voranschlag des SIERA (Laufende Rechnung und Investitionen) unabhängig vom Voranschlag des Staats Freiburg.

Sämtliche Ausgaben des Kantons Freiburg im Zusammenhang mit den Leistungen zugunsten des SIERA (bereitgestelltes Personal, zusätzliche Leistungen wie Rechtsberatung, Informatik, technische Unterstützung) werden vollständig dem SIERA weiterverrechnet, wobei die vollen Kosten dieser Leistungen berücksichtigt werden. Die genauen Modalitäten werden in spezifischen Dienstleistungs-/Verleihverträgen zwischen dem Staat Freiburg (bzw. der RUBD oder der zuständigen Dienststelle für den Staat Freiburg) und dem SIERA geregelt.

Die Fahrzeuge und Geräte sowie das Material, die dem Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen zugeteilt sind, werden nach 10 Jahren dem SIERA übertragen und beim SIERA bilanziert werden. Die Übertragung erfolgt einerseits als Sacheinlage für die Erstkapitalisierung des SIERA (gegen eine Beteiligung des Kantons im Verhältnis zur Einlage) und andererseits gegen ein zehnmaliges Entgelt in der Höhe von mindestens 10% des Verkehrswerts der restlichen Fahrzeuge, das über 10 Jahre entrichtet wird.

Die Vereinbarung sieht vor, dass der Staat Freiburg im Verhältnis zu seiner Beteiligung und gemäss festgelegten Regeln (Art. 21) an den Gewinnen und Überschüssen des SIERA beteiligt wird.

Für die ersten Jahre des SIERA wurde ein Finanz- und Wirtschaftsplan erstellt. Er berücksichtigt die vollen Kosten in Verbindung mit dem Personal, das für die Ausführung dieser delegierten öffentlichen Staatsaufgabe nötig ist, sowie die Kosten für die Umsetzung bestimmter ASTRA-Weisungen wie etwa die Umsetzung der neuen VSS-Norm 640 855d über die Signalisation und eine neue, prozessgesteuerte Arbeitsorganisation. Er berücksichtigt ausserdem die Leistungen, die der Staat Freiburg für den SIERA erbringt, und die Leistungen, die der SIERA für den Staat Freiburg erbringt.

2.5. Folgen im Bereich der Informatik

Der SIERA wird unabhängig vom betroffenen Kanton ein einheitliches Informatiksystem nutzen. Es wird sich voraussichtlich um das Informatiksystem des Kantons Waadt handeln. Falls dies tatsächlich so umgesetzt wird, wird eine Leistungsvereinbarung zwischen der zuständigen Direktion des Kantons Waadt (*Direction des systèmes d'information*, DSI) und dem SIERA abgeschlossen werden.

2.6. NFA (Konformität, Umsetzung, andere Folgen)

Zu den vorrangigen Aufgaben des SIERA gehört es, auf Delegation des ASTRA die Aufgabe wahrzunehmen, die gemäss Bundesverfassung und NFA dem Bund obliegt und im Betrieb und Unterhalt des Nationalstrassennetzes einschliesslich der Autostrassen besteht.

2.7. Administrative Vereinfachungen

Durch die Schaffung des SIERA wird die Buchführung für den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen vereinfacht, weil anstelle von heute drei Buchhaltungen, die manchmal abgeglichen werden müssen, nur noch eine Finanzbuchhaltung (harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2, HRM2) nötig sein wird. Darüber hinaus werden so die Verwaltungspraktiken (Verwaltung der Ausschreibungen, administrative Abläufe mit dem ASTRA usw.) vereinheitlicht.

2.8. Datenschutz

Die allfällige Übermittlung von Daten betreffend die Angestellten, die dem SIERA überlassen werden, wird in einer spezifischen Bestimmung des Verleihvertrags geregelt werden.

2.9. Vertragliche Beziehungen zwischen dem Staat Freiburg und dem SIERA

Mit verschiedenen Verträgen zwischen dem Staat Freiburg und dem SIERA wird zum einen sichergestellt werden, dass dem SIERA die benötigten Ressourcen zur Verfügung stehen, damit dieser seine Aufgaben optimal erfüllen kann, und zum anderen, dass die Kosten, die in diesem Zusammenhang für den Kanton anfallen, vollumfänglich gedeckt werden.

Zu den wichtigsten vertraglichen Beziehungen gehören:

Leistungen der Freiburger Staatsangestellten für den SIERA:

- > Angestellte der Partnerkantone, die über einen entsprechenden Rahmenvertrag dem SIERA überlassen werden;
- > Unterhalt der Nationalstrassen durch den Sektor Unterhalt der Kantonsstrassen des Tiefbauamts (TBA) für den SIERA;
- > Personaldienstleistungen, die vom Amt für Personal und Organisation (POA) und vom TBA für den SIERA erbracht werden;
- > Buchführung durch den TBA für den SIERA;
- > Informatik-Dienstleistungen durch das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) für den SIERA;
- > Telekommunikationsdienstleistungen (Polycom) durch die Kantonspolizei für den SIERA;
- > Verkehrsleitung durch die Kantonspolizei für den SIERA;
- > weitere Management- und Verwaltungsdienstleistungen für den SIERA.

Die Rolle des Vertreters des Kantons, der die vertraglichen Beziehungen zwischen dem Staat Freiburg und dem SIERA organisiert, wird hauptsächlich dem TBA zufallen. Wenn dies die Administration vereinfacht, kann der SIERA indes auch direkt mit anderen Dienststellen des Staats Freiburg Verträge abschliessen.

Leistungen des SIERA für den Staat Freiburg:

- > Unterhaltsarbeiten und elektromechanische Dienstleistungen durch den SIERA für bestimmte Kantonsstrassenabschnitte (z. B. Poya und H189);
- > Unterhalt der Raststätten (in Gruyères und Estavayer-le-Lac) durch den SIERA für das TBA.

Die vertraglichen Beziehungen werden hauptsächlich in Dienstleistungsverträgen formell festgehalten werden. Eine Ausnahme bilden die Aufgaben der Angestellten, die Bestandteil des Rahmenvertrags für die Bereitstellung der Angestellten sein werden. Für das Material sind Lieferverträge denkbar.

3. Schlussfolgerung

Aus den dargelegten Gründen laden wir Sie ein, dem Vereinbarungsentwurf gemäss dem Verfahren, das im Punkt 1.4.2 der vorliegenden Botschaft beschrieben ist, Folge zu geben.

Anhang

—
Vereinbarung

VEREINBARUNG

vom [Datum] 2018

über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf

(Vereinbarung SIERA)

Die Kantone Freiburg, Waadt und Genf

gestützt auf:

- (A) die Artikel 48 und 83 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101);
- (B) Artikel 49a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11);
- (C) die Artikel 47 ff. der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (SR 725.111);
- (D) den Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland;
- (E) die Artikel 5 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SG FR 10.1), 93 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (SG GE A 2 00) und 5 der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (SG VD 101.01);

Kommentar: Grund für die vorliegende Vereinbarung ist der Wille der Vereinbarungskantone, ein Werkzeug und eine Organisation zu schaffen, mit denen sie ihre Aufgabe, den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen im Namen des ASTRA sicherzustellen, auf effiziente Weise erfüllen können.

Seit dem 1. Januar 2008 ist der Bund für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig. Er trägt die Kosten dafür und kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen (Art. 83 Abs. 2 BV und 49a Abs. 2 NSG). Die Kantone können in diesem Zusammenhang miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Art. 48 Abs. 1 BV). Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

Das Nationalstrassennetz der Vereinbarungskantone ist in einer Aufteilung des nationalen Territoriums zusammengefasst, die «Gebietseinheit II» heisst (vgl. Art. 47 und Anhang 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007).

im Bestreben:

- (i) den Unterhalt der Nationalstrassen auf ihrem Gebiet effizient und koordiniert sicherzustellen;
- (ii) eine bedarfsgerechte Dienstqualität für die Planung und die Ausführung des Nationalstrassenunterhalts auf ihrem Gebiet zu erhalten;
- (iii) die Gebietseinheit II mit institutioneller und materieller Unabhängigkeit auszustatten, um die Organisation, den Betrieb und die Vertretung, namentlich gegenüber dem ASTRA, zu optimieren;
- (iv) gegen Ausgleich die für den Betrieb der Gebietseinheit II nötigen personellen und materiellen Ressourcen bereitzustellen.

Kommentar: Seit dem 1. Januar 2008 haben die drei Vereinbarungskantone die Aufgaben, die ihnen der Bund übertragen hat, in Form einer Genossenschaft über eine interkantonale Partnerschaft wahrgenommen. Um die Organisation der Gebietseinheit II zu verbessern, ihre Eigenständigkeit bei der Verwaltung und der Vertretung zu stärken und die Betriebskosten zu optimieren, haben die Vereinbarungskantone beschlossen, die Art und Weise, wie die Aufgaben der Gebietseinheit II verwirklicht werden, neu zu strukturieren. Gleichzeitig wollen die Vereinbarungskantone den ursprünglichen Geist ihrer Zusammenarbeit beibehalten und sicherstellen, dass die Autonomie der neuen Einheit nicht den Interessen der einzelnen Kantone zuwiderläuft. Aus diesem Grund rufen sie in der Präambel der Vereinbarung die Grundsätze in Erinnerung, die ihre Beteiligung am Projekt begründen und ihre Zusammenarbeit leiten.

haben Folgendes vereinbart:

1. TITEL: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1 Begriffe

In dieser Vereinbarung bedeuten:

- | | | |
|----|-----------------------------|--|
| a. | <i>Vereinbarungskanton:</i> | Der Kanton Freiburg, der Kanton Waadt und/oder der Kanton Genf, vertreten durch ihre Regierung. |
| b. | <i>OR</i> | Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht). |

- c. *Interparlamentarische Kommission:* Organ, das für die interparlamentarische Geschäftsprüfung des SIERA zuständig ist.
- d. *Anstaltsrat:* Anstaltsrat des SIERA.
- e. *Zielvereinbarung:* Zielvereinbarung, die der SIERA und die Vereinbarungskantone für eine Periode von vier Jahren abschliessen und in der die Aufgaben des SIERA sowie die strategischen und finanziellen Entwicklungsprioritäten festgelegt sind.
- f. *Vereinbarung:* Die vorliegende Vereinbarung vom [Datum] 2018 über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf.
- g. *ParlVer:* Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland.
- h. *Datum des Inkrafttretens:* 1. Januar 2019.
- i. *Direktorin oder Direktor:* Direktorin oder Direktor des SIERA.
- j. *Direktion:* Organ des SIERA, an das der Anstaltsrat das Tagesgeschäft delegiert.
- k. *ASTRA:* Bundesamt für Strassen.
- l. *Revisionsstelle:* Namhaftes Revisionsunternehmen, das gemäss Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren staatlich beaufsichtigt ist und als zugelassener Revisionsexperte vom Anstaltsrat mit der Prüfung der Jahresrechnung beauftragt ist.

- m. *Geschäftsordnung:* Vom Anstaltsrat erlassenes Reglement, das die Organisation und Funktionsweise des SIERA sowie die Vertretungsvollmachten und die Kompetenzen der Direktion und insbesondere der Direktorin oder des Direktors festlegt.
- n. *SIERA:* Abkürzung für den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (auf Französisch: «S-ervice I-ntercantonal d'E-ntretien du R-éseau A-utoroutier»); der interkantonale Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz ist eine selbstständige öffentlich-rechtlichen Anstalt und hat den Unterhalt der Nationalstrassen auf ihrem Gebiet sowie den Betrieb und die Vertretung der Gebietseinheit II als Aufgabe.
- o. *Gebietseinheit II:* Territoriale Einheit, die gemäss ASTRA sowie Art. 47 und Anhang 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 die Nationalstrassen auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone abdeckt.

2. TITEL: SELBSTSTÄNDIGE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE ANSTALT

1. KAPITEL

Institutioneller Rahmen

Art. 2 Rechtsform und Sitz

¹ Die Vereinbarungskantone setzen den SIERA als interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ein.

² Der SIERA hat seinen Sitz in Lausanne im Kanton Waadt.

Kommentar: Seit dem 1. Januar 2008 ist der Bund für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig. Er trägt die Kosten dafür und kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen (Art. 83 Abs. 2 BV und 49a Abs. 2 NSG). Die Kantone können in diesem Zusammenhang miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Art. 48 Abs. 1 BV). Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

Grund für die vorliegende Vereinbarung ist der Wille der Vereinbarungskantone, ein Werkzeug und eine Organisation zu schaffen, mit denen sie ihre Aufgabe, den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen im Namen des ASTRA sicherzustellen, auf effiziente Weise erfüllen können. Die

Vereinbarung ersetzt die (interkantonale) Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 über den Unterhalt der Nationalstrassen der Gebietseinheit II.

Der SIERA wird als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Als Subjekt und Objekt der unterschiedlichen Rechtsordnungen der drei Vereinbarungskantone kann er Verträge abschliessen, Eigentümer sein, (über dessen Organe) seinen Willen kundtun und seine Verantwortung wahrnehmen, ohne die Vereinbarungskantone in die Pflicht zu nehmen.

Die Wahl für den Verwaltungssitz des SIERA fiel aus historischen und praktischen Gründen auf Lausanne. Weil der Kanton Waadt geografisch zentral gelegen ist und unter den drei Kantonen das längste Autobahnnetz hat, haben die drei Vereinbarungskantone den Kanton Waadt als Ansprechpartner der Gebietseinheit II für das ASTRA bezeichnet. Er ist gegenwärtig der Betreiber der Leistungsvereinbarung, die mit dem ASTRA abgeschlossen wurde. Historisch gesehen lieferte der Kanton Waadt zudem für die Leitung der Gebietseinheit II die Hauptinfrastrukturen und den Hauptteil der administrativen Unterstützung. Er wird deshalb auch für den SIERA die Hauptstütze sein, wobei die Kosten für diese Unterstützung vollständig vom SIERA getragen werden.

Art. 3 Autonomie

Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist der SIERA autonom innerhalb der Grenzen, welche die Vereinbarung, die Zielvereinbarung und die Kontrolle der Interparlamentarischen Kommission setzen.

Kommentar: Dieser Artikel definiert die Autonomie des SIERA, die laut Vereinbarungskantone so gross wie möglich sein soll. Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass das ASTRA einen Ansprechpartner hat, der die ihm übertragenen öffentlichen Aufgaben (Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen der Gebietseinheit II) direkt und eigenverantwortlich wahrnehmen kann. Der SIERA kann zudem Verträge mit Dritten in eigenem Namen und auf eigene Rechnung aushandeln und schliessen. Diese Autonomie wird durch eine dreistufige politische Kontrolle eingeschränkt: Erstens definiert die Vereinbarung, in der die Aufgaben, die Organisation und die Mittel des SIERA zur Erreichung seiner Ziele festgelegt sind, solche Grenzen. Zweitens üben die Regierungen der Vereinbarungskantone eine Kontrolle aus, indem sie alle vier Jahre über eine Zielvereinbarung (siehe Art. 5) Ziele festlegen und einen Strassenplan für den SIERA annehmen. Diese Kontrolle ist prospektiver Natur. Drittens setzt die Interparlamentarische Kommission, deren Kompetenzen im Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland definiert sind, Grenzen. Es handelt sich hierbei um eine retroaktive Kontrolle (siehe Art. 7 ff.).

Art. 4 Steuerbefreiung

Der SIERA ist auf allen Tätigkeiten in Erfüllung einer ihm übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgabe von allen kantonalen und kommunalen Steuern, einschliesslich Stempelabgaben, befreit. Er bleibt mehrwertsteuerpflichtig gemäss Richtlinien des Bundes.

Kommentar: Als öffentlich-rechtliche Anstalt ist der SIERA von den Waadtländer, Freiburger und Genfer Steuern befreit (von den kantonalen wie auch von den kommunalen Steuern). Dies gilt auch für Tätigkeiten, die nicht die Folge einer Übertragung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben ist.

Der SIERA bleibt mehrwertsteuerpflichtig gemäss Richtlinien des Bundes. Konkret bedeutet dies nach geltendem Recht, dass der SIERA mit der Mehrwertsteuer belastet wird, wenn er pro Jahr mindestens 100 000 Franken Umsatz aus Leistungen an Nichtgemeinwesen erzielt. In einem

solchen Fall muss der SIERA bei der MWST angemeldet werden (Art. 12 Abs. 3 MWSTG, Stand am 1. Januar 2018).

2. KAPITEL

Beziehung mit den Vereinbarungskantonen

Art. 5 Zielvereinbarung

- ¹ Die Vereinbarungskantone, über ihre Regierung, schliessen mit dem SIERA eine vierjährige Zielvereinbarung ab (die «**Zielvereinbarung**»).
- ² Die Zielvereinbarung definiert zum einen für den SIERA den Bereich der zulässigen Tätigkeiten, die nicht unter die Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA fallen, und präzisiert zum anderen:
 - a. die operationellen und finanziellen Ziele des SIERA sowie die damit verbundenen Messindikatoren;
 - b. die längerfristigen strategischen Entwicklungsprioritäten, namentlich für die Organisation der Werkhöfe und Stützpunkte oder für die allfällige Integration der materiellen Ressourcen in den SIERA;
 - c. die Produktpalette und die im Rahmen von Artikel 10 Bst. b erbrachten oder zu erbringenden Leistungen des SIERA.

Kommentar: Die Kantone achten ganz besonders auf das Verhältnis zwischen der politischen Instanz und dem SIERA, weil es für die Kantone wichtig ist, auf ihrem Gebiet über ein sicheres und leistungsstarkes Nationalstrassennetz zu verfügen, das einen flüssigen Verkehr erlaubt. Der SIERA wirkt in einem dynamischen Bereich, in dem es neue und immer komplexere Herausforderungen gibt, namentlich infolge der stetigen Verkehrszunahme. Deshalb ist es wichtig, dass die Regierungen der Vereinbarungskantone in Ergänzung zu den in Artikel 10 definierten Grundaufgaben in regelmässigen Abständen (alle vier Jahre) die Hauptziele des SIERA bestätigen oder neue definieren, allfällige strukturelle, organisatorische und strategische Anpassungen diskutieren und entsprechend die vom SIERA angebotenen Leistungen und Produkte anpassen. So ist vorgesehen, dass die Regierungen der Vereinbarungskantone dem SIERA alle vier Jahre eine Zielvereinbarung unterbreiten, die formell angenommen werden muss – einerseits von jedem Regierungsrat, der in seinem Kanton für die Strassen, die Mobilität und/oder den Verkehr zuständig ist, und andererseits vom Anstaltsrat. Mit der Zielvereinbarung wird sichergestellt, dass der SIERA einerseits tatsächlich institutionell eigenständig ist und dass andererseits den politischen Erwartungen der Vereinbarungskantone entsprochen wird.

Zur Form kann angefügt werden, dass die Zielvereinbarung zuerst von der zuständigen kantonalen Behörde in jedem Vereinbarungskanton angenommen werden muss, bevor sie im Namen des betroffenen Vereinbarungskantons unterzeichnet und vom SIERA ratifiziert wird.

In der Sache gilt, dass das Hauptziel des SIERA darin besteht, die Anforderungen des ASTRA im Zusammenhang mit dem Betrieb und dem Unterhalt der Nationalstrassen zu erfüllen. Diese Anforderungen sind in der Leistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem ASTRA festgelegt und präzisiert. Somit sind die Leistungen, die der SIERA erbringen muss, vorgegeben. Die Zielvereinbarung kann keinen Einfluss auf diesen Bereich nehmen. Die Zielvereinbarung definiert dagegen, was der SIERA ausserhalb seiner Verpflichtungen gegenüber dem ASTRA betreffend Gebietseinheit II machen kann. Sie gibt die Stossrichtung seiner Organisation vor, soweit

diese die Unterstützung und den Einsatz gemäss Erwartungen der Vereinbarungskantone beeinflusst und die Elemente definiert, die politisch sehr sensibel sind (z. B. Personalressourcen). In der Zielvereinbarung nicht definiert sind hingegen die Behörden, Einheiten und/oder anderen öffentlichen oder privaten Kunden, gegenüber denen der SIERA Verpflichtungen eingehen kann.

Art. 6 Geschäftsbericht

- ¹ Am Ende jedes Kalenderjahres verabschiedet der Anstaltsrat einen Geschäftsbericht, der den Regierungen der Vereinbarungskantone und der Interparlamentarischen Kommission übermittelt wird.
- ² Der Geschäftsbericht umfasst den Tätigkeitsbericht des SIERA zum abgelaufenen Kalenderjahr mit einer Beurteilung der Tätigkeit vor dem Hintergrund der Zielvereinbarung, die analytische Aufteilung der Tätigkeiten nach Vereinbarungskanton, die Jahresrechnung des SIERA, den Voranschlag für das folgende Kalenderjahr und eine Notiz über den voraussichtlichen mittelfristigen Personal- und Finanzbedarf.

Kommentar: Im Geschäftsbericht fasst der Anstaltsrat die Tätigkeit des SIERA im abgelaufenen Kalenderjahr (1. Januar bis 31. Dezember) zusammen. Der Geschäftsbericht umfasst einen Bericht zu den wichtigsten Ereignissen, Ausgaben und Entwicklungen, welche die Tätigkeit des SIERA geprägt haben, der auch einen Anhang mit einer Einschätzung betreffend Erreichung der in der Zielvereinbarung definierten Ziele enthält. Weiter umfasst der Geschäftsbericht die Rechnungen des abgelaufenen Jahres, die von der Revisionsstelle geprüft wurde, sowie den Voranschlag für das kommende Jahr mit einer spezifischen Einschätzung der Angemessenheit oder des zusätzlichen Bedarfs bei den Personalressourcen.

3. KAPITEL

Interparlamentarische Kontrolle

Art. 7 Interparlamentarische Kommission

- ¹ Die Vereinbarungskantone setzen eine Interparlamentarische Kommission (die «**Interparlamentarische Kommission**») im Sinne des 4. Kapitels des Vertrags vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, **ParlVer**) ein, um die Umsetzung der interparlamentarischen Geschäftsprüfung sicherzustellen.
- ² Die Interparlamentarische Kommission besteht aus neun Mitgliedern, wobei jeder Kanton drei Mitglieder stellt, die das Kantonsparlament gemäss Verfahren für die Ernennung der Mitglieder der kantonseigenen Kommissionen ernennt.
- ³ Die Interparlamentarische Kommission wählt aus ihren Mitgliedern für ein Jahr eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten, wobei (1.) im ersten Wahlgang das absolute Mehr und im zweiten Wahlgang das relative Mehr entscheidet und (2.) die beiden gewählten Mitglieder aus den Vertretungen von zwei verschiedenen Vereinbarungskantonen stammen müssen.

Kommentar: Die Artikel 7 ff. der Vereinbarung setzen die Grundsätze und Vorgaben des ParlVer um, der eine interparlamentarische Geschäftsprüfung verlangt, wenn eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Organisation geschaffen wird (vgl. Art. 15 ff. ParlVer). Absatz 2 legt die Zusammensetzung der Interparlamentarischen Kommission fest (vgl. 15 Abs. 2 und 3 ParlVer). Laut ParlVer können die Kantone frei festlegen, wie viele Vertreterinnen oder Vertreter jeder Kanton stellen kann. Die vorliegende Vereinbarung legt fest, dass die Kommission aus neun Mitgliedern besteht (drei aus jedem Kanton). Absatz 3 präzisiert, wie sich die Interparlamentarische Kommission strukturell organisiert. Es ist keine Reihenfolge vorgesehen und es besteht auch keine Verpflichtung, dass die Kantone im Turnus den Vorsitz (Präsidentin oder Präsident sowie Vizepräsidentin oder Vizepräsident) sicherstellen. Vorbehaltlich einer Vertretung aller Vereinbarungskantone kann sich die Interparlamentarische Kommission diesbezüglich organisieren, wie sie will (vgl. auch Art. 8).

Diese Kommission (mit einer Kontrollaufgabe) darf nicht mit der Interparlamentarischen Kommission verwechselt werden, welche die Aufgabe hat, das Erlass- und Beitrittsverfahren bei interkantonalen Verträgen zu begleiten (Art. 7 ff. ParlVer). Für die Interparlamentarische Kommission (mit einer Begleitaufgabe) sieht das geltende Recht zwingend vor, dass ihr aus jedem betreffenden Kanton sieben Vertreterinnen und Vertreter angehören.

Art. 8 Arbeitsweise der Interparlamentarischen Kommission

- ¹ Die Interparlamentarische Kommission kommt so oft zusammen, wie die koordinierte parlamentarische Kontrolle des SIERA dies verlangt, mindestens jedoch einmal pro Jahr.
- ² Die Interparlamentarische Kommission fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.
- ³ Die Interparlamentarische Kommission wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten und im Falle ihrer oder seiner Abwesenheit von der Vizepräsidentin oder vom Vizepräsidenten geleitet, die in den Sitzungen der Kommission eine organisatorische und leitende Funktion innehaben. Sie haben weder einzeln noch gemeinsam einen Stichtscheid.
- ⁴ Die Interparlamentarische Kommission organisiert sich im Übrigen selbst.

Kommentar: In diesem Artikel werden die wichtigsten Aspekte der Arbeitsweise der Interparlamentarischen Kommission definiert, die dessen ungeachtet eine grosse Freiheit betreffend Organisation behält (Art. 8 Abs. 4). Die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident haben einzig eine leitende und organisatorische Funktion. Sie haben nicht mehr Rechte als die übrigen Mitglieder der Interparlamentarischen Kommission und insbesondere keinen Stichtscheid.

Art. 9 Aufgaben

- ¹ Die Interparlamentarische Kommission ist für die koordinierte parlamentarische Kontrolle des SIERA zuständig.
- ² Die Interparlamentarische Kommission diskutiert, bewertet und kontrolliert aus strategischer und allgemeiner Sicht:
 - a. die Realisierung der strategischen Ziele des SIERA;

- b. die vom SIERA erzielten Ergebnisse auf der Grundlage der Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA und der Zielvereinbarung;
- c. den Geschäftsbericht des SIERA.

- ³ Im Falle eines Mehrparteischiedsverfahrens ernennt die Interparlamentarische Kommission die drei Schiedsrichter nach Artikel 36 Abs. 2.
- ⁴ Die Interparlamentarische Kommission kann den Anstaltsrat mit schriftlichem Gesuch auffordern, ihr alle dienlichen Unterlagen beizubringen und ihr alle nötigen Informationen zu geben, die mit dem SIERA und den Aufgaben der Interparlamentarischen Kommission gemäss vorliegender Vereinbarung in Verbindung stehen. Das Bundesrecht bleibt vorbehalten.
- ⁵ Einmal im Jahr unterbreitet die Interparlamentarische Kommission den Parlamenten der Vereinbarungskantone einen Bericht über das Resultat ihrer Kontrolle.

Kommentar: Die Interparlamentarische Kommission stellt eine zweite, politische Kontrolle der Verwaltung und Tätigkeiten des SIERA sicher. Artikel 9 übernimmt die Aufgaben, die eine solche Kommission nach Artikel 10 Abs. 2 ParlVer erfüllen muss. Eine weitere Aufgabe der Interparlamentarischen Kommission, die der vorliegenden Vereinbarung eigen ist, ist die Ernennung der drei Mitglieder des Schiedsgerichts, die allfällige interkantonale Mehrparteienstreitfälle – d. h. wenn die betroffenen Parteien nicht in zwei Gruppen eingeteilt werden können (vgl. Art. 36 Abs. 2) – schlichtet.

4. KAPITEL

Tätigkeiten

Art. 10 Aufgaben

Der SIERA ist damit beauftragt:

- a. im Allgemeinen im Auftrag des ASTRA den betrieblichen Unterhalt und den projektfreien baulichen Unterhalt der Nationalstrassen und deren Bestandteile auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone, den betrieblichen Unterhalt und den projektfreien baulichen Unterhalt der Kunstbauwerke, die im Perimeter der Gebietseinheit II definiert sind, sowie die Spezialarbeiten im Rahmen dieses Unterhalts durchzuführen; und
- b. im Besonderen und soweit dadurch die im Auftrag des ASTRA durchgeführten Aufgaben nicht nachteilig beeinflusst werden, Dienstleistungen in diesen Kompetenzbereichen für andere öffentliche oder private Kunden zu entwickeln und anzubieten.

Kommentar: Der vorrangige Auftrag des SIERA besteht darin, die vom ASTRA delegierten öffentlichen Aufgaben für den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen (s. Art. 49a NSG) auszuführen. Diese Aufgabenübertragung ist Gegenstand einer globalen Leistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem Bund bzw. dem ASTRA. Folgende Leistungen des betrieblichen Unterhalts fallen darunter: Winterdienst; Reinigung (Tunnel, Kanalisationen, Fahrbahnen); Grünpflege; elektromechanischer Dienst (Tunnelbelüftung, Überwachungskameras, Brandmeldeanlagen usw.); technischer Dienst (Wasserleitungen, Ölabscheider, Absetzbecken, Schranken usw.).

In Ergänzung dazu führt der SIERA andere spezifische Arbeiten im Auftrag des ASTRA aus: Unfalldienst; Sicherheit; ausserordentlicher Dienst (Naturereignisse, Überschwemmungen, Hindernisse auf der Fahrbahn usw.); Inspektion der Bauwerke. Der SIERA kann zudem in Form von Einzelmassnahmen damit beauftragt werden, den «kleinen», das heisst den projektfreien baulichen Unterhalt sicherzustellen. Dazu gehören beispielsweise die Reparatur von Rissen auf der Fahrbahn oder den Randabschlüssen, die Signalisation für den Ersatz von Brückenfugen, die Reinigung und Sanierung von Wasserleitungen oder das Auftragen von Markierungen auf der Fahrbahn. Und schliesslich wird der SIERA bei Bauprojekten des ASTRA die Signalisation für die Verkehrsleitung aufstellen.

Der SIERA kann subsidiär weitere Verpflichtungen gegenüber Behörden, Diensten und öffentlichen oder privaten Kunden eingehen, soweit die Ausführung der vom ASTRA delegierten Aufgaben dadurch nicht beeinträchtigt wird und die Leistungen mit dem Leistungsangebot gemäss Zielvereinbarung kompatibel sind.

Art. 11 Modalitäten

- ¹ Der SIERA führt seine Aufgaben und Tätigkeit nach den Grundsätzen der guten Unternehmensführung aus.
- ² Der SIERA führt seine Verwaltungstätigkeiten grundsätzlich zentral am Hauptsitz aus. Die operativen Einsätze führt er über die Werkhöfe und Stützpunkte aus, die das Gebiet der Gebietseinheit II abdecken.
- ³ Der SIERA schliesst in eigenem Namen alle Verträge ab, die für die Erfüllung seiner Aufgaben nötig sind oder die sich aus diesen Aufgaben ergeben.
- ⁴ Insbesondere befolgt der SIERA folgende Grundsätze:
 - a. Er verrechnet die Leistungen, die er in seinen Kompetenzbereichen für die öffentlichen und privaten Kunden erbringt, zu Preisen und Tarifen, die er unter Berücksichtigung der Grundsätze des lautereren Wettbewerbs festlegt.
 - b. Er wendet bei allen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen das Submissionsrecht an, das im Vereinbarungskanton gilt, in welchem er seinen Sitz hat.

Kommentar: Der SIERA ist keine gemeinnützige Einrichtung. Er muss mit dem Ziel seiner finanziellen Eigenständigkeit verwaltet werden. Auch wenn gewisse Tätigkeiten einer öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht direkt die Folge einer Aufgabe von allgemeinem Interesse ist, kann die Verfolgung eines finanziellen Ziels Teil davon sein, sofern eine formelle rechtliche Grundlage besteht, ein überwiegendes öffentliches Interesse vorhanden ist und die Wettbewerbsneutralität eingehalten wird. Wettbewerbsneutralität bedeutet, dass der SIERA keinen Wettbewerbsvorteil aus seinen Zuständigkeiten oder der Tatsache, dass es sich um eine öffentlich-rechtliche Anstalt handelt, erzielen darf. Sämtliche Marktteilnehmer einschliesslich des SIERA müssen gleichlange Spiesse haben. Mit anderen Worten, der SIERA ist den üblichen Regeln des Wirtschaftsrechts unterstellt.

Der SIERA führt die meisten Leistungen für die an ihn delegierten öffentlichen Aufgaben zu einem Tarif aus, der mit der delegierenden Behörde vereinbart worden ist. In diesem Zusammenhang schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, mit der unter anderem das NSG geändert wurde: «Der Bund ist gehalten, den Kantonen eine faire, durchschnittlich

kostendeckende und für alle Leistungserbringer nach einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien ermittelte Abgeltung zu gewähren und andererseits die angestrebten und potenziell erzielbaren Effizienzgewinne tatsächlich auch sicherzustellen.» Die übrigen Leistungen müssen zu einem Tarif angeboten und verrechnet werden, die im Minimum vollständig kostendeckend sind.

Im Zentrum der Organisation des SIERA steht dessen Verwaltungssitz, wo sich die Direktion befindet und die administrative Verwaltung des SIERA zentralisiert ist. Die operativen Aufgaben werden hingegen über die unterstellten operativen Einheiten an verschiedenen Orten im Perimeter der Gebietseinheit II wahrgenommen. Bei diesen operativen Einheiten handelt es sich um die Werkhöfe und die den Werkhöfen unterstellten Stützpunkte.

Die Anwendung des Submissionsrechts, das am Ort des Verwaltungssitzes gilt, entspricht Artikel 8 Abs. 3 der Interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 und 15. Mai 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB).

5. KAPITEL

Infrastruktur

Art. 12 Unterhaltsinfrastruktur

- ¹ Der SIERA schafft die Fahrzeuge und Geräte sowie das Unterhaltsmaterial an, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, indem er sie von den Vereinbarungskantonen auf der Grundlage eines Sacheinlage-, Miet- oder Kaufvertrags übernimmt oder mietet oder von Dritten erwirbt.
- ² Die Abgabe oder Vermietung durch die Vereinbarungskantone der Fahrzeuge und Geräte, die für die Gebietseinheit II bestimmt sind, geschieht wie folgt:
 - a. Jeder Vereinbarungskanton überlässt dem SIERA zu dessen Erstkapitalisierung einen Teil der Fahrzeuge und Geräte, die für den Betrieb der Gebietseinheit II bestimmt sind, als Sacheinlage. Dabei gilt:
 - Die Fahrzeuge und Geräte, die für den Betrieb der Gebietseinheit II bestimmt sind, sind Gegenstand einer gemeinsamen Bestimmung ihres Verkehrswerts auf den 1. Januar 2019.
 - Die Einlage der einzelnen Vereinbarungskantone ist proportional zu deren Beteiligung nach Artikel 17.
 - Der Anteil eines jeden Vereinbarungskantons wird auf der Grundlage der Einlage des Kantons Genf festgelegt, der dem SIERA alle Fahrzeuge und Geräte überlässt, die für die Gebietseinheit II bestimmt sind.
 - b. Die Kantone Freiburg und Waadt stellen dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der Gebietseinheit II zugeteilt sind, zur Verfügung. Im Gegenzug entrichtet der SIERA ein Entgelt in der Höhe von 10 % des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte.
 - c. Mit der Zahlung des zehnten Entgelts gehen diese ohne weitere Abgeltung oder Gegenleistung vom Vereinbarungskanton in den Eigentum des SIERA über.

- ³ Alle Fahrzeuge und Geräte für den SIERA werden kostenlos bei den zuständigen Behörden im Sitzkanton des SIERA immatrikuliert oder bleiben kostenlos bei den zuständigen Behörden im Kanton immatrikuliert, wo sie mehrheitlich parkiert sind.
- ⁴ Der SIERA stellt bei Bedarf und in Absprache mit den Vereinbarungskantonen den Unterhalt der Fahrzeuge und Geräte sicher, um den betriebsstüchtigen Zustand zu erhalten.

Kommentar: Der SIERA schafft die Fahrzeuge und Geräte sowie das Betriebsmaterial an, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Dieser Fahrzeug- und Gerätepark wird wie folgt gebildet:

1. Der SIERA erhält als Erstkapitalisierung von jedem Vereinbarungskanton eine gewisse Anzahl Fahrzeuge und Geräte, wobei die Einlage der einzelnen Vereinbarungskantone proportional zu deren Beteiligung nach Artikel 17 ist. Um den Wert der Einlage eines Vereinbarungskantons zu bestimmen wird wie folgt vorgegangen: (i) Eine unabhängige Einrichtung bestimmt den Verkehrswert per 1. Januar 2019 (Datum der Betriebsaufnahme des SIERA nach Art. 42 Abs. 1) eines jeden Fahrzeugs und Gerätes und wendet dabei immer dieselben Kriterien an. (ii) Der Kanton Genf bringt seinen gesamten Fahrzeug- und Gerätepark ein für eine Beteiligung von 20 % am Eigenkapital des SIERA. (iii) Die Einlage der beiden anderen Vereinbarungskantone wird in einem Dreisatz unter Berücksichtigung ihrer Anteile nach Artikel 17 festgelegt.
2. Die Kantone Freiburg und Waadt stellen dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der Gebietseinheit II zugeteilt sind, zur Verfügung. Im Gegenzug entrichtet der SIERA ein Entgelt in der Höhe von 10 % des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte. Dabei handelt es sich nicht um eine reine Vermietung, weil diese Fahrzeuge und Geräte mit der Zahlung des zehnten Entgelts ohne weitere Abgeltung oder Gegenleistung vom Vereinbarungskanton in den Eigentum des SIERA übergehen (Sacheinlagevertrag). Sollte der Vereinbarungskanton eines dieser Fahrzeuge oder Geräte vor der Zahlung des zehnten Entgelts verkaufen, so wird der Verkaufspreis vom Saldo abgezogen (d. h. die Schulden des SIERA werden um den entsprechenden Betrag verringert) und das Entgelt wird entsprechend angepasst.
3. Der SIERA erwirbt weitere Fahrzeuge und Geräte sowie weiteres Betriebsmaterial mit direktem Eigentum gemäss seiner Bedürfnisse und Mittel.

Weitere Bemerkungen:

- Zu Artikel 12 Abs. 2 Bst. a: Der Verkehrswert des Fahrzeug- und Geräteparks der Vereinbarungskantone wird auf den 1. Januar 2019 bestimmt. Dadurch können der Wert der Einlage des Kantons Genf sowie der Anteil, den die beiden anderen Vereinbarungskantone einbringen müssen, bestimmt werden. Die Eigentumsübertragung der Fahrzeuge und Geräte, die von den Vereinbarungskantonen eingebracht werden, wird in einem Rahmenvertrag zwischen dem SIERA und dem betroffenen Vereinbarungskanton geregelt.
- Zu Artikel 12 Abs. 2 Bst. b: Jedes Fahrzeug oder Gerät, das zur Verfügung gestellt wird, ist Gegenstand eines Vertrags, das die finanziellen Bedingungen der Bereitstellung regelt, sowie eines Vertrags, das alle anderen Aspekte der Bereitstellung wie etwa die Instandhaltungs- und Instandsetzungspflichten regelt.
- Zu Artikel 12 Abs. 3: Per Beschluss der Vereinbarungskantone sind die Fahrzeuge und Geräte der Vereinbarungskantone, die für den Nationalstrassenunterhalt eingesetzt werden, von den Fahrzeugsteuern befreit. Dieser Grundsatz ist nun ausdrücklich im Erlass verankert.
- Zu Artikel 12 Abs. 4: Der Unterhalt und die Wartung der Fahrzeuge und Geräte werden internalisiert. Das heisst, sie werden von den Angestellten ausgeführt, die dem SIERA überlassen werden. Dies geschieht im Rahmen von spezifischen Dienstleistungsverträgen mit den Vereinbarungskantonen, wobei die Unterhalts- und Wartungskosten vollständig zu Lasten des SIERA gehen.

Mit diesem System ist der SIERA nach der Zahlung von zehn Entgelten der Eigentümer aller Fahrzeuge und Geräte, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.
«Unterhaltungsmaterial» umfasst verschiedene Elemente (Werkzeug, Produkte, Kleinmaterial usw.) für die Unterhaltsarbeiten des SIERA, die zum Betriebsaufwand des SIERA zählen, jedoch nicht aktiviert werden.

Art. 13 Informationsinfrastruktur

- ¹ Der SIERA stellt sicher, dass alle Betriebspunkte des SIERA (Verwaltungssitz, Werkhöfe, Stützpunkte und Mitarbeiterposten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden) mit einem einheitlichen und integrierten System der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (NIKT) funktionieren.
- ² Der SIERA legt das NIKT-System und die NIKT-Grundsätze fest, die zum Einsatz kommen sollen, wobei er auch das System und die Grundsätze eines Vereinbarungskantons übernehmen kann.

Kommentar: Um intern zwischen allen Stellen des SIERA die Kommunikation, den Informationsaustausch und eine gemeinsame Bearbeitung der vom SIERA produzierten Dokumente sicherzustellen, werden die IT- und Telekommunikation-Management-Instrumente sowie die Informationssysteme durch den SIERA vereinheitlicht. Der SIERA wird wahrscheinlich auf das System und die Grundsätze für die NIKT zurückgreifen, die bereits in einem der Vereinbarungskantone zur Anwendung gelangen. Der Zugriff zum einheitlichen System des SIERA wird abgesichert sein. Auch wird es keinen automatischen Anschluss an das System geben, das der SIERA von einem Vereinbarungskanton übernommen hat.

Art. 14 Immobilieninfrastruktur

- ¹ Die Werkhöfe und Stützpunkte werden dem SIERA vom ASTRA oder den Vereinbarungskantonen auf der Grundlage der Verträge, die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erstellt wurden, zur Verfügung gestellt.
- ² Die Räume für den Verwaltungssitz werden dem SIERA auf der Grundlage von Mietverträgen zwischen dem SIERA und dem oder den betroffenen Eigentümern zur Verfügung gestellt.

Kommentar: Die Bedingungen für die Bereitstellung der Immobilieninfrastruktur für den Betrieb der Gebietseinheit II werden mit der Schaffung des SIERA nicht verändert. Bund und Vereinbarungskantone stellen der Gebietseinheit II (und dessen Betreiber) über entsprechende langfristige Vereinbarungen die Räume und Infrastrukturen zur Verfügung, die für dessen Betrieb nötig sind. Der SIERA muss dafür keine besondere Gegenleistung erbringen. Der SIERA trägt jedoch die Kosten für den laufenden Unterhalt und die Instandhaltung der verschiedenen Standorte. Falls bei einem Werkhof oder Stützpunkt grössere Arbeiten nötig sind (Wiederaufbau, Vergrößerung, Renovierung), ist diese Intervention Gegenstand eines spezifischen Abkommens zwischen dem SIERA und dem Eigentümer der betroffenen Infrastruktur.
Der Verwaltungssitz des SIERA wird hingegen an den SIERA vermietet – aus historischen Gründen vom Kanton Waadt. Der Mietzins wird so festgelegt, dass damit alle Kosten abgedeckt sind, die dem Kanton Waadt für die Bereitstellung entstehen.

6. KAPITEL

Personalressourcen

Art. 15 Grundsatz

- ¹ Jeder Vereinbarungskanton stellt dem SIERA die Angestellten zur Verfügung, die laut Anstaltsrat für den Betrieb und die Erfüllung der Aufgaben des SIERA nötig sind.
- ² Der SIERA schliesst mit jedem Vereinbarungskanton einen Rahmenvertrag für die Überlassung der Angestellten ab, der namentlich die Zahl der benötigten Angestellten festlegt, die Funktionen und Aufgaben dieser Angestellten kurz beschreibt und die Vorgesetzten nennt.
- ³ Jedes Jahr kommuniziert der Anstaltsrat den Vereinbarungskantonen frühzeitig den Personalbedarf oder gegebenenfalls seine Restrukturierungspläne, damit die Vereinbarungskantone innert angemessener Frist und unter Befolgung der eigenen Anstellungsverfahren reagieren und die neuen Ausgaben im Voranschlag einsetzen können.

Kommentar: Die Vereinbarungskantone wollen die Personalressourcen für den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen nicht auslagern. In Übereinstimmung mit ihrem Ziel, den Betrieb der Gebietseinheit II zu optimieren, verpflichten sich die Vereinbarungskantone jedoch, dem SIERA in der Zahl und gemäss interkantonaler Aufteilung, die bis zur Schaffung des SIERA galten, die Personalressourcen zur Verfügung zu stellen, die für die Erfüllung seiner Aufgaben nötig sind.

Die entsprechenden Elemente (Kosten, Verantwortlichkeiten, Hierarchie, Pflichtenheft, nötige Belegschaft und deren Anpassung usw.) werden in drei separaten Rahmenvereinbarungen zwischen dem SIERA und jedem Vereinbarungskanton geregelt. Dabei wird darauf geachtet, dass die Bedingungen in den drei Vereinbarungen vergleichbar sind, gleichzeitig aber auch den Besonderheiten der einzelnen Kantone Rechnung tragen.

Der Personalbedarf und insbesondere dessen Entwicklung sind einmal pro Jahr Gegenstand einer spezifischen Notiz, die dem Jahresvoranschlag, der Bestandteil des Geschäftsberichts ist, beigelegt wird (vgl. Art. 6). Der SIERA wird allerdings die gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen über die Erhöhung oder Verringerung der Stellen eines jeden Vereinbarungskantons berücksichtigen müssen. So muss der SIERA namentlich die Vereinbarungskantone ohne Verzug über voraussichtliche Entwicklungen informieren und/oder allfällige Anpassungen global aushandeln. Der SIERA wird die Vorgabe einer frühzeitigen Offenlegung konsequent und adäquat interpretieren müssen. Die entsprechenden Vereinbarungen werden für jeden Vereinbarungskanton die (nach Möglichkeit gemeinsamen) Regeln für eine adäquate Kommunikation bestmöglich definieren müssen.

Art. 16 Dem SIERA zur Verfügung gestelltes Personal

- ¹ Die Angestellten, welche die Vereinbarungskantone dem SIERA zur Verfügung stellen, bleiben dem öffentlichen Recht und den Arbeitsbedingungen ihres jeweiligen Kantons unterstellt. Sie bleiben insbesondere den Führungsregeln des Vereinbarungskantons, von dem sie angestellt wurden, unterstellt, und zwar unabhängig vom Kanton der oder des direkten Vorgesetzten.

- ² Bei der Überlassung zugunsten des SIERA von Personalressourcen gelten folgende Grundsätze:
- a. Die Direktorin oder der Direktor bzw. durch Kompetenzübertragung die anderen Mitglieder der Direktion oder jegliche Person, die hierarchisch unterstellt ist, sind befugt, den Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung stehen, Anweisungen zu geben.
 - b. Jeder Vereinbarungskanton stellt dem SIERA die Gesamtkosten für die Überlassung seiner Angestellten in Rechnung; diese Kosten umfassen namentlich die Löhne, die Arbeitgeberbeiträge, die Kosten für eine allfällige Sanierung oder Ausfinanzierung der Pensionskasse, die Entschädigungen und Zulagen, die das Recht des betroffenen Vereinbarungskantons vorsieht, alle Entschädigungen, die den Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt wurden, nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses beim SIERA und beim betroffenen Vereinbarungskanton zustehen, sowie die durchschnittlichen indirekten Kosten der Verwaltungs- und allgemeinen Kosten je Angestellten in der betroffenen Kantonsverwaltung und alle damit verbundenen Abgaben.

Kommentar: Alle Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, haben einen (öffentlich-rechtlichen) Arbeitsvertrag mit dem Vereinbarungskanton, der sie angestellt hat. Die entsprechenden Rechte, Pflichten und Vorteile (insbesondere in Sachen Lohn, Entschädigungen und/oder Sozialleistungen) sind in der Gesetzgebung des anstellenden Vereinbarungskantons geregelt. Im Arbeitsvertrag wird jedoch festgehalten, dass die oder der Angestellte ihre oder seine Arbeitsleistung zugunsten des SIERA erbringt, unter der Aufsicht der bezeichneten Vorgesetzten, wobei die Vorgesetzten im Sinne einer kantonsübergreifenden Bereitstellung der Personalressourcen nicht zwingend beim selben Vereinbarungskanton angestellt sein müssen.

Die von den Vereinbarungskantonen bereitgestellten Personalressourcen werden sicherlich zu den grössten Kostenstellen des SIERA gehören. In den entsprechenden Vereinbarungen, die der SIERA mit jedem Vereinbarungskanton abschliessen wird, wird festgelegt werden, dass der SIERA sämtliche Kosten für die überlassenen Angestellten übernimmt. Um die Gleichbehandlung der Leistungen, die von den Vereinbarungskantonen verrechnet werden, und derjenigen, die von externen Dienstleistern verrechnet werden, zu gewährleisten, legt die Vereinbarung fest, dass die zu berücksichtigenden vollen Kosten nicht nur die Löhne und ordentlichen Arbeitgeberbeiträge umfassen, sondern auch, gemäss effektiver oder pauschaler Abrechnungsmethode, die indirekten Kosten wie die Verwaltungskosten für das Personalmanagement und die Ausbildungskosten sowie die Verwaltungskosten, die ein Vereinbarungskanton anstelle oder für den SIERA übernimmt (Aufwendungen für Arbeiten, welche die für die Strassen zuständige Dienststelle für den SIERA ausführt, Buchhaltung, Informatik, Telekommunikation, Bereitstellung und Wartung der Verwaltungsräume, Anteil an den Kosten der zentralen kantonalen Dienste, Anteil an den Kosten der Exekutiven, Legislativen und Kontrollbehörden der Kantone). Die Höhe der indirekten Kosten je Angestellte oder Angestellter unterscheidet sich von einem Vereinbarungskanton zum anderen, weil die Ressourcen, die ein Vereinbarungskanton für die Gebietseinheit II bereitstellt, ebenfalls unterschiedlich hoch sind.

3. TITEL: FINANZIERUNG

1. KAPITEL

Allgemeines

Art. 17 Beteiligung der Vereinbarungskantone am SIERA

Die Beteiligung der Vereinbarungskantone am SIERA wird wie folgt festgelegt:

- a. Kanton Waadt: 55 %
- b. Kanton Freiburg: 25 %
- c. Kanton Genf: 20 %

Kommentar: Die Beteiligung der einzelnen Vereinbarungskantone wurde auf der Grundlage der Beiträge der Kantone am Umsatz der Gebietseinheit II seit deren Schaffung (gemäss NFA) festgelegt. Dieser Prozentsatz bestimmt einerseits, in welcher Höhe sich jeder Vereinbarungskanton an der Erstkapitalisierung des SIERA beteiligt (durch Sacheinlagen nach Art. 12 Abs. 2 Bst. a), und andererseits, welcher Anteil jeder Vereinbarungskanton bei einer Ausschüttung der Erträge (Art. 21) oder vom Erlös einer allfälligen Liquidation (Art. 39 Abs. 1 Bst. b) erhält.

Die Anteile, die gestützt auf die historischen statistischen Daten bestimmt wurden, berücksichtigen die tatsächliche Aktivität der drei Vereinbarungskantone innerhalb der Gebietseinheit II. Nach Schaffung des SIERA werden die operativen Resultate nicht mehr nach Kanton unterschieden. Das heisst, dass es keine Anpassung der Prozentsätze geben wird.

Art. 18 Aufwand des SIERA

- ¹ Die wichtigsten Aufwandpositionen des SIERA umfassen die Kosten für die Bereitstellung durch die Vereinbarungskantone der Infrastruktur und der Personalressourcen, den Preis der Leistungen im Zusammenhang mit dem Unterhalt und Betrieb der Gebietseinheit II, die von den Vereinbarungskantonen erbracht werden, die durch Privatunternehmen verrechneten Materialkosten und Servicegebühren sowie alle Gebühren und Abgaben im Zusammenhang mit diesen Kosten.
- ² Der SIERA stellt sicher, dass der Aufwand – insbesondere die Betriebskosten einschliesslich Verwaltungskosten in Verbindung mit den ihm übertragenen Betriebs- und Unterhaltsaufgaben – vollständig durch den verrechneten Preis für die für Dritte erbrachten Leistungen gedeckt wird.

Kommentar: Seit der Annahme der NFA ist der Betrieb und Unterhalt der Nationalstrasse eine Bundesaufgabe. Diese wird gegenwärtig vom ASTRA organisiert und finanziert. Hauptkunde des SIERA wird somit das ASTRA sein. Die Kosten für die Leistungen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe, die im Auftrag des ASTRA erbracht werden, werden vollumfänglich vom ASTRA getragen. Weil die Leistungsvereinbarungen zwischen dem ASTRA und dem SIERA abgeschlossen werden und die Vereinbarungskantone selber keine Vertragspartei mehr sein werden, sind die Kantone diesbezüglich von jeder finanziellen Verantwortung befreit.

Der SIERA wird mit jedem Vereinbarungskanton Verträge abschliessen für:

- die Überlassung der Angestellten, die für seinen Betrieb nötig sind;

- die Unterstützungsleistungen oder die Bereitstellung von spezifischem Fachwissen, zum Beispiel für den Unterhalt der Fahrzeuge, die Informatik (Support und Unterhalt), die juristische Beratung oder die Führung der Buchhaltung;
- die Miete von Infrastrukturen und die Amortisation der zur Verfügung gestellten Fahrzeuge und Maschinen;
- die Versorgung (Material, Economat und andere Bedürfnisse);
- sonstige Bedürfnisse.

Bei den Leistungen, die der SIERA nicht für das ASTRA erbringt, muss der SIERA Preise verrechnen, die sämtliche Betriebskosten decken.

Art. 19 Finanzielle Haftung des SIERA

- ¹ Der SIERA ist alleine für seine finanziellen Verpflichtungen verantwortlich. Die Vereinbarungskantone erteilen dem SIERA keine Defizitgarantie und haften unter keinen Umständen für Schulden des SIERA.
- ² Bei kurzfristiger Unfähigkeit des SIERA, seine Verbindlichkeiten zu bezahlen, trifft der Anstaltsrat die nötigen Sanierungsmassnahmen.
- ³ Die Vereinbarungskantone können in keinem Fall zu Nachschüssen verpflichtet werden, die über ihre Beteiligung an der Erstkapitalisierung des SIERA nach Artikel 17 hinausgehen.

Kommentar: Die Verbindlichkeiten, die der SIERA im Rahmen seiner Aufgaben gegenüber Dritten eingeht, geht er allein ein. Die Vereinbarungskantone nehmen an keinem Vertrag mit Dritten teil, die im Rahmen der Aufgaben, die vom SIERA übernommen werden und/oder ihm übertragen wurden, abgeschlossen werden. Entsprechend können die Vereinbarungskantone von Dritten auch nicht zur Haftung gezogen werden.

Die Vereinbarungskantone werden aber gegen Vergütung gewisse Leistungen zugunsten des SIERA erbringen. In diesem Rahmen können sie zu Gläubigern des SIERA werden. Es obliegt den Vereinbarungskantonen, die von ihnen erbrachten Leistungen regelmässig in Rechnung zu stellen und so das Risiko von unbezahlten Rechnungen zu minimieren. Im Übrigen wird der SIERA die Mehrheit oder Gesamtheit dieser allfälligen Leistungen dem Bund bzw. dem ASTRA weiterverrechnen.

Als selbstständige öffentlich-rechtliche interkantonale Anstalt geniesst der SIERA eine gewisse finanzielle Autonomie. Somit haben seine Organe und namentlich der Anstaltsrat die Aufgabe, für eine wirtschaftliche Haushaltsführung des SIERA zu sorgen (Festlegung des Voranschlags, Jahresabschluss) und die allenfalls nötigen Sanierungs- und Sparmassnahmen zu treffen.

2. KAPITEL **Finanzielle Ressourcen**

Art. 20 Grundsatz

Die finanziellen Ressourcen des SIERA sind hauptsächlich:

- a. die ursprünglichen Sacheinlagen eines jeden Vereinbarungskantons für die Erstkapitalisierung des SIERA, die aus den Fahrzeugen, den Maschinen und dem Betriebsmaterial bestehen, welche die Vereinbarungskantone an den SIERA nach Artikel 12 Abs. 2 Bst. a übertragen;

- b. die Entschädigungen für die Leistungen des SIERA zugunsten des ASTRA; und
- c. die Entschädigungen für die Leistungen des SIERA zugunsten von öffentlichen und privaten Dritten, die keine Verbindung mit dem ASTRA haben.

Kommentar: Die Sacheinlagen der Vereinbarungskantone besteht in der Übertragung einer bestimmten Anzahl Fahrzeuge, Geräte und von Unterhaltsmaterial, die für den Betrieb der Gebietseinheit II bestimmt sind. Die restlichen bereitgestellten Fahrzeuge und Geräte werden dem SIERA nach den Vorgaben von Artikel 12 Abs. 2 Bst. b zur Verfügung gestellt (vgl. Kommentar zu dieser Bestimmung).

Die zu Beginn nötige Liquidität des SIERA wird sichergestellt, indem sein wichtigster Auftraggeber über eine Kreditlinie, ein Darlehen oder ein Kontokorrent Mittel bereitstellt – im Idealfall zinslos und linear über zehn Jahre rückzahlbar. Das ASTRA hat sich bereit erklärt, die Bedingungen einer solchen Unterstützung zu diskutieren.

Nach seiner Bildung baut der SIERA in begrenztem Ausmass (vgl. Art. 21) sein Eigenkapital auf, indem er über den Gewinnvortrag (Anteil der Jahresgewinne, die nicht ausgeschüttet werden) Reserven bildet.

Art. 21 Verwendung des Ergebnisses

¹ Innerhalb der von der Vereinbarung gesetzten Schranken legt der Anstaltsrat die Verwendung des Gewinns (Eigenkapitalallokation oder Ausschüttung) selbstständig fest, wobei er:

- a. die Vorgaben des ASTRA betreffend dessen Beteiligung an allen Ausschüttungen und an den über die vergangenen Berichtsjahre kumulierten Reserven, die ausschliesslich das Resultat der Tätigkeiten sind, die zusammen mit dem ASTRA durchgeführt und vom ASTRA finanziert wurden, berücksichtigt; und
- b. die kumulierten Reserven auflöst, die 5 % des Gesamtumsatzes des SIERA übersteigen; von diesem Grundsatz kann abgerückt werden, wenn seine Mitglieder einstimmig beschliessen, dass eine solche Auflösung den kurzfristigen Interessen des SIERA zuwiderlaufen und namentlich dessen finanzielle Tragbarkeit und Liquidität gefährden würde, und die Regierungen der Vereinbarungskantone dieser Einschätzung zustimmen.

² Jeder Vereinbarungskanton wird in der Höhe seiner Beteiligung nach Artikel 17 an den Ausschüttungen der kumulierten Reserven beteiligt.

³ Ungeachtet der vorstehenden Absätze anerkennt jeder Vereinbarungskanton die Notwendigkeit für den SIERA, auf seine finanzielle Eigenständigkeit zu achten und sie zu bewahren.

Kommentar: Zu den Zielen des SIERA gehört es, schwarze Zahlen zu schreiben (vgl. z. B. Art. 11 Abs. 1). Er wird dafür sorgen, die allfälligen Jahresgewinne über den Aufbau von Eigenkapital (akkumulierte Reserven) zu bewahren, um:

- die operationellen Risiken im Zusammenhang mit dem Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sowie allfällige Jahresverluste decken zu können;
- über genügend finanzielle Mitteln zu verfügen, um allfällige Investitionen und Entwicklungen, die nicht budgetiert waren oder durch die jährlichen Abschreibungen gedeckt sind, finanzieren zu können.

Der SIERA wird frühestens dann Gewinne ausschütten, wenn die von ihm gebildeten Reserven ausreichend sind, um seine finanzielle Stabilität zu garantieren und die Vorgaben des ASTRA erfüllen zu können. Bei der Bildung von Reserven in Form von Eigenkapital sind dem SIERA allerdings Grenzen gesetzt: Die akkumulierten Reserven dürfen höchstens 5 % seines Umsatzes in einem Geschäftsjahr betragen. Ausnahmsweise kann von diesem Grundsatz abgerückt werden, wenn die verfügbaren Liquiditäten des SIERA nicht für eine solche Ausschüttung reichen, obwohl die Obergrenze von 5 % überschritten wurde. Diese Ausnahme ist zeitlich beschränkt. Ausserdem müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Zum einen bracht es einen einstimmigen Entscheid des Anstaltsrats und zum anderen eine Validierung durch die drei Staatsräte der drei Vereinbarungskantone.

Der Verteilschlüssel muss die Vorgaben des ASTRA betreffend dessen Beteiligung an der Reservausschüttung und den Verteilschlüssel nach Artikel 17 zwischen den Vereinbarungskantonen berücksichtigen.

3. KAPITEL

Buchhaltung

Art. 22 Rechnungslegungsgrundsätze

- ¹ Die Jahresrechnungen des SIERA umfassen eine Bilanz, eine Erfolgsrechnung, eine Geldflussrechnung und einen Anhang sowie bei Bedarf zusätzliche Informationen.
- ² In Übereinstimmung mit den Rechnungslegungsvorgaben des ASTRA erstellt der SIERA die Jahresrechnung gemäss dem einschlägigen Recht und den Rechnungslegungsgrundsätzen und -regeln, die schweizweit für die Institutionen und Anstalten des öffentlichen Sektors akzeptiert sind.

Kommentar: Die Rechnungslegungsgrundsätze des SIERA gelten für alle seine Tätigkeiten und somit auch für die Tätigkeiten, die er für einen anderen Kunden als das ASTRA ausführt. Konkret wird der SIERA das harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) und somit die vom ASTRA geforderten finanziellen Bestimmungen anwenden. Die Einrichtung einer kantonsübergreifenden Gesamtbuchhaltung hat nicht mehr zum Ziel, die Beteiligungen oder anderen Formen von Einlagen der einzelnen Vereinbarungskantone zu isolieren. Der SIERA ist nämlich nicht als interkantonale Partnerschaft gedacht, bei der jeder Kanton erhält, was ihm zusteht. Der SIERA ist vielmehr eine unabhängige und autonome Einheit, die zugunsten der drei Vereinbarungskantone und in Delegation des Bundes Aufgaben ausführt, die im Wesentlichen Bundesaufgaben sind. Der SIERA wird aber den Vereinbarungskantonen zur Information im Anhang des Geschäftsberichts eine analytische Aufteilung der Ausgaben und Einnahmen sowie des Ergebnisses nach Vereinbarungskanton übermitteln.

Art. 23 Revision der Jahresrechnung des SIERA

- ¹ Der SIERA lässt seine Jahresrechnung durch die Revisionsstelle im Rahmen einer ordentlichen Revision prüfen.
- ² Die Dienststellen, die in den Vereinbarungskantonen für die Finanzkontrolle der öffentlichen Hand zuständig sind, haben Zugriff auf die Buchhaltung, die Jahresrechnung des SIERA, den Bericht der Revisionsstelle sowie auf Anfrage und innert nützlicher Frist auf die wichtigsten Finanzdaten des SIERA.

Kommentar: In Ergänzung zu internen Kontrollsystem, das für die gute Geschäftsführung einer Anstalt des öffentlichen Rechts nötig ist (Art. 27 Bst. f), wird der SIERA seine Konten durch eine unabhängige, vom Anstaltsrat ernannte externe Revisionsstelle im Rahmen einer jährlichen ordentlichen Revision (in sinngemässer Anwendung der Art. 728 ff. OR) prüfen lassen. Um Interessenkonflikten vorzubeugen, wird die Revisionsstelle keine anderen Verwaltungs-, Buchhaltungs- oder Beratungstätigkeiten für den SIERA übernehmen.

Im Übrigen gilt das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren.

Für die Festlegung der Amtsdauer der Revisionsstelle gelten sinngemäss die Bestimmungen für Aktiengesellschaften (Art. 730a OR).

Zu den «wichtigsten Finanzdaten» gehören insbesondere die Finanzberichte (Geschäftsbericht einschliesslich Buchhaltung mit Belegen, Kontendetails usw.).

4. KAPITEL

Haftpflicht

Art. 24 Grundsatz

- ¹ Der SIERA haftet alleine für den Schaden, den seine Organe oder die ihm zur Verfügung gestellten und unterstellten Angestellten in Ausübung ihrer Tätigkeit für den SIERA Dritten rechtswidrig und schuldhaft zugefügt haben.
- ² Wenn der SIERA im Sinne von Artikel 24 einen Schaden vergüten muss, kann er auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf die handelnde Person zurückgreifen, wenn diese den Schaden absichtlich oder grobfahrlässig verursacht hat. Die Rückgriffsklage richtet sich nach den Bestimmungen und Bedingungen, die im Vereinbarungskanton, der die fehlbare Person angestellt hat, gelten.
- ³ Für alle anderen Schäden, für die der SIERA haftbar gemacht wird, gilt das Gesetz des Kantons Waadt vom 16. Mai 1961 über die Verantwortlichkeit des Staats, der Gemeinden und ihrer Amtsträger (*Loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents*; RS/VD 170.11) sinngemäss.
- ⁴ Die gesetzlichen Bestimmungen über die Haftpflicht der Organe des SIERA und der ihm zur Verfügung gestellten Angestellten, wenn diese für den SIERA eine privatrechtliche Tätigkeit ausführen, bleiben vorbehalten.

Kommentar: Ziel ist, die Haftungsfälle infolge der Tätigkeiten des SIERA beim SIERA zu konzentrieren.

Fügen Angestellte, die dem SIERA zur Verfügung gestellt wurden, in Ausübung ihrer Funktion für den SIERA einem Dritten Schaden zu, ist der SIERA gegenüber den Geschädigten alleine verantwortlich für die Behandlung und die allfälligen Folgen des Schadens. Die Vereinbarungskantone informieren diesbezüglich den SIERA über jede Klage oder Forderung, von denen sie Kenntnis erhalten.

Falls der Schaden darauf zurückzuführen ist, dass der Vereinbarungskanton eine ungeeignete Angestellte oder einen ungeeigneten Angestellten zur Verfügung gestellt hat (z. B. weil diese oder dieser nicht über die Kompetenzen für die vom SIERA auszufüllende Stelle hatte), kann der SIERA allenfalls Rückgriff auf den Vereinbarungskanton nehmen. Genauso gilt: Bei einer

schwerwiegenden Verfehlung der Angestellten oder des Angestellten, die oder der dem SIERA zur Verfügung gestellt wurde, kann der SIERA allenfalls Rückgriff auf die Angestellte oder den Angestellten nehmen. In jedem Fall werden die Rahmenvereinbarungen für die Bereitstellung der Personalressourcen (vgl. Art. 15 Abs. 2) die Bedingungen für einen allfälligen Rückgriff auf den anstellenden Vereinbarungskanton und/oder auf die für den Schaden verantwortlichen Angestellten definiert. Dabei gelten die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen des betroffenen Kantons.

Falls ein Dritter einen Schaden auf eine andere Weise erleidet (keine Folge einer Handlung einer Angestellten oder eines Angestellten), gilt sinngemäss das einschlägige Gesetz des Kantons Waadt vom 16. Mai 1961.

Um sich dagegen abzusichern, wird der SIERA eine adäquate Haftpflichtversicherung abschliessen müssen.

4. TITEL: ORGANISATION

Art. 25 Organe

Die Organe des SIERA sind:

- a. der Anstaltsrat;
- b. die Direktion;
- c. die Revisionsstelle.

Kommentar: Der SIERA umfasst drei Organe. Der Anstaltsrat und die Direktion haben Exekutivaufgaben und die Revisionsstelle hat Kontrollaufgaben. Die Direktion ist dem Anstaltsrat hierarchisch unterstellt und steht unter dessen Aufsicht. Die Revisionsstelle ihrerseits prüft als externes und unabhängiges Organ die Buchhaltung und Jahresabschlüsse des SIERA. Bei Anstalten des öffentlichen Rechts gibt es keine formelle Generalversammlung der Gründer, Eigentümer und Stakeholder.

1. KAPITEL

Anstaltsrat

Art. 26 Rolle und Zusammensetzung

¹ Der Anstaltsrat ist das oberste Leitungsorgan des SIERA; er übt die Oberaufsicht aus.

² Der Anstaltsrat besteht aus fünf Mitgliedern:

- die drei Kantonsingenieurinnen und -ingenieure der Vereinbarungskantone (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons); und
- zwei Mitglieder, die bei keinem der Vereinbarungskantone angestellt sind und die in der ersten Sitzung nach einer Vakanz einstimmig von den drei im Anstaltsrat einsitzenden Kantonsingenieurinnen und -ingenieuren (oder von den Personen, die das entsprechende Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons ausüben) ernannt werden.

Kommentar: Der Anstaltsrat ist das oberste Organ des SIERA. Er ist letztlich verantwortlich für die Verwaltung des SIERA, sowohl für die organisatorischen als auch für die operativen Aspekte. Er überwacht auch die Tätigkeiten auf allen hierarchischen Stufen und namentlich die Tätigkeiten der Direktion.

Die Kantonsingenieurinnen und -ingenieure oder die Personen, die das entsprechende Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons ausüben (im Kanton Waadt wird diese Rolle gegenwärtig vom Vorsteher der *Direction générale de la mobilité et des routes* wahrgenommen) haben Einsitz im Anstaltsrat. In dieser Funktion vertreten sie nicht den Vereinbarungskanton, bei dem sie angestellt sind, sondern handeln einzig im Interesse des SIERA. Sie stellen dem SIERA ihr Wissen und ihre Erfahrung in den Bereichen Tiefbau, Projektverwaltung und Mobilität zur Verfügung. In ihrer jeweiligen Kantonsverwaltung stellen sie zudem sicher, dass die Direktion und die Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, die Entscheide des Anstaltsrats umsetzen.

Die beiden restlichen Mitglieder werden durch einstimmigen Beschluss der Kantonsingenieurinnen und -ingenieure bestimmt. Das heisst, keines dieser beiden restlichen Mitglieder ist an der Ernennung des anderen Mitglieds beteiligt, wenn beispielsweise einer dieser beiden Posten vakant ist. Diese beiden Mitglieder werden aufgrund der Kompetenzen ausgewählt, die für die Erfüllung der Mission und der Aufgaben des SIERA nötig sind. Sie dürfen in keinem Angestelltenverhältnis mit einem der Vereinbarungskantone stehen (dies schliesst nicht aus, dass sie ein paar Mandate für einen Vereinbarungskanton wahrnehmen oder wahrgenommen haben, sofern es sich um geringfügige Aufträge handelt). Darüber hinaus müssen sie jeweils andere Interessen oder Interessengruppen vertreten.

Die Kantonsingenieurinnen und -ingenieure (bzw. äquivalentes Amt) werden für ihre Arbeit im Anstaltsrat des SIERA nicht speziell entlohnt, weil diese Arbeit Teil ihres Pflichtenhefts ist. Deren Teilnahme am Anstaltsrat wird dem SIERA von den Vereinbarungskantonen in Rechnung gestellt – unter Berücksichtigung der für diese Funktion aufgewendeten Zeit und in sinngemässer Anwendung von Artikel 16 Abs. 2 Bst. b. Falls der Anstaltsrat gestützt auf seine organisatorische Freiheit (Art. 29 Abs. 4) beschliesst, die beiden anderen Mitglieder zu entlohnen, so werden diese Kosten vollständig vom SIERA getragen.

Weil die Funktion für die Kantonsingenieurinnen und -ingenieure (bzw. äquivalentes Amt) mit einer Stelle in der Kantonsverwaltung und/oder mit Fachwissen und beruflicher Erfahrung verbunden ist, kann sich kein Mitglied des Anstaltsrats von einem anderen Mitglied oder einer Drittperson bei seiner Arbeit für den SIERA vertreten lassen. Anders gesagt, die Mitglieder müssen persönlich an den Sitzungen des Anstaltsrats teilnehmen und/oder abstimmen.

Art. 27 Kompetenzen

Dem Anstaltsrat stehen folgende unübertragbare Befugnisse zu:

Kommentar: Weil der Anstaltsrat das oberste Führungsorgan des SIERA ist, ist er verantwortlich für alle Verwaltungsbefugnisse, die nicht ausdrücklich einem andern Organ übertragen worden sind. Die Vereinbarung enthält jedoch zwei Vorgaben betreffend diese Befugnisse: Zum einen überträgt sie dem Anstaltsrat gewisse Befugnisse, die nicht übertragbar sind (Art. 27). Zum anderen muss sie gewisse Aufgaben an die Direktion delegieren (Art. 32).

Zu den unübertragbaren Befugnissen ist Folgendes anzufügen: Die Unübertragbarkeit hindert den Anstaltsrat nicht, die Aufsicht gewisser Aufgaben innerhalb des Rats an ein oder mehrere Mitglieder zu übertragen oder sich in Form von Kommissionen zu organisieren. Die Unübertragbarkeit bedeutet hingegen, dass der Anstaltsrat unabhängig von der gewählten Organisationsform *in corpore* für die Ausführung seiner Befugnisse verantwortlich ist und bleibt.

Organisation

- a. die Oberaufsicht des SIERA, namentlich der Direktion, ausüben;
- b. die Direktorin oder den Direktor sowie die anderen Mitglieder der Direktion ernennen und entlassen;
- c. die Revisionsstelle bestellen und abberufen;
- d. die Geschäftsordnung anpassen oder ändern;

Kommentar: Bst. a: Der Anstaltsrat ist das oberste Organ in der Hierarchie des SIERA. Das heisst, der Direktor nimmt Anweisungen vom Anstaltsrat entgegen und erstattet ihm Bericht. Bst. b: Der Anstaltsrat leitet das Anstellungsverfahren und kann die Mitglieder der Direktion frei wählen. Für die vertragliche Regelung des Arbeitsverhältnisses wendet er sich hingegen an den Kanton Waadt, ist dieser doch gemäss Artikel 31 Abs. 1 die Anstellungsbehörde für die Direktionsmitglieder. Bst. c: Der Anstaltsrat bestellt direkt die Revisionsstelle und entscheidet frei über die Ausgestaltung des Mandats, wobei die Unabhängigkeitsanforderungen und die Vorgaben zum Mandat nach Artikel 34 vorbehalten bleiben. Bst. d: Vorbehaltlich der Grundsätze, die in der Vereinbarung definiert sind, organisiert sich der Anstaltsrat frei. Er muss dies jedoch formell über die Verabschiedung einer Geschäftsordnung tun. In diesem Dokument müssen der Ablauf der Sitzungen des Anstaltsrats, die allfälligen Rechte der Mitglieder, eine solche Sitzung einzuberufen, den Umfang der Befugnisse, die nach Artikel 32 an die Direktion delegiert werden, und weitere Aspekte dieser Art festgelegt sein.

Ressourcen

- e. den jährlichen Geschäftsbericht des SIERA einschliesslich Anhang sowie insbesondere die geprüfte Jahresrechnung und den Voranschlag des SIERA annehmen;
- f. das von der Direktion vorgeschlagene interne Reporting-/Controllingsystem validieren, um namentlich regelmässig die Nutzung der Ressourcen des SIERA vor dem Hintergrund des verabschiedeten Voranschlags zu überprüfen;
- g. innerhalb der von der Vereinbarung gesetzten Schranken die Verwendung des Ergebnisses und der akkumulierten Reserven nach Ablauf des Kalenderjahrs festlegen;
- h. die mittel- und langfristige Planung und den Einsatz der finanziellen Ressourcen des SIERA festlegen und genehmigen; dies gilt namentlich für die Investitionen, die für den Betrieb und die Erfüllung der Aufgaben des SIERA nötig sind;
- i. den Personalbedarf des SIERA genehmigen;

Kommentar: Bst. e: s. Art. 6. Bst. f: Das Reporting ist darauf ausgelegt, dass der Anstaltsrat auf adäquate, vollständige und punktuelle Weise Kenntnis erhält von den Informationen, Ergebnissen und Indikatoren, die für das Führen des SIERA, das Sicherstellen der Effizienz, das Erreichen der strategischen Ziele sowie die Verwendung und/oder die Anpassung des Voranschlags wesentlich sind, damit er Entscheide und Massnahmen in Kenntnis aller nützlichen Elemente treffen kann. Das interne Kontrollsystem (IKS) ist ein Prozess, für den der Anstaltsrat verantwortlich ist und der dazu beiträgt, die Zielsetzungen in Zusammenhang mit der Effizienz und der Wirksamkeit der operativen Tätigkeiten, der Zuverlässigkeit der Jahresabschlüsse und der Konformität mit den Gesetzen und

Normen sicher zu erreichen. Gemäss den Schweizer Prüfungsstandards besteht das IKS «aus Controlling-Elementen (Kontrollumgebung, Risikoanalyse-Prozesse für die Einrichtung, für die Buchführung und Rechnungslegung wichtige Informations-/Kommunikationssysteme) sowie aus Controlling- und Monitoring-Tätigkeiten». Bst. g: Bei der Zuteilung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass gewisse Reserven gebildet, Verpflichtungen (namentlich gegenüber dem ASTRA) eingehalten und die Ziele gemäss Zielvereinbarung (Art. 5 Abs. 2 Bst. a) erreicht werden müssen. Bst. h und i: Die Mehrheit der Verpflichtungen und Bedürfnisse werden budgetiert (vgl. Bst. e); sie müssen insbesondere Gegenstand einer Notiz sein, der dem Geschäftsbericht beigelegt wird (Art. 6 Abs. 2). Es kann aber auch vorkommen, dass gewisse Entscheide im Laufe des Geschäftsjahrs oder dringend gefällt werden müssen. Die Direktion hat diesbezüglich lediglich eine delegierte Kompetenz (Art. 32 Abs. 1 Bst. f und h).

Tätigkeit

- j. sicherstellen, dass der SIERA die Souveränität eines jeden Vereinbarungskantons achtet, insbesondere in Bezug auf die Gesetze und anderen rechtlichen Bestimmungen, die in jedem Vereinbarungskanton gelten;
- k. die wichtigsten Voraussetzungen und Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen dem SIERA und dem ASTRA definieren;
- l. sicherstellen, dass der SIERA die Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA einhält;
- m. die vierjährige Zielvereinbarung abschliessen;
- n. alle Fragen betreffend Umsetzung und Interpretation der Vereinbarung behandeln.

Kommentar: Bst. j: Der SIERA wirkt auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone (teilweise) in Ausführung einer Bundesaufgabe. Die Ausführung der Bundesaufgabe darf nicht auf Kosten der Souveränität der Vereinbarungskantone geschehen. Innerhalb dieser Grenzen müssen die Vereinbarungskantone die Interventionen des SIERA auf ihrem Gebiet aber tolerieren (dies gilt auch für den freien Verkehr der Fahrzeuge, Geräte und Angestellten, die dem SIERA bereitgestellt wurden, und zwar unabhängig von Herkunfts- oder Referenzkanton).

Bst. k und l: Vertragspartner des ASTRA ist neu der SIERA. Der SIERA wird bei den direkten Beziehungen mit dem ASTRA von der Direktion vertreten (Art. 32 Abs. 1 Bst. c). Die Einhaltung der grundsätzlichen Verpflichtungen obliegt indes dem Anstaltsrat. Auch ist einzig der Anstaltsrat befugt, die wichtigen vertraglichen Beziehungen des SIERA mit dem ASTRA über die Hauptleistungsvereinbarung, welche die Grundlage für die Übertragung der Bundesaufgabe betreffend Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen ist, zu definieren oder anzupassen. In dieser Sache kann die Direktion lediglich Vorschläge einbringen. Sie kann hingegen andere Verträge für die laufende Verwaltung und/oder für punktuelle Leistungen abschliessen, auch wenn der ASTRA Vertragspartei ist (Art. 32 Abs. 1 Bst. c). Bst. m: Die Zielvereinbarung wird zwischen den Regierungen der Vereinbarungskantonen und dem Anstaltsrat, der im Namen und auf Rechnung des SIERA handelt, ausgehandelt und abgeschlossen. Bst. n: Der Anstaltsrat muss persönlich intervenieren, wenn die Anwendung der Vereinbarungen unklar ist, einen Konflikt hervorruft oder interpretiert werden muss.

Art. 28 Entscheidungsverfahren

- ¹ Sitzungen des Anstaltsrats werden nur in Anwesenheit aller Mitglieder abgehalten. Sofern kein Mitglied eine Diskussion verlangt, kann der Anstaltsrat allerdings auch auf dem Zirkularweg Beschlüsse fassen.
- ² Die Beschlüsse werden mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder gefasst. Davon ausgenommen sind folgende Beschlüsse, die Einstimmigkeit der drei Kantonsingenieurinnen und -ingenieure der Vereinbarungskantone (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons) erfordern:
 1. Ernennung und Entlassung der Direktorin oder des Direktors sowie der anderen Mitglieder der Direktion;
 2. Anpassung oder Änderung der Geschäftsordnung;
 3. Entscheid über alle wesentlichen Investitionen, die nicht budgetiert sind;
 4. Änderung der wichtigsten Voraussetzungen und Bedingungen der Zusammenarbeit mit dem ASTRA;
 5. Festlegung der Verwendung des Ergebnisses und/oder der kumulierten Reserven innerhalb der von der Vereinbarung definierten Grenzen;
 6. Genehmigung nach Artikel 27 Bst. e des jährlichen Geschäftsberichts.
- ³ Die Mitglieder des Anstaltsrats können sich in ihrer Funktion nicht vertreten lassen.
- ⁴ Die Direktorin oder der Direktor nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Anstaltsrats teil.

Kommentar: Bei jeder Sitzung des Anstaltsrats müssen alle amtierenden Mitglieder (im Prinzip fünf) anwesend sein. Bei Abwesenheit eines Mitglieds muss die Sitzung verschoben werden, weil sich kein Mitglied vertreten lassen kann (Art. 28 Abs. 3). Für jeden Beschluss des Anstaltsrats ist grundsätzlich das absolute Mehr nötig (drei Stimmen). Enthaltungen werden protokolliert, jedoch wie eine Nein-Stimme gezählt. Das heisst, bei zwei Ja-, zwei Nein-Stimmen und einer Enthaltung gilt ein Vorschlag als abgelehnt. Für gewisse wichtige Entscheide ist das qualifizierte Mehr erforderlich: In diesen Fällen ist das absolute Mehr (mindestens drei Ja-Stimmen) eine Voraussetzung, jedoch nicht ausreichend, weil im Minimum alle drei Kantonsingenieurinnen und -ingenieure (oder die Personen, die das entsprechende Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons ausüben) zustimmen müssen. Die Entscheide, die dem qualifizierten Mehr unterstellt sind, betreffen die Zusammenstellung der Direktion und damit des beauftragten Organs des Anstellungsrats (Ziff. 1), die Geschäftsordnung, welche die Regeln für die Übertragung von Aufgaben durch den Anstaltsrat an die Direktion gemäss Vorgaben der Vereinbarung definiert und/oder präzisiert (vgl. Kommentar zu Art. 32) (Ziff. 2), bedeutende Ausgaben, d. h. jede Ausgabe, die eine Planung erfordert und die im Jahresvoranschlag nicht vorgesehen worden war (Ziff. 3), jegliche Änderung der Verträge zwischen dem SIERA und dem ASTRA, und zwar unabhängig von Art und Umfang der Änderung (Ziff. 4), die Verwendung des Ergebnisses und/oder der kumulierten Reserven (Verbuchung der Reserven oder Ausschüttung) (Ziff. 5) und die Genehmigung des jährlichen Geschäftsberichts nach Artikel 6 (Ziff. 6).

Die Direktorin oder der Direktor ist berechtigt, in aktiver Weise an den Sitzungen des Anstaltsrats teilzunehmen. Ausgenommen sind Sitzungen, welche die Direktorin oder den Direktor bzw. die Nachfolgerin oder den Nachfolger zum Gegenstand haben. Sie oder er kann sich durch ein anderes Mitglied der Direktion vertreten lassen, oder, mit der Genehmigung des Anstaltsrats, durch ein anderes Mitglied der Direktion begleiten lassen. Die Abwesenheit der Direktorin oder des Direktors ist hingegen kein Grund für die Verschiebung einer Sitzung des Anstaltsrats. Die Direktorin oder der Direktor hat weder ein Stimmrecht noch das Recht, symbolisch ihre oder seine Stimme abzugeben.

Art. 29 Funktionsweise

- ¹ Der Anstaltsrat tagt so oft, wie es die Führung des SIERA erfordert, mindestens aber viermal im Jahr auf Initiative seiner Präsidentin oder seines Präsidenten.
- ² Sofern die drei Kantonsingenieurinnen oder -ingenieure der Vereinbarungskantone (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons) nicht einstimmig etwas anderes beschliessen, übernehmen die Kantonsingenieurinnen oder -ingenieure (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons) den Vorsitz im Turnus von einem Jahr.
- ³ Die Präsidentin oder der Präsident hat in den Sitzungen der Kommission eine organisatorische und leitende Funktion inne. Sie oder er hat keinen Stichtscheid.
- ⁴ Der Anstaltsrat organisiert sich im Übrigen selbst.

Kommentar: Der Anstaltsrat legt seine Arbeitsweise in einer Ordnung fest, dessen Inhalt er mit ein paar Vorbehalten frei bestimmen kann. Als Erstes muss die Geschäftsordnung den Rhythmus oder die Modalitäten für die Einberufung des Anstaltsrats definieren, wobei er mindestens viermal im Jahr (im Prinzip einmal pro Quartal) zusammenkommen muss. Die Mindestanzahl wurde tief angesetzt, weil die Vereinbarung nicht dem Anstaltsrat, sondern der Direktion eine grosse Verantwortung für das Tagesgeschäft gibt. Zweitens muss die Geschäftsordnung die Rollen innerhalb des Anstaltsrats definieren, wobei es mindestens eine Präsidentin oder einen Präsident geben muss (Art. 29 Abs. 2). Sie muss auch die formellen Modalitäten ihrer Sitzungen (Protokollierung; Möglichkeit, Sitzungen per Videokonferenz oder mit anderen Telekommunikationsmitteln abzuhalten; Recht, Punkte auf die Tagesordnung zu setzen; usw.) festlegen. Und schliesslich muss die Geschäftsordnung einerseits die Aufgaben festlegen, die unter Einhaltung von Artikel 32 Abs. 1 an die Direktion delegiert werden, und andererseits genau bestimmen, wer innerhalb des Organigramms des SIERA zeichnungsberechtigt ist.

Die Präsidentin oder der Präsident hat in dieser Rolle einzig organisatorische Kompetenzen. Sie oder er beruft die Sitzungen ein, organisiert die Tagesordnung, stellt die Protokollierung sicher und ist Ansprechperson für jede Kommunikation zuhanden des Anstaltsrats.

Art. 30 Vertretung

- ¹ Der Anstaltsrat und im Rahmen ihrer oder seiner Kompetenzen die Direktorin oder der Direktor vertreten den SIERA nach aussen.
- ² Der Anstaltsrat und im Rahmen ihrer oder seiner Kompetenzen die Direktorin oder der Direktor können einer oder mehreren Personen punktuell und zeitlich befristet das Recht einräumen, den SIERA zu vertreten und rechtlich wirksam zu verpflichten. Die Direktorin oder der Direktor

führt eine Liste der Beauftragten, in welcher der Umfang und die Dauer der übertragenen Befugnisse festgehalten sind, wobei alle Beauftragten Kollektivunterschrift zu zweien haben.

Kommentar: Der SIERA handelt gegenüber Dritten über seine Organe. Der Anstaltsrat legt in der Geschäftsordnung die Zeichnungsberechtigungen (Einzel- oder Kollektivunterschrift zu zweien) seiner Mitglieder und der Direktionsmitglieder, insbesondere der Direktorin oder des Direktors, fest. Hingegen schreibt die Vereinbarung vor, dass jede beauftragte Person, die nicht Mitglied des Anstaltsrats oder die Direktorin bzw. der Direktor ist, gegebenenfalls die Kollektivunterschrift zu zweien hat. Es kann sich um punktuelle Delegierte, die eine Vollmacht oder ein Mandat für eine zeitlich beschränkte Aufgabe erhalten, oder um Angestellte, die dem SIERA für eine längere Periode bereitgestellt werden und im Rahmen ihrer Aufgaben eine Verpflichtung im Namen des SIERA eingehen sollen, handeln.

Der Anstaltsrat kann auch beschliessen, den SIERA auf freiwilliger Basis im Handelsregister einzutragen (Art. 934 Abs. 2 OR), und dabei die Personen, die im Namen des SIERA handeln dürfen, sowie deren Zeichnungsberechtigungen festlegen.

2. KAPITEL

Direktion

Art. 31 Zusammensetzung

- ¹ Die Direktion besteht aus vier Personen, die vom Anstaltsrat ernannt, aber von der Anstellungsbehörde des Kantons Waadt angestellt werden.
- ² Die Direktion besteht aus der Direktorin oder dem Direktor und drei ihr oder ihm unterstellten Vizedirektorinnen und -direktoren.

Kommentar: Die vier Mitglieder der Direktion werden einzig durch den Anstaltsrat bestimmt. Sie werden hingegen von der Anstellungsbehörde des Kantons Waadt angestellt. Die Direktion besteht aus einer Direktorin oder einem Direktor und den ihr oder ihm unterstellten stellvertretenden Direktorinnen und Direktoren, die für die Bereiche Support (Logistik, juristische Beratung, IT, Buchhaltung usw.), Betrieb (Werkhöfe und Stützpunkte) und Elektromechanik verantwortlich sind. Die Direktionsmitglieder, die vom Kanton Waadt angestellt werden, stellen ihre Zeit auch den beiden anderen Vereinbarungskantonen zur Verfügung. Dabei gilt folgende Aufteilung: 50 % der Arbeitszeit für den Kanton Waadt und je 25 % der Arbeitszeit für die beiden anderen Vereinbarungskantone. Die Gesamtheit der Arbeitszeit wird in einer zweiten Phase von jedem Vereinbarungskanton dem SIERA bereitgestellt. Dieses Kaskadensystem erlaubt die formelle Integration der Direktion und untermauert ihre Legitimität in den drei Kantonsverwaltungen.

Art. 32 Aufgaben

- ¹ Die Direktion hat folgende Aufgaben:
 - a. das Tagesgeschäft des SIERA leiten, verwalten, überwachen und weiterentwickeln;
 - b. über seine Direktorin oder seinen Direktor an den Sitzungen des Anstaltsrats teilnehmen;
 - c. im Namen des SIERA die Beziehungen und den Austausch mit dem ASTRA und mit Dritten sicherstellen;

- d. innerhalb des vom Anstaltsrat definierten Rahmens Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA abschliessen, anpassen oder auflösen;
- e. den SIERA einschliesslich der Werkhöfe und Stützpunkte auf dem Gebiet der Gebietseinheit II verwalten;
- f. die Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt wurden, organisieren und verwalten wie auch den Personalbedarf planen;
- g. die Ausgaben des SIERA in Übereinstimmung mit dem vom Anstaltsrat genehmigten Jahresvoranschlag verwalten;
- h. den Anstaltsrat über den finanziellen Bedarf für die Fortführung der strategischen Ausrichtung gemäss Zielvereinbarung informieren;
- i. den Anstaltsrat über die Investitionen, die für den Betrieb und die Erfüllung der Aufgaben des SIERA nötig sind, informieren;
- j. dem Anstaltsrat ein internes Reporting-/Controllingsystem vorschlagen, um namentlich regelmässig die Nutzung der Ressourcen des SIERA vor dem Hintergrund des verabschiedeten Voranschlags zu überprüfen;
- k. die vom ASTRA verlangten Berichte vorbereiten;
- l. den jährlichen Geschäftsbericht des SIERA einschliesslich der Anhänge wie der geprüften Jahresrechnung und des Voranschlags vorbereiten;
- m. die laufende Buchhaltung des SIERA sicherstellen;
- n. die operativen Aufgaben des SIERA organisieren, namentlich indem sie diese Aufgaben auf die Werkhöfe und Stützpunkte auf dem Gebiet der Gebietseinheit II aufteilt und die nötigen Richtlinien und Reglement erlässt; und
- o. alle Aufgaben erfüllen, die ihr der Anstaltsrat punktuell oder dauerhaft überträgt.

² Die Direktion folgt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen; dazu gehört namentlich die Sicherstellung eines rentablen, sicheren und hochwertigen Betriebs der Nationalstrassen auf dem Gebiet der Gebietseinheit II.

Kommentar: Bst. a: Aus Gründen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ist die Direktion für das Tagesgeschäft des SIERA zuständig. Sie setzt sich aus Fachpersonen zusammen, die ihr gesamtes Arbeitspensum ihrer Funktion beim SIERA widmen. Bst. b: Die Direktorin oder der Direktor kann sich vertreten lassen oder mit dem Einverständnis der Präsidentin oder des Präsidenten des Anstaltsrats durch eine stellvertretende Direktorin oder einen stellvertretenden Direktor begleiten lassen. Sie oder er hat kein Stimmrecht, doch kann sie oder er mit beratender Stimme teilnehmen (Art. 28 Abs. 4). Bst. c: Die Direktion ist die erste Ansprechpartnerin für die Kunden des SIERA. Ohne gegenteilige Delegation ist es jedoch grundsätzlich die Aufgabe des Anstaltsrats, mit der Politik und den Medien zu interagieren. Bst. d: Die Direktion ist befugt, im Namen des SIERA Verträge mit Dritten, auch mit dem ASTRA, abzuschliessen, sofern der Gehalt der Delegation der Bundesaufgabe davon unberührt bleibt. So müssen insbesondere die vom Anstaltsrat definierten Bestimmungen und Bedingungen für die Zusammenarbeit eingehalten werden (Art. 27 Bst. k und l).

Bst. f.: Die administrative Verwaltung des SIERA ist in einem umfassenden Sinne zu verstehen: Sie umfasst namentlich die unterstützenden und begleitenden Leistungen, die der SIERA seinen verschiedenen Akteuren (vor allem seinen Organen und Angestellten) zur Erfüllung der ihm anvertrauten Aufgaben anbietet. Bst. g.: Die Direktion ist befugt, die finanziellen Mittel des SIERA ohne Obergrenze einzusetzen, soweit diese Ausgaben im Jahresvoranschlag vorgesehen sind. Bedeutende Ausgaben, die nicht budgetiert sind, müssen hingegen vom qualifizierten Mehr des Anstaltsrats (Art. 28. Abs. 2 Ziff. 3) genehmigt werden. Bst. h, i und j.: Die Direktion nimmt über das Reportingsystem die Rolle der Zeugin und Berichterstatte(r)in für den Anstaltsrat wahr und informiert ihn über die vor Ort festgestellten Bedürfnisse (s. auch Art. 27 Bst. f). Bst. k.: Welche Bericht damit gemeint sind, wird gegebenenfalls in den Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA definiert. Bst. l.: vgl. Art. 6. Bst. m.: Der SIERA setzt die vom ASTRA vorgegebenen Grundsätze für die Rechnungslegung um, d. h. das harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) (s. auch Art. 22). Bst. n.: Unter Vorbehalt der in der Zielvereinbarung definierten Achsen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. b) und der Geschäftsordnung hat die Direktion das Recht, die operative Struktur des SIERA zu reorganisieren sowie Richtlinien und Weisungen zuhanden der ihr unterstellten Einheiten zu erlassen. Bst. o.: Der Direktion können weitere Aufgaben übertragen werden. Diese sind allerdings nicht garantiert und hängen vom Anstaltsrat ab, der diese Aufgaben frei ändern oder widerrufen kann.

Art. 33 Administrative Unterstützung (Dienstleistungen)

Grundsätzlich leistet der Kanton Waadt auf der Grundlage von spezifischen Dienstleistungsverträgen oder über die Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, Support und/oder zentrale administrative Unterstützung für die Organe des SIERA.

Kommentar: Im Prinzip stellt der Kanton Waadt die Angestellten zur Verfügung, die der Verwaltung und zentralen administrativen Unterstützung des SIERA zugeteilt werden. Die Werkhöfe und Stützpunkte sind von dieser Unterstützung ausgeschlossen. Die administrative Unterstützung, welche die Werkhöfe und Stützpunkte benötigen, wird nämlich wie bis anhin von den Angestellten sichergestellt, die vom betroffenen Vereinbarungskanton bereitgestellt werden. Diese Personen sind alle Teil der Vereinbarungen über die Bereitstellung der Angestellten. Es kann vorkommen, dass der SIERA punktuell oder regelmässig Dienstleistungen und/oder Kompetenzen benötigt, die er intern nicht hat. Da der Verwaltungssitz des SIERA in Lausanne ist, sieht die Vereinbarung vor, dass es dem Kanton Waadt obliegt, über die entsprechenden Dienststellen diese Unterstützung zu leisten, und dass die Gesamtkosten dieser Unterstützung entgolten werden. Diese ergänzende Unterstützung ist Gegenstand von spezifischen Leistungsvereinbarungen.

3. KAPITEL

Revisionsstelle

Art. 34 Bestellung und Rolle

¹ Die Revisionsstelle ist ein namhaftes Revisionsunternehmen, das gemäss Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 staatlich beaufsichtigt ist und als zugelassener Revisionsexperte vom Anstaltsrat bestellt wird; der Auftrag der Revisionsstelle gilt für ein Jahr und kann erneuert werden.

- ² Die Revisionsstelle muss die Unabhängigkeitsanforderungen und Aufgaben nach Artikel 727b ff. des Obligationenrechts (OR) erfüllen. Sie muss namentlich eine ordentliche Revision durchführen und dem Anstaltsrat jedes Jahr ihren Revisionsbericht mit der Jahresrechnung vorlegen.

Kommentar: Die Revisionsstelle muss die Vorgaben gemäss Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG; SR 221.302) erfüllen, das namentlich verlangt, dass Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen für Gesellschaften des öffentlichen Interesses erbringen, einer besonderen Zulassung bedürfen (Art. 727b und Art. 7 ff. RAG). Die Aufgaben der Revisionsstelle sind im Obligationenrecht definiert (Art. 728a ff. OR). Die Revisionsstelle muss ein namhaftes Revisionsunternehmen sein. Das heisst, das Unternehmen muss mindestens landesweit tätig und unabhängig sein. Damit das Unternehmen als unabhängig gelten kann, darf es nicht regelmässig Leistungen für einen der Vereinbarungskantone erbringen und es muss die Bedingungen nach Artikel 728 Abs. 2 OR einhalten. Die frühere Ausführung von punktuellen Aufträgen von geringfügiger Bedeutung ist a priori nicht disqualifizierend. Die Revisionsstelle kann hingegen während der Erfüllung ihrer Funktion keine weiteren Mandate annehmen.

5. TITEL: STREITFÄLLE

Art. 35 Mediation

- ¹ Die Vereinbarungskantone unterbreiten Streitigkeiten, Meinungsverschiedenheiten oder Ansprüche aus oder im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung dem Anstaltsrat, der nach Treu und Glauben eine für alle Vereinbarungskantone akzeptable einvernehmliche Lösung zu erreichen sucht.
- ² Streitigkeiten, Meinungsverschiedenheiten oder Ansprüche zwischen einem oder mehreren Vereinbarungskantonen einerseits und dem SIERA andererseits werden einem Ad-hoc-Ausschuss unterbreitet, der sich aus zwei Mitgliedern des Anstaltsrats und einer Regierungsvertreterin oder einem Regierungsvertreter des oder der betroffenen Vereinbarungskantone zusammensetzt.

Kommentar: Der Anstaltsrat ist nach Artikel 27 Bst. n für die Anwendung und richtige Interpretation der Vereinbarung zuständig. Somit nimmt er auch die Rolle des Mediators ein, der einen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung unterbreiten kann, wenn ein Konflikt zwischen zwei oder mehreren Vereinbarungskantonen besteht. Der Anstaltsrat kann diese Mediationsphase auch an einen oder mehrere anerkannte Mediatoren, die keine Beziehung zum SIERA oder den Vereinbarungskantonen haben, auslagern. Wenn der SIERA jedoch Partei in einem möglichen Streitfall ist, muss der Anstaltsrat zwingend einen Ad-hoc-Ausschuss bilden, der aus zwei Mitgliedern des Anstaltsrats (die idealerweise keine direkte Beziehung zu den betroffenen Vereinbarungskantonen haben) und einer Vertreterin oder einem Vertreter der betroffenen Vereinbarungskantone besteht. Es ist wesentlich, dass die Regierungsvertreterin oder der Regierungsvertreter ihren oder seinen Kanton verpflichten kann. Dieser Ausschuss führt die Mediation unabhängig vom Anstaltsrat durch und kann Vorschläge einbringen. Auch wenn die Vereinbarung keine Frist festlegt, ist es angesichts dessen, was auf dem Spiel steht, und angesichts der Notwendigkeit der Zusammenarbeit wünschenswert, dass diese Diskussionsphase zur gütlichen

Regelung von Meinungsverschiedenheiten möglichst früh stattfindet und möglichst schnell zum Abschluss gebracht werden kann.

Art. 36 Schiedsverfahren

- ¹ Streitigkeiten, Meinungsverschiedenheiten oder Ansprüche, die vom Anstaltsrat oder vom Ad-hoc-Ausschuss nicht vollständig geregelt werden konnten, werden von den Vereinbarungskantonen bzw. vom SIERA einem Dreierschiedsgericht unterbreitet.
- ² Beide Parteien ernennen je eine Schiedsrichterin oder einen Schiedsrichter. Diese bestimmen gemeinsam die dritte Schiedsrichterin oder den dritten Schiedsrichter, die oder der den Vorsitz innehat. Falls mehr als zwei Parteien voneinander abweichende Interessen geltend machen, werden die beiden Schiedsrichterinnen oder Schiedsrichter gemäss Vereinbarung der Parteien ernannt. Können sich die Parteien nicht einigen, werden die beiden Schiedsrichterinnen oder Schiedsrichter von der Interparlamentarischen Kommission ernannt.
- ³ Das Schiedsgericht wendet das Schiedsverfahren an, das in der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 vorgesehen ist.

Kommentar: Der SIERA ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die von den Vereinbarungskantonen gegründet wird, um ihre Zusammenarbeit für die Ausführung auf Delegation einer Bundesaufgabe zu institutionalisieren. Wegen des kollaborativen Ansatzes, der am Anfang des SIERA steht (Zusammenlegung der Ressourcen der drei Kantone), und des Gegenstands der betroffenen Tätigkeiten (Verwaltung auf Delegation einer Bundesaufgabe, die a priori die Souveränität der Vereinbarungskantone nicht berührt) ziehen die Vereinbarungskantone eine private Beilegung von Streitigkeiten vor.

Die Ernennung des Schiedsgerichts folgt dem klassischen Verfahren bei Streitigkeiten zwischen zwei Einheiten (Vereinbarungskanton und/oder SIERA). Die beiden von den beiden Parteien ernannten Schiedsrichterinnen oder Schiedsrichter bezeichnen gemeinsam die dritte Schiedsrichterin oder den dritten Schiedsrichter, die oder der dem Schiedsgericht vorstehen wird. Falls mehr als zwei Parteien involviert sind und sich die Parteien nicht einigen können, bezeichnet die Interparlamentarische Kommission die drei Mitglieder des Schiedsgerichts. Diese organisieren sich dann selber und bezeichnen insbesondere die Präsidentin oder den Präsidenten.

Im Übrigen wendet das Schiedsgericht (bei Bedarf sinngemäss) die Artikel 353 ff. der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) an.

6. TITEL: DAUER UND KÜNDIGUNG

Art. 37 Dauer

Die Vereinbarung wird auf unbestimmte Dauer abgeschlossen.

Art. 38 Kündigung

Jeder Vereinbarungskanton kann die Vereinbarung einseitig auflösen, indem er durch seine Regierung die Regierungen der anderen Vereinbarungen über den Beschluss seines Parlaments informiert und dabei eine Kündigungsfrist von sechs Monaten vor Beginn der Frist für die

Kündigung der Hauptleistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem ASTRA betreffend Gebietseinheit II einhält.

Kommentar: Die Vereinbarung sieht für die Vereinbarungskanton ein Kündigungsrecht vor, weil die Vereinbarung unbefristet gilt. Es ist nämlich richtig und entspricht den Rechtsgrundsätzen, dass einer Vertragspartei die Möglichkeit gegeben wird, unter gewissen Bedingungen und unter Einhaltung einer vorgegebenen Frist von einer zeitlich unbeschränkten Verpflichtung zurückzutreten. Die Kündigung kann vom Parlament des Vereinbarungskantons, das aus der Vereinbarung zurücktreten will, ausgesprochen werden. Dieses Rechts kann aber nur innerhalb eines bestimmten Zeitfensters ausgeübt werden, das den Verpflichtungen des SIERA gegenüber dem ASTRA Rechnung trägt. So muss ein Vereinbarungskanton, das die Vereinbarung kündigen will, dies sechs Monate vor Beginn der Frist für die Kündigung der Hauptleistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem ASTRA tun. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass eine allfällige Auflösung des SIERA (Art. 39) keine Auswirkungen auf die Verpflichtungen des SIERA gegenüber dem ASTRA hat.

Art. 39 Auflösung

¹ Wird der SIERA aufgelöst, werden:

- a. die Passiven des SIERA aus den liquiden Aktiven oder dem Verwertungserlös befriedigt; und
- b. die liquiden Aktiven, die nach Befriedigung aller Verpflichtungen des SIERA übrigbleiben, oder die Erlöse aus deren Verwertung im Verhältnis zur Beteiligung der Vereinbarungskantone am Eigenkapital des SIERA nach Artikel 17 unter den Vereinbarungskantonen aufgeteilt.

² Kündigt ein Vereinbarungskanton die Vereinbarung, bleiben seine Rechte und Pflichten gemäss Vereinbarung bis zum Ende der letzten Leistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und einem Dritten bestehen.

Kommentar: Die Auflösung wird durch den Austritt eines oder mehrere Vereinbarungskantone ausgelöst. Die Vereinbarung – und damit der SIERA – kann in der hier vorgesehenen Form nicht mit bloss zwei Vereinbarungskantonen weiterbestehen. Die Auflösung beginnt, sobald der letzte Vertrag zwischen dem SIERA und einem Dritten endgültig beendet wurde. Dabei gilt, dass der Anstaltsrat bei Empfang der Kündigung eines Vereinbarungskantons sämtliche Schritte einleitet, die nötig sind, um die bestehenden Verträge und Vereinbarung, bei denen der SIERA Partei ist, ordnungsgemäss zu kündigen. Die Auflösung wird vom Anstaltsrat durchgeführt, der damit zum Liquidator des SIERA wird. Der Liquidator sorgt vorrangig dafür, dass die Schulden des SIERA beglichen und dessen Verpflichtungen erfüllt werden. Der Rückfall der Aktiven erfolgt entweder über die Verteilung des Nettovermögens unter den Vereinbarungskantonen oder über die Verteilung unter ihnen eines allfälligen Verwertungserlöses, wenn der Anstaltsrat zum Schluss kommt, dass der Wert des Vermögens dadurch gesteigert werden kann.

Die Vereinbarungskantone bleiben durch die vorliegende Vereinbarung gebunden, bis der SIERA von allen vertraglichen Verpflichtungen befreit ist. Danach hält jeder Vereinbarungskanton die Bereitstellung der Kantonsingenieurinnen oder des -ingenieurs (bzw. des äquivalenten Amts) aufrecht, bis der SIERA formell aufgelöst ist.

7. TITEL: ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art. 40 Inkrafttreten

Die Vereinbarung tritt am Datum in Kraft, das die Regierungen der Vereinbarungskantone nach der Genehmigung durch die Kantonsparlamente gemeinsam festlegen.

Art. 41 Aufbauphase

- ¹ Der SIERA nimmt am 1. Januar 2019 seinen Betrieb auf.
- ² Nach Inkrafttreten der Vereinbarung nimmt der Anstaltsrat einen Plan an, in dem das Verfahren und die Übergangsphasen für die Anpassung der Struktur der Gebietseinheit II gemäss interkantonalen Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 an die Struktur gemäss vorliegender Vereinbarung beschrieben sind.
- ³ Dessen ungeachtet behält die interkantonale Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 zwischen den gleichen Parteien Gültigkeit bis zum 1. Januar 2019.
- ⁴ Jeder Vereinbarungskanton verpflichtet sich, alle Vorkehrungen zu treffen und insbesondere die rechtlichen Änderungen vorzunehmen, die für die Umsetzung der Vereinbarung innerhalb der Fristen gemäss Plan des Anlagerats nötig sind.

Art. 42 Aufhebung und Übernahme

- ¹ Die interkantonale Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 wird auf den 1. Januar 2019 aufgehoben.
- ² Am 1. Januar 2019 übernimmt der SIERA alle Rechte und Pflichten der Gebietseinheit II.

Art. 43 Benachrichtigung des Bundes

Jeder Vereinbarungskanton bringt diese Vereinbarung nach Artikel 48 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 dem Bund zur Kenntnis.

Die vorliegende interkantonale Vereinbarung wurde am [Datum] 2018 vom Parlament des Kantons Waadt, am [Datum] 2018 vom Parlament des Kantons Freiburg und am [Datum] 2018 vom Parlament des Kantons Genf gemäss kantonseigenem Verfahren und gemäss Verfahren nach dem Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland angenommen.

GESCHEHEN zu Freiburg, Genf und Lausanne, am [Datum] 2018, in drei Unterschriften, die jedem Vereinbarungskanton ausgehändigt wurden.

Für den Kanton Waadt:

Name: _____

Name: _____

Funktion: Präsident

Funktion: Kanzler

Für den Kanton Freiburg:

Name: _____

Name: _____

Funktion: Präsident

Funktion: Kanzler

Für den Kanton Genf

Name: _____

Name: _____

Funktion: Präsident

Funktion: Kanzler

Loi

du

**portant adhésion à la Convention intercantonale
sur le Service intercantonal d'entretien
du réseau autoroutier (Convention SIERA)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 48 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;
Vu les articles 5 et 100 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu le message 2018-DAEC-140 du Conseil d'Etat du 18 septembre 2018;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

Le canton de Fribourg adhère à la Convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève (Convention SIERA), dont le texte suit la présente loi.

Art. 2

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Gesetz

vom

**über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung
über den interkantonalen Unterhaltsdienst
für das Nationalstrassennetz (SIERA-Vereinbarung)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 48 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;
gestützt auf die Artikel 5 und 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
nach Einsicht in die Botschaft 2018-DAEC-140 des Staatsrats vom 18. September 2018;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Der Kanton Freiburg tritt der interkantonalen Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf (SIERA-Vereinbarung)* bei, deren Text im Anhang zu diesem Gesetz veröffentlicht wird.

* *Diese Vereinbarung existiert nur auf Französisch.*

Art. 2

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Convention

du

sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève (Convention SIERA)*

* Cette Convention n'existe qu'en français.

Les cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève

Vu les articles 48 et 83 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, du 18 avril 1999 (RS 101);

Vu l'article 49a al. 2 de la loi fédérale sur les routes nationales, du 8 mars 1960 (RS 725.11);

Vu les articles 47 et ss de l'ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007 (RS 725.111);

Vu la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger;

Vu l'article 5 de la Constitution du canton de Fribourg, du 16 mai 2004 (RS FR 10.1), l'article 93 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (RS GE A 2 00) et l'article 5 de la Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003 (RS VD 101.01);

Désireux:

- de veiller, de manière efficace et coordonnée, à l'entretien des routes nationales sises sur leurs territoires respectifs;
- de recevoir une qualité de services adaptée à leurs besoins dans la planification et l'accomplissement des tâches d'entretien sur les routes nationales sises sur leurs territoires respectifs;
- de doter l'Unité Territoriale II d'une indépendance institutionnelle et matérielle, afin d'en optimiser l'organisation, l'exploitation et la représentation, notamment à l'égard de l'OFROU;

- de mettre à disposition, contre compensation, les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'exploitation de l'Unité Territoriale II.

Conviennt de ce qui suit:

TITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Définitions

¹ Dans la Convention, les termes et expressions avec une majuscule ont le sens défini ci-après (étant précisé que les termes désignant des personnes physiques, leurs statuts ou leurs fonctions s'entendent indifféremment au féminin et au masculin):

- a) *Canton Concordataire*: le canton de Fribourg, le canton de Vaud et/ou la République et canton de Genève, représentés par leurs Conseils d'Etat respectifs.
- b) *CO*: le Code suisse des obligations (loi fédérale complétant le code civil suisse (livre cinquième: droit des obligations) du 30 mars 1911), tel que modifié.
- c) *Commission Interparlementaire*: la commission interparlementaire en charge du contrôle de gestion interparlementaire du SIERA.
- d) *Conseil d'Etablissement*: le conseil d'établissement du SIERA.
- e) *Convention d'Objectifs*: la convention d'objectifs conclue entre le SIERA et les Cantons Concordataires qui précise les missions du SIERA et les grands axes de développement stratégiques et financiers sur une base quadriennale.
- f) *Convention*: la présente convention sur le service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève, du [date] 2018.
- g) *CoParl*: la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.
- h) *Date d'Effet*: le 1^{er} janvier 2019.
- i) *Directeur*: le directeur du SIERA.

- j) *Direction*: l'organe du SIERA chargé par délégation du Conseil d'Etablissement, de la gestion quotidienne du SIERA.
- k) *OFROU*: l'Office fédéral des routes.
- l) *Organe de Révision*: l'entreprise de révision de premier ordre, soumise à la surveillance de l'Etat conformément à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision, autorisée en qualité d'expert-réviseur agréé, et nommée par le Conseil d'Etablissement pour réviser les comptes annuels du SIERA.
- m) *Règlement d'Organisation*: le règlement établi par le Conseil d'Etablissement pour déterminer l'organisation et le fonctionnement du SIERA, les pouvoirs de représentation et les compétences de la Direction, en particulier du Directeur.
- n) *SIERA*: acronyme de «Service Intercantonal d'Entretien du Réseau Autoroutier», désignant l'établissement autonome de droit public en charge de l'entretien des routes nationales sis sur le territoire, ainsi que de l'exploitation et de la représentation, de l'Unité Territoriale II.
- o) *Unité Territoriale II*: la subdivision du réseau des routes nationales suisses, créée par l'OFROU et couvrant les routes nationales situées sur le territoire des Cantons Concordataires, conformément à l'article 47 et à l'annexe 2 de l'ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007.

TITRE II

Etablissement autonome de droit public

CHAPITRE 1

Cadre institutionnel

Art. 2 Forme juridique et siège

¹ Les Cantons Concordataires instituent le SIERA sous la forme d'un établissement intercantonal de droit public, doté de la personnalité juridique.

² Le SIERA a son siège administratif à Lausanne, dans le Canton de Vaud.

Art. 3 Autonomie

¹ Pour accomplir ses tâches, le SIERA est autonome dans les limites de la Convention, de la Convention d'Objectifs et du contrôle exercé par la Commission Interparlementaire.

Art. 4 Exonération fiscale

¹ Le SIERA est dispensé de tout impôt cantonal et communal, y compris le droit de timbre, sur toute activité menée en accomplissement d'une tâche de droit public qui lui est déléguée. Il reste soumis à la TVA selon les directives fédérales.

CHAPITRE 2

Relations avec les Cantons Concordataires

Art. 5 Convention d'objectifs

¹ Les Cantons Concordataires, par le biais de leur Conseil d'Etat respectif, concluent avec le SIERA une convention d'objectifs quadriennale (la «Convention d'Objectifs»).

² La Convention d'Objectifs définit, d'une part, le champ des activités autorisées du SIERA qui ne relèvent pas des accords de prestations de service conclus avec l'OFROU et précise, d'autre part:

- a) les objectifs fixés au SIERA en termes opérationnels et financiers, et leurs indicateurs de mesure;
- b) les axes majeurs de développement stratégique à terme, notamment sur l'organisation des centres d'entretien et des points d'appui ou sur l'éventuelle intégration de ressources matérielles dans le SIERA;
- c) le portefeuille des produits et des services fournis ou à fournir par le SIERA dans le cadre de l'article 10 let. b.

Art. 6 Rapport de gestion

¹ Au terme de chaque année civile, le Conseil d'Etablissement adopte un rapport de gestion, qui est transmis à chaque Conseil d'Etat des Cantons Concordataires et à la Commission Interparlementaire.

² Le rapport de gestion comprend un compte-rendu de l'activité du SIERA sur l'année civile écoulée, y compris une appréciation de cette activité eu égard à la Convention d'Objectifs, une répartition analytique de cette activité entre les Cantons Concordataires, les comptes du SIERA, le budget annuel de l'année civile suivante et une note sur les besoins anticipés en ressources humaines et financières à moyen terme.

CHAPITRE 3

Contrôle interparlementaire

Art. 7 Commission Interparlementaire

¹ Les Cantons Concordataires instituent une commission interparlementaire (la «Commission Interparlementaire»), au sens du chapitre 4 de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl), afin de mettre en œuvre un contrôle de gestion interparlementaire du SIERA.

² La Commission Interparlementaire est composée de neuf membres, soit trois membres par Canton Concordataire désignés par le Parlement du Canton Concordataire concerné selon la procédure qu'il applique à la désignation des membres de ses propres commissions.

³ La Commission Interparlementaire élit un président et un vice-président en son sein, pour une année, étant précisé que (1^o) l'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et, au second tour, à la majorité relative, et que (2^o) les deux membres choisis doivent appartenir à une délégation de deux Cantons Concordataires différents.

Art. 8 Fonctionnement de la Commission Interparlementaire

¹ La Commission Interparlementaire se réunit aussi souvent que le contrôle interparlementaire coordonné du SIERA l'exige mais au minimum une fois par an.

² La Commission Interparlementaire prend ses décisions à la majorité des membres présents.

³ La Commission Interparlementaire est conduite par le président et, en cas d'absence, par le vice-président, qui ont une fonction organisationnelle et de direction des réunions de la Commission Interparlementaire. Ils n'ont, individuellement ou collectivement, aucune voix prépondérante.

⁴ Pour le surplus, la Commission Interparlementaire s'organise librement.

Art. 9 Tâches

¹ La Commission Interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné du SIERA.

² Les tâches de la Commission Interparlementaire portent sur la discussion, l'évaluation et le contrôle, d'un point de vue stratégique et général:

- a) de la réalisation des objectifs stratégiques du SIERA;
- b) des résultats obtenus par le SIERA, sur la base des accords de prestations de services conclus avec l'OFROU et de la Convention d'Objectifs;
- c) du rapport de gestion du SIERA.

³ La Commission Interparlementaire peut, en cas d'arbitrage multipartite, être amenée à nommer les trois arbitres conformément à l'article 36 al. 2.

⁴ Le Conseil d'Etablissement est tenu, sur requête écrite de la Commission Interparlementaire, de transmettre à la Commission Interparlementaire toute pièce utile en sa possession, et de lui fournir tout renseignement nécessaire, qui soit en rapport avec le SIERA et en relation avec les tâches de la Commission Interparlementaire telles que définies dans la Convention. Le droit fédéral reste réservé.

⁵ La Commission Interparlementaire adresse une fois par année aux Parlements des Cantons Concordataires un rapport sur les résultats de son contrôle.

CHAPITRE 4

Activités

Art. 10 Tâches

¹ Les tâches du SIERA sont:

- a) De manière générale, de planifier et accomplir, pour le compte de l'OFROU, les tâches d'entretien courant et de gros entretien ne faisant pas l'objet d'un projet, ainsi que des travaux spécialisés dans le cadre de l'entretien constructif ou d'aménagement, des routes nationales se trouvant sur le territoire respectif des Cantons Concordataires, de leurs parties intégrantes ainsi que des ouvrages définis sur le territoire de l'Unité Territoriale II;
- b) De manière plus particulière, et dans la mesure où les tâches qu'il assume au service de l'OFROU ne s'en trouvent pas compromises, de développer et de fournir des prestations de service dans ses domaines de compétence pour d'autres clients, du secteur public ou privé.

Art. 11 Modalités

¹ Le SIERA réalise ses tâches et conduit ses activités conformément aux principes de bonne gestion d'entreprise.

² Le SIERA exécute ses activités de nature administrative à son siège, en principe de manière centralisée. Il exécute ses interventions de nature opérationnelle par le biais de centres d'entretien et de points d'appui répartis sur l'ensemble du territoire couvert par l'Unité Territoriale II.

³ Le SIERA conclut en son nom tous les contrats nécessaires à, ou découlant de, ses activités.

⁴ En particulier, le SIERA:

- a) facture les prestations de service qu'il rend à des clients du secteur public ou privé dans ses domaines de compétence à un prix ou à des taux qu'il déterminera en tenant compte des principes d'une juste concurrence;
- b) applique, pour toutes les acquisitions de fournitures, de services et de construction, la législation sur les marchés publics en vigueur dans le Canton Concordataire de son siège.

CHAPITRE 5

Infrastructure

Art. 12 Infrastructure d'entretien

¹ Le SIERA se dote des véhicules, des engins et du matériel d'exploitation nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, soit en les reprenant ou les louant des Cantons Concordataires, soit en les achetant à des tiers, sur la base de contrats d'apport, de location ou d'achat dédiés.

² La reprise ou location des véhicules et engins et que les Cantons Concordataires affectent à l'Unité Territoriale II s'effectue de la manière suivante:

- a) Chaque Canton Concordataire cédera au SIERA, à titre de capitalisation initiale du SIERA, une partie des véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II sous la forme d'un apport en nature, étant précisé que:
 - Les véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II ont fait l'objet d'une valorisation commune de leur valeur vénale au 1^{er} janvier 2019;
 - L'apport de chaque Canton Concordataire est proportionnel à la participation de chaque Canton Concordataire, telle que fixée à l'article 17:

- La quotité des apports respectifs de chaque Canton Concordataire est déterminée par référence à l'apport de la République et Canton de Genève qui apportera l'intégralité de ses véhicules et engins affectés à l'Unité Territoriale II.

- b) Les Cantons de Fribourg et de Vaud mettent à disposition du SIERA le solde des véhicules et engins, en échange du versement par le SIERA d'une redevance annuelle représentant 10% de la valeur vénale du solde des véhicules et engins mis à disposition.
- c) Au paiement de la dixième redevance, la propriété du solde des véhicules, engins et matériel d'exploitation sera transférée du Canton Concordataire concerné au SIERA en pleine propriété, sans autre indemnité ou contre-prestation que ce soit.

³ Tous les véhicules et engins affectés au SIERA sont immatriculés gratuitement auprès des autorités compétentes du siège du SIERA ou restent immatriculés gratuitement auprès des autorités compétentes au lieu de leur principal stationnement.

⁴ Le SIERA organisera, si besoin avec les Cantons Concordataires concernés, les éventuels travaux d'entretien ou de maintenance nécessaires au maintien du parc de véhicules et des engins, dans un état de fonctionnement adapté.

Art. 13 Infrastructure informatique

¹ Le SIERA veille à ce que l'ensemble des points d'opération du SIERA (siège administratif, centres d'entretien, points d'appui, postes des collaborateurs mis à disposition du SIERA) fonctionne sous un système relatif aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (système NTIC) qui soit uniformisé et intégré.

² Le SIERA détermine le système et les principes NTIC qu'il souhaite utiliser, étant précisé qu'il peut également, à son choix, adopter le système et les principes NTIC d'un Canton Concordataire.

Art. 14 Infrastructure immobilière

¹ Les centres d'entretien et points d'appui sont mis à disposition du SIERA par l'OFROU ou les Cantons Concordataires concernés sur la base de contrats établis dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

² Les espaces hébergeant le siège administratif sont mis à disposition du SIERA sur la base d'un ou plusieurs contrats de bail conclus entre le SIERA et le ou les propriétaire(s) concernés.

CHAPITRE 6

Ressources humaines

Art. 15 Principe

¹ Chaque Canton Concordataire affecte au SIERA les collaborateurs nécessaires au fonctionnement, et à l'accomplissement des tâches, du SIERA, tel qu'approuvé par le Conseil d'Etablissement.

² Le SIERA conclut avec chaque Canton Concordataire une convention-cadre de mise à disposition de collaborateurs, précisant notamment le nombre de collaborateurs nécessaires et fournissant une brève description de la fonction et des tâches des collaborateurs mis à disposition, ainsi que les référents hiérarchiques de ces collaborateurs.

³ Chaque année, le Conseil d'Etablissement communique aux Cantons Concordataires ses besoins supplémentaires en ressources humaines ou, le cas échéant, ses projets de réduction des ressources humaines de manière suffisamment anticipée, afin que les Cantons Concordataires puissent y répondre dans un délai raisonnable en respectant leur procédure d'engagement et la nécessité d'inscrire de nouvelles charges à leur budget.

Art. 16 Personnel mis à disposition du SIERA

¹ Les collaborateurs mis à disposition du SIERA restent soumis au droit public et aux conditions de travail des Cantons Concordataires dont ils relèvent. En particulier, les collaborateurs restent soumis aux règles de gestion du Canton Concordataire de leur engagement, indépendamment de la provenance de leur supérieur hiérarchique.

La mise à disposition du SIERA de collaborateurs des administrations des Cantons Concordataires répond notamment aux principes suivants:

- a) Le Directeur ou, par délégation, les autres membres de la Direction ou toute personne placée sous leur responsabilité dans un rapport hiérarchique, sont autorisés à donner des instructions aux collaborateurs affectés au SIERA;

- b) Chaque Canton Concordataire facture au SIERA le montant couvrant les coûts complets des collaborateurs qu'il met à disposition, étant précisé que le coût complet comprend notamment les salaires, les charges salariales patronales ordinaires, les éventuelles charges d'assainissement ou de recapitalisation de la caisse de pension, les indemnités et autres allocations ou compléments de salaire prévus par la législation du Canton Concordataire concerné, toute indemnité due aux collaborateurs mis à disposition du SIERA en raison de la fin de leurs rapports de travail avec le SIERA et avec le Canton Concordataire concerné, ainsi que le coût indirect moyen des frais administratifs et généraux liés à un collaborateur au sein de l'administration cantonale concernée, et toutes taxes liées.

TITRE III

Financement

CHAPITRE 1

Généralités

Art. 17 Participation des Cantons Concordataires au SIERA

¹ La participation des Cantons Concordataires au SIERA est fixée de la manière suivante:

- a) Le Canton de Vaud: 55%;
- b) Le Canton de Fribourg: 25%;
- c) La République et Canton de Genève: 20%.

Art. 18 Charges du SIERA

¹ Les principaux postes de charges du SIERA comprennent les coûts de mise à disposition de l'infrastructure et des ressources humaines, le prix des services liés à l'entretien et à l'exploitation de l'Unité Territoriale II fournis par les Cantons Concordataires, ainsi que les frais de matériel et de services rendus par les fournisseurs privés, ainsi que toutes taxes liées à ces frais.

² Le SIERA veille à ce que le coût complet de ses charges, notamment ses frais de fonctionnement liés à l'exécution des tâches d'exploitation et d'entretien qui lui sont confiées, y compris ses propres frais administratifs, soit intégralement couvert par la rémunération exigée de tout tiers bénéficiaire de ses prestations.

Art. 19 Responsabilité financière du SIERA

¹ Le SIERA est seul responsable de ses engagements financiers. Il ne dispose d'aucune garantie de déficit de la part des Cantons Concordataires qui ne répondent d'aucune dette du SIERA à quelque titre que ce soit.

² En cas d'incapacité à court terme du SIERA à rembourser ses dettes, le Conseil d'Etablissement prend les mesures d'assainissement qui s'imposent.

³ Les Cantons Concordataires ne peuvent en aucun cas être tenus à des versements allant au-delà de leur participation à la capitalisation initiale du SIERA, telle que prévue à l'article 17.

CHAPITRE 2

Ressources financières

Art. 20 Principe

¹ Les ressources financières du SIERA sont principalement:

- a) un apport en nature de chaque Canton Concordataire, à titre de capitalisation initiale du SIERA, qui comprend tous les véhicules, engins et matériel d'exploitation dont les Cantons Concordataires auront transférés la propriété au SIERA selon l'article 12 al. 2 let. a;
- b) les montants encaissés de l'OFROU sur la base des prestations effectuées pour l'OFROU;
- c) les montants encaissés pour les prestations de service rendues par le SIERA à des clients non liés à l'OFROU, du secteur public et/ou privé.

Art. 21 Affectation du résultat

¹ Dans les limites de la Convention, le Conseil d'Etablissement décide de manière autonome de l'affectation des bénéfices aux capitaux propres ou de leur distribution, étant précisé que:

- a) Le Conseil d'Etablissement tient compte des exigences de l'OFROU sur la participation de l'OFROU à toute distribution de réserves accumulées, qui sont exclusivement liés à l'activité réalisée avec, et payée par, l'OFROU; et que

b) Le Conseil d'Etablissement doit distribuer ou dissoudre toute réserve accumulée qui excède une somme représentant le 5% du chiffre d'affaires total du SIERA, sauf s'il estime à l'unanimité de ses membres et avec l'accord des Conseils d'Etat des trois Cantons Concordataires, qu'une telle distribution est contraire aux intérêts à court terme du SIERA, en particulier qu'elle mettrait à mal sa viabilité financière, notamment en termes de liquidités.

² Chaque Canton Concordataire participe aux distributions des réserves accumulées en proportion de sa participation, telle que définie à l'article 17.

³ Nonobstant ce qui précède, chaque Canton Concordataire reconnaît la nécessité pour le SIERA de veiller à, et garantir, son autonomie financière.

CHAPITRE 3

Comptabilité

Art. 22 Principes comptables

¹ Les comptes annuels du SIERA comprennent un bilan, un compte de résultats, un tableau des flux de trésorerie ainsi qu'une annexe et, le cas échéant, des informations supplémentaires.

² Dans le respect des exigences comptables de l'OFROU, le SIERA prépare ses comptes annuels conformément aux exigences légales et aux principes et règles comptables généralement acceptés en Suisse pour les institutions et établissements du secteur public.

Art. 23 Révision des comptes annuels du SIERA

¹ Le SIERA est tenu de soumettre ses comptes annuels au contrôle ordinaire de l'Organe de Révision.

² Les services de contrôle des finances des pouvoirs publics de chaque Canton Concordataire ont un droit d'accès à la comptabilité, aux comptes annuels du SIERA et au rapport de l'Organe de Révision, ainsi que, sur demande, aux principales informations financières du SIERA.

CHAPITRE 4

Responsabilité civile

Art. 24 Principe

¹ Le SIERA répond seul envers le tiers lésé du dommage causé de manière illicite et fautive par ses organes et les collaborateurs mis à sa disposition et placés sous son autorité dans l'accomplissement de leur travail au service du SIERA.

² Lorsque le SIERA est tenu de réparer un dommage au titre de l'article 24, il dispose d'une action récursoire contre la personne fautive, même après la cessation des rapports de service, si celle-ci a agi intentionnellement ou par négligence grave. L'action récursoire est exercée aux termes et conditions prévus par le droit cantonal du Canton Concordataire avec lequel la personne fautive est en relation contractuelle de travail.

³ Pour tout autre dommage dont le SIERA serait tenu responsable, la loi du Canton de Vaud sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents, du 16 mai 1961 (RS/VD 170.11) s'applique par analogie.

⁴ Les dispositions légales régissant la responsabilité civile des organes et collaborateurs du SIERA lorsqu'ils accomplissent pour celui-ci une tâche relevant du droit privé sont réservées.

TITRE IV

Organisation

Art. 25 Organes

¹ Les organes du SIERA sont les suivants:

- a) Le Conseil d'Etablissement;
- b) La Direction;
- c) L'Organe de Révision.

CHAPITRE 1

Conseil d'Etablissement

Art. 26 Rôle et composition

¹ Le Conseil d'Etablissement est l'organe suprême de direction du SIERA; il en assume la haute surveillance.

² Le Conseil d'Etablissement est composé de cinq membres, soit:

- les trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires;
- deux membres, qui ne doivent être employés d'aucun Canton Concordataire, et qui sont nommés à l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) membres du Conseil d'Etablissement lors de la première réunion suivant toute vacance du poste.

Art. 27 Compétences

¹ Les compétences inaliénables du Conseil d'Etablissement sont les suivantes:

Organisation

- a) Exercer la haute surveillance du SIERA, en particulier de la Direction;
- b) Désigner ou révoquer le Directeur, ainsi que tout autre membre de la Direction;
- c) Nommer ou révoquer l'Organe de Révision;
- d) Adopter ou modifier le Règlement d'Organisation;

Ressources

- e) Adopter chaque année le rapport de gestion annuel du SIERA, avec ses annexes, en particulier les comptes annuels révisés du SIERA et le budget annuel du SIERA;
- f) Valider le système de reporting et de contrôle interne proposé par la Direction, en particulier pour vérifier, de manière régulière, l'utilisation des ressources du SIERA au regard du budget annuel approuvé;
- g) Dans les limites de la Convention, déterminer l'affectation du résultat et des réserves accumulées au terme de chaque année civile;
- h) Déterminer et approuver la planification et l'engagement des ressources financières à moyen et long terme du SIERA, notamment les investissements nécessaires au fonctionnement et à l'exécution des tâches du SIERA;
- i) Approuver les besoins en personnel du SIERA;

Activités

- j) Veiller au respect, par le SIERA, de la souveraineté de chaque Canton Concordataire, en particulier des lois et autres dispositions légales applicables dans chaque Canton Concordataire;
- k) Définir les principaux termes et conditions de la coopération entre le SIERA et l'OFROU;
- l) Veiller au respect, par le SIERA, des accords sur les prestations conclus avec l'OFROU;
- m) Conclure, sur une base quadriennale, la Convention d'Objectifs;
- n) Traiter de toute question liée à la mise en œuvre ou à l'interprétation de la Convention.

Art. 28 Mode de décision

¹ Le Conseil d'Etablissement ne siège valablement qu'en présence de tous ses membres. Toutefois, les décisions du Conseil d'Etablissement peuvent aussi être prises par voie de circulation, à moins qu'une discussion ne soit requise par un de ses membres.

² Les décisions du Conseil d'Etablissement sont prises à la majorité absolue des membres, à l'exception des décisions suivantes qui requièrent l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires:

1. Désigner ou révoquer le Directeur, ainsi que tout autre membre de la Direction;
2. Adopter ou modifier le Règlement d'Organisation;
3. Décider de tout investissement substantiel non budgété;
4. Décider de toute modification des principaux termes et conditions de la coopération avec l'OFROU;
5. Dans les limites de la Convention, décider de l'affectation du résultat et/ou des réserves accumulées;
6. Approuver le rapport de gestion annuel, tel que défini à l'article 27 let. e.

³ Les membres du Conseil d'Etablissement ne peuvent pas se faire représenter dans leur fonction.

⁴ Le Directeur assiste aux séances du Conseil d'Etablissement. Il dispose d'une voix consultative.

Art. 29 Fonctionnement

¹ Le Conseil d'Etablissement se réunit aussi souvent que la conduite du SIERA l'exige mais au minimum quatre fois par an à l'initiative de son président.

² Sauf accord contraire unanime des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires, la présidence est assumée à tour de rôle pour un an successivement par les ingénieurs cantonaux, ou poste équivalent de l'administration cantonale concernée, des Cantons Concordataires.

³ Le président a une fonction organisationnelle et de direction des réunions du Conseil d'Etablissement. Il n'a pas de voix prépondérante.

⁴ Pour le surplus, le Conseil d'Etablissement s'organise librement.

Art. 30 Représentation

¹ Le Conseil d'Etablissement et le Directeur, dans les limites de sa propre compétence, représentent le SIERA à l'égard des tiers.

² Le Conseil d'Etablissement ou le Directeur, dans les limites de sa propre compétence, peuvent octroyer, de manière ponctuelle et limitée, un droit de représenter et d'engager le SIERA à une ou plusieurs personnes. Le Directeur tient à jour un registre énumérant les personnes autorisées à représenter ou engager le SIERA et définissant l'étendue, et le cas échéant la durée, de leurs pouvoirs, étant précisé que tout délégataire aura un pouvoir de signature collective à deux.

CHAPITRE 2

Direction

Art. 31 Composition

¹ La Direction est composée de quatre personnes désignées par le Conseil d'Etablissement mais engagées par l'autorité d'engagement du Canton de Vaud.

² La Direction est composée du Directeur et de trois sous-directeurs qui rapportent à ce dernier.

Art. 32 Tâches

¹ La Direction a les tâches suivantes:

- a) Conduire, gérer, superviser et développer l'activité quotidienne du SIERA;

- b) Par le biais de son Directeur, assister aux réunions du Conseil d'Etablissement;
- c) Assurer les relations et la communication du SIERA avec l'OFROU et toute partie tierce;
- d) Conclure, modifier ou résilier tout contrat de prestations de services entre l'OFROU et le SIERA dans le respect du cadre défini par le Conseil d'Etablissement;
- e) Gérer l'administration du SIERA, y compris des centres d'entretien et points d'appui, sur le territoire de l'Unité Territoriale II;
- f) Organiser et gérer le personnel mis à disposition du SIERA, y compris en planifier les besoins;
- g) Gérer les dépenses du SIERA en conformité avec le budget annuel approuvé par le Conseil d'Etablissement;
- h) Informer le Conseil d'Etablissement des besoins financiers nécessaires à la poursuite de la direction stratégique fixée dans la Convention d'Objectifs;
- i) Informer le Conseil d'Etablissement des investissements nécessaires au fonctionnement et à l'exécution des tâches du SIERA;
- j) Proposer au Conseil d'Etablissement un système de reporting et de contrôle interne, en particulier pour vérifier, de manière régulière, l'utilisation des ressources du SIERA au regard du budget annuel approuvé;
- k) Préparer les rapports exigés par l'OFROU;
- l) Préparer le rapport de gestion annuel du SIERA avec ses annexes, en particulier les comptes annuels révisés du SIERA et le budget annuel du SIERA;
- m) Veiller à la tenue en continu de la comptabilité du SIERA;
- n) Organiser les activités opérationnelles du SIERA, en particulier en les répartissant dans les centres d'entretien et points d'appui sis sur le territoire de l'Unité Territoriale II, et établir les directives et règlements nécessaires;
- o) Exécuter toute tâche qui lui est déléguée, de manière ponctuelle ou durable, par le Conseil d'Etablissement.

² Dans l'exercice de ses fonctions, la Direction suit les principes de la gestion d'entreprise, en particulier la garantie d'une exploitation rentable, sûre et de haute qualité du réseau des routes nationales sises sur le territoire de l'Unité Territoriale II.

Art. 33 Support administratif (prestations de services)

¹ En principe, le support et/ou assistance administratif central des organes du SIERA sera fourni par le Canton de Vaud sur la base de contrats de prestations de services spécifiques ou par des collaborateurs mis à disposition du SIERA.

CHAPITRE 3

Organe de Révision

Art. 34 Nomination et rôle

¹ L'Organe de Révision est une entreprise de révision de premier ordre, soumise à la surveillance de l'Etat conformément à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision, autorisée en qualité d'expert-réviseur agréé, nommé par le Conseil d'Etablissement pour un mandat d'une durée d'un an, renouvelable.

² L'Organe de Révision a les mêmes obligations d'indépendance et les mêmes attributions que celles définies aux articles 727 et ss CO. En particulier, il procède à un contrôle ordinaire et présente au Conseil d'Etablissement, chaque année, son rapport de révision avec les comptes annuels.

TITRE V

Litiges

Art. 35 Discussions amiables

¹ Les Cantons Concordataires soumettent leurs litiges, différends ou prétentions découlant de l'interprétation et/ou de l'application de la Convention au Conseil d'Etablissement, qui sera chargé de rechercher de bonne foi une solution amiable qui convienne à tous les Cantons Concordataires.

² Tous litiges, différends ou prétentions survenant entre un ou des Cantons Concordataires et le SIERA seront soumis à un comité ad hoc composé de deux membres du Conseil d'Etablissement et d'un représentant du Conseil d'Etat du ou des Cantons Concordataires concernés.

Art. 36 Arbitrage

¹ Dans le cas où le litige, le différend ou la prétention n'ont pu être complètement résolus par le Conseil d'Etablissement, respectivement le comité ad hoc, les Cantons Concordataires, respectivement le SIERA, soumettent leurs litiges à l'arbitrage d'un tribunal arbitral formé de trois arbitres.

² Chaque partie au litige désigne un arbitre. Les arbitres désignés choisissent un troisième arbitre comme président du tribunal arbitral. S'il y a trois parties ou plus ayant des intérêts divergents, les deux arbitres sont désignés conformément à la convention des parties. A défaut d'accord entre les parties, les arbitres sont désignés par la Commission Interparlementaire.

³ Le tribunal arbitral applique la procédure d'arbitrage prévue par le Code de procédure civile suisse, du 19 décembre 2008.

TITRE VI

Durée et dénonciation

Art. 37 Durée

¹ La Convention est de durée indéterminée.

Art. 38 Dénonciation

¹ Chaque Canton Concordataire peut mettre fin unilatéralement à la Convention en notifiant, par l'intermédiaire de son Conseil d'Etat, la décision de son Parlement aux Conseils d'Etat des autres Cantons Concordataires, moyennant le respect d'un préavis de six mois au moins avant le début du délai de préavis prévu pour la résiliation du principal accord sur les prestations concernant l'Unité Territoriale II, conclu entre le SIERA et l'OFROU.

Art. 39 Règles de dissolution

¹ En cas de dissolution du SIERA:

- a) les passifs du SIERA sont payées sur l'actif disponible ou le produit de leur réalisation;
- b) les actifs nets disponibles du SIERA ou le produit de leur réalisation, après paiement de tous les engagements du SIERA, sont alloués aux Cantons Concordataires en proportion de leurs participations respectives au capital propre du SIERA, telles que définies par l'article 17.

² Si un Canton Concordataire dénonce la Convention, ses droits et obligations au titre de la Convention sont maintenus jusqu'à la fin de la validité du dernier accord de prestations liant le SIERA à un tiers.

TITRE VII

Dispositions transitoires et finales

Art. 40 Entrée en vigueur

¹ La Convention entre en vigueur à la date fixée d'un commun accord par les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires, après obtention de l'approbation du Parlement de chaque Canton Concordataire.

Art. 41 Phase de constitution

¹ Les Cantons Concordataires conviennent que le SIERA sera fonctionnel au 1^{er} janvier 2019.

² Dès l'entrée en vigueur de la Convention, le Conseil d'Etablissement adopte un plan décrivant la procédure et les étapes de transition pour permettre l'adaptation de la structure de l'Unité Territoriale II, telle que définie par la convention intercantonale du 11 décembre 2007, à celle définie par la Convention.

³ Nonobstant ce qui précède, la convention intercantonale du 11 décembre 2007 demeure applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

⁴ Chaque Canton Concordataire s'engage à accomplir toutes les démarches, notamment adopter les dispositions légales, nécessaires à la mise en œuvre de la Convention dans les délais impartis selon le plan adopté par le Conseil d'Etablissement.

Art. 42 Abrogation et reprise

¹ La convention intercantonale du 11 décembre 2007 est abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2019.

² Dès le 1^{er} janvier 2019, le SIERA reprend tous les droits et obligations de l'Unité Territoriale II.

Art. 43 Information de la Confédération suisse

Conformément à l'article 48 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, chaque Canton Concordataire porte la Convention à la connaissance de la Confédération.

La présente convention intercantonale a été approuvée par le Parlement du Canton de Fribourg le *[date]* 2018, le Parlement du Canton de Vaud le *[date]* 2018, et le Parlement de la République et Canton de Genève le *[date]* 2018, selon la procédure propre à chacun des Cantons Concordataires, ainsi que celle instaurée par la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.

AINSI FAIT, en trois exemplaires originaux valant un seul, remis à chaque Canton Concordataire.

Pour le Conseil d'Etat du Canton de Fribourg

Fribourg, le ...

Georges Godel

Président

Danielle Gagnaux-Morel

Chancelière d'Etat

Pour le Conseil d'Etat du Canton de Vaud

Lausanne, le ...

Nuria Gorrite

Vincent Grandjean

Présidente

Chancelier d'Etat

**Pour la République et Canton de Genève,
soit pour elle le Conseil d'Etat représenté
par le département des infrastructures (DI)**

Genève, le ...

Serge Dal Busco

Conseiller d'Etat

CONVENTION

du [date] 2018

sur le service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève

(Convention SIERA)

Les cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève

VU :

- (A) les art. 48 et 83 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, du 18 avril 1999 (RS 101) ;
- (B) l'art. 49a al. 2 de la Loi fédérale sur les routes nationales, du 8 mars 1960 (RS 725.11) ;
- (C) les art. 47 et ss de l'Ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007 (RS 725.111) ;
- (D) la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger ;
- (E) les art. 5 de la Constitution du canton de Fribourg, du 16 mai 2004 (RS FR 10.1), art. 93 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (RS GE A 2 00) et art. 5 de la Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003 (RS VD 101.01) ;

Commentaire : La Convention trouve sa justification dans la volonté des Cantons Concordataires de se doter d'un véhicule et d'une organisation qui leur permettent d'assumer avec efficience la responsabilité d'exploiter et d'entretenir les routes nationales sur délégation de la Confédération, soit pour elle de l'OFROU.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales. Elle en supporte les coûts et peut confier ces tâches en partie ou en totalité à des organismes publics, privés ou mixtes (art. 83 al. 2 Cst et art. 49a al. 2 LRN). A cet égard, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes (art. 48 al. 1 Cst). Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.

Le réseau des routes nationales des Cantons Concordataires est regroupé dans une division du territoire national appelé « unité territoriale II » (cf. art. 47 et annexe 2 de l'Ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007).

DESIREUX DE :

- (i) de veiller, de manière efficace et coordonnée, à l'entretien des routes nationales sises sur leurs territoires respectifs ;
- (ii) de recevoir une qualité de services adaptée à leurs besoins dans la planification et l'accomplissement des tâches d'entretien sur les routes nationales sises sur leurs territoires respectifs ;
- (iii) de doter l'Unité Territoriale II d'une indépendance institutionnelle et matérielle, afin d'en optimiser l'organisation, l'exploitation et la représentation, notamment à l'égard de l'OFROU ;
- (iv) de mettre à disposition, contre compensation, les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'exploitation de l'Unité Territoriale II.

Commentaire : Depuis le 1^{er} janvier 2008, les trois Cantons Concordataires ont assumé les tâches déléguées par la Confédération sous une forme coopérative, au travers d'un partenariat intercantonal. La volonté d'améliorer l'organisation, de renforcer l'autonomie en termes de gestion et de représentation, et le besoin d'optimiser les coûts de fonctionnement, de l'Unité Territoriale II ont conduit les Cantons Concordataires à restructurer la manière dont ils assument les tâches associées à l'Unité Territoriale II. Les Cantons Concordataires sont toutefois soucieux de conserver l'esprit originel de leur coopération et de veiller à ce que l'autonomie accordée au nouveau véhicule ne se fasse pas au détriment de leurs intérêts respectifs. C'est pourquoi ils tiennent à rappeler, en préambule à la Convention, les grands principes qui justifient leur implication dans le projet et guident leur coopération.

CONVIENNENT DE CE QUI SUIT :

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS GENERALES

Art. 1 Définitions

Dans la Convention, les termes et expressions avec une majuscule ont le sens défini ci-après (étant précisé que les termes désignant des personnes physiques, leurs statuts ou leurs fonctions s'entendent indifféremment au féminin et au masculin) :

- a. *Canton Concordataire :* le canton de Fribourg, le canton de Vaud et/ou la République et canton de Genève, représentés par leurs Conseils d'Etat respectifs.

- b. *CO* Le Code suisse des obligations (*loi fédérale complétant le code civil suisse (livre cinquième : droit des obligations) du 30 mars 1911*), tel que modifié.

- c. *Commission Interparlementaire :* la commission interparlementaire en charge du contrôle de gestion interparlementaire du SIERA.

- d. *Conseil d'Etablissement :* Le conseil d'établissement du SIERA.

- e. *Convention d'Objectifs :* la convention d'objectifs conclue entre le SIERA et les Cantons Concordataires qui précise les missions du SIERA et les grands axes de développement stratégiques et financiers sur une base quadriennale.

- f. *Convention :* la présente convention sur le service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève, du [date] 2018.

- g. *CoParl :* la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.

- h. *Date d'Effet :* le 1^{er} janvier 2019.

- i. *Directeur :* le directeur du SIERA.

- j. *Direction :* l'organe du SIERA chargé par délégation du Conseil d'Etablissement, de la gestion quotidienne du SIERA.

- k. *OFROU :* l'Office fédéral des routes.

- l. *Organe de Révision :* l'entreprise de révision de premier ordre, soumise à la surveillance de l'Etat conformément à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision, autorisée en qualité d'expert-réviseur agréé, et nommée par le Conseil d'Etablissement pour réviser les comptes annuels du SIERA.

- m. *Règlement d'Organisation* le règlement établi par le Conseil d'Etablissement pour déterminer l'organisation et le fonctionnement du SIERA, les pouvoirs de représentation et les compétences de la Direction, en particulier du Directeur.
- n. *SIERA :* acronyme de « *S-ervice I-ntercantonal d'E-ntretien du R-éseau A-utoroutier* », désignant l'établissement autonome de droit public en charge de l'entretien des routes nationales sis sur le territoire, ainsi que de l'exploitation et de la représentation, de l'Unité Territoriale II.
- o. *Unité Territoriale II :* la subdivision du réseau des routes nationales suisses, créée par l'OFROU et couvrant les routes nationales situées sur le territoire des Cantons Concordataires, conformément à l'article 47 et à l'annexe 2 de l'Ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007.

TITRE II : ETABLISSEMENT AUTONOME DE DROIT PUBLIC

CHAPITRE 1

Cadre institutionnel

Art. 2 Forme juridique et siège

¹ Les Cantons Concordataires instituent le SIERA sous la forme d'un établissement intercantonal de droit public, doté de la personnalité juridique.

² Le SIERA a son siège administratif à Lausanne, dans le Canton de Vaud.

Commentaire : Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales. Elle en supporte les coûts et peut confier ces tâches en partie ou en totalité à des organismes publics, privés ou mixtes (art. 83 al. 2 Cst et art. 49a al. 2 LRN). A cet égard, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes (art. 48 al. 1 Cst). Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. La Convention trouve sa justification dans la volonté des Cantons Concordataires de se doter d'un véhicule et d'une organisation qui puisse assumer avec efficience la responsabilité d'exploiter et d'entretenir les routes nationales sises sur le territoire de l'Unité Territoriale II sur délégation de la Confédération, soit pour elle de l'OFROU. La Convention remplace la convention (intercantonale) relative à l'entretien des routes nationales de l'unité territoriale II, du 11 décembre 2007.

Le SIERA, en tant qu'établissement autonome de droit public, est doté de la personnalité juridique. Sujet et objet de droits distincts des trois Cantons Concordataires, il peut passer des contrats, être

propriétaire, exprimer sa volonté (par le biais de ses organes), assumer ses responsabilités, sans engager les Cantons Concordataires.

Le choix de l'implantation du siège administratif à Lausanne repose sur des raisons historiques et pratiques. En raison de son importance en termes de kilomètres autoroutiers et de positionnement central parmi les trois Cantons Concordataires, le Canton de Vaud avait été désigné, d'un commun accord, comme le principal interlocuteur de l'OFROU pour l'Unité Territoriale II. Le Canton de Vaud est actuellement l'exploitant de l'accord sur les prestations conclu avec l'OFROU. Il a également fourni historiquement les principales infrastructures et supports administratifs à la direction de l'Unité Territoriale II. Il conserve dans la Convention un rôle premier dans le support et l'assistance fournis au SIERA, étant précisé que les coûts induits par cet appui sont entièrement couverts par le SIERA.

Art. 3 Autonomie

Pour accomplir ses tâches, le SIERA est autonome dans les limites de la Convention, de la Convention d'Objectifs et du contrôle exercé par la Commission Interparlementaire.

Commentaire : Cet article définit l'autonomie du SIERA que les Cantons Concordataires souhaitent la plus large possible. L'idée principale est de donner à l'OFROU un interlocuteur qui soit en mesure d'assumer de manière directe et responsable la délégation de tâches publiques que sont l'exploitation et l'entretien des routes nationales de l'Unité Territoriale II. Elle permet également au SIERA de négocier et de passer des conventions avec des tiers en son nom et pour son compte. Cette autonomie trouve ses limites dans un contrôle politique de trois ordres : le premier ordre est la limite fixée par la Convention elle-même qui définit les tâches, l'organisation et les moyens dont dispose le SIERA pour poursuivre son but. Le deuxième ordre est le contrôle exercé par les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires qui, tous les quatre ans, définissent certains objectifs et adoptent un plan de route pour le SIERA au travers d'une Convention d'Objectifs (cf. art. 5) ; le contrôle est de nature prospective. Le troisième est exercé par la Commission Interparlementaire qui fonde ses compétences sur la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales ; le contrôle est alors de nature rétroactive (cf. art. 7 ss).

Art. 4 Exonération fiscale

Le SIERA est dispensé de tout impôt cantonal et communal, y compris le droit de timbre, sur toute activité menée en accomplissement d'une tâche de droit public qui lui est déléguée. Il reste soumis à la TVA selon les directives fédérales.

Commentaire : En tant qu'établissement de droit public, le SIERA est dispensé des taxes et impôts vaudois, fribourgeois et genevois, tant sur le plan cantonal que communal, y compris pour les activités qu'il conduit sans délégation d'une tâche de droit public.

Le SIERA reste soumis à la TVA selon les directives fédérales, ce qui, en l'état du droit, signifie qu'en principe le SIERA n'est pas soumis à la TVA, sauf si le chiffre d'affaires réalisé avec des tiers autres que des collectivités publiques devait dépasser annuellement CHF 100 000.- ; le SIERA devrait alors requérir son inscription au registre des contribuables TVA (art. 12 al. 3 LTVA, version au 1^{er} janvier 2018)

CHAPITRE 2

Relations avec les Cantons Concordataires

Art. 5 Convention d'objectifs

- ¹ Les Cantons Concordataires, par le biais de leur Conseil d'Etat respectif, concluent avec le SIERA une convention d'objectifs quadriennale (la « **Convention d'Objectifs** »).
- ² La Convention d'Objectifs définit, d'une part, le champ des activités autorisées du SIERA qui ne relèvent pas des accords de prestations de service conclus avec l'OFROU et précise, d'autre part :
 - a. les objectifs fixés au SIERA en termes opérationnels et financiers, et leurs indicateurs de mesure ;
 - b. les axes majeurs de développement stratégique à terme, notamment sur l'organisation des centres d'entretien et des points d'appui ou sur l'éventuelle intégration de ressources matérielles dans le SIERA ;
 - c. le portefeuille des produits et des services fournis ou à fournir par le SIERA dans le cadre de l'Article 10 lettre b.

Commentaire : Les Cantons sont particulièrement attentifs à la relation entre l'autorité politique et l'institution, en raison de l'importance d'avoir, sur leurs territoires respectifs, un réseau autoroutier, sûr, fluide et performant. Le SIERA agit dans un domaine évolutif qui fait face à des défis nouveaux et de plus en plus complexes, notamment en raison de l'augmentation croissante du trafic. C'est pourquoi, hormis les tâches fondamentales définies à l'art. 10 de la Convention, il a semblé important que les Conseils d'Etat puissent, à un intervalle régulier fixé à quatre ans, confirmer ou redéfinir les objectifs majeurs du SIERA, discuter d'éventuels ajustements structurels, organisationnels ou stratégiques, et adapter en conséquence les services et produits offerts par le SIERA. Les Conseils d'Etat proposeront donc au SIERA tous les quatre ans une convention d'objectifs qui devra être formellement adoptée, d'une part, par chaque Conseiller d'Etat en charge des routes, de la mobilité et/ou des transports dans les Cantons Concordataires et, d'autre part, par le Conseil d'Etablissement. Une telle convention d'objectifs permet de conférer une réelle autonomie institutionnelle au SIERA tout en assurant le respect des attentes politiques des Cantons Concordataires.

Sur la forme, la Convention d'Objectifs doit avoir été adoptée par l'autorité cantonale compétente dans chaque Canton Concordataire avant d'être signée au nom de ce Canton Concordataire et ratifiée par le SIERA.

Sur le fond, le SIERA a pour premier objectif de répondre aux exigences de l'OFROU liées à la concession octroyée sur l'exploitation et l'entretien des routes nationales. Ces exigences sont fixées et précisées dans l'accord de prestations conclu entre le SIERA et l'OFROU. Les services et prestations attendus s'imposent alors au SIERA, et la Convention d'Objectifs ne peut influencer ce secteur d'activités. La Convention d'Objectifs définit en revanche ce que le SIERA peut faire en dehors de ses engagements envers l'OFROU au sujet de l'Unité Territoriale II ; elle fixe les grandes lignes de son organisation dans la mesure où celle-ci influence l'assistance et l'engagement attendus des Cantons Concordataires et définit les éléments ayant une sensibilité politique élevée, tels que les ressources humaines. En revanche, la Convention d'Objectifs ne définit pas le cercle des autorités, entités et/ou autres clients, du secteur public ou privé, envers lesquels le SIERA peut prendre des engagements, qui reste ouvert.

Art. 6 Rapport de gestion

- ¹ Au terme de chaque année civile, le Conseil d'Etablissement adopte un rapport de gestion, qui est transmis à chaque Conseil d'Etat des Cantons Concordataires et à la Commission Interparlementaire.
- ² Le rapport de gestion comprend un compte-rendu de l'activité du SIERA sur l'année civile écoulée, y compris une appréciation de cette activité eu égard à la Convention d'Objectifs, une répartition analytique de cette activité entre les Cantons Concordataires, les comptes du SIERA, le budget annuel de l'année civile suivante et une note sur les besoins anticipés en ressources humaines et financières à moyen terme.

Commentaire : Le rapport de gestion est un résumé de l'activité du SIERA sur une année calendaire usuelle (du 1^{er} janvier au 31 décembre), porté par le Conseil d'Etablissement. Il comprend un compte-rendu écrit des principaux événements, dépenses, évolutions, ayant rythmé l'activité du SIERA, avec une annexe détaillant les résultats obtenus par le SIERA au regard de la Convention d'Objectifs, les comptes de l'année écoulée, audités par l'Organe de Révision, un budget prévisionnel pour l'exercice suivant, avec une note spécifique sur l'adéquation ou le besoin supplémentaire en ressources humaines.

CHAPITRE 3 Contrôle interparlementaire

Art. 7 Commission Interparlementaire

- ¹ Les Cantons Concordataires instituent une commission interparlementaire (la « **Commission Interparlementaire** »), au sens du chapitre 4 de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, **CoParl**), afin de mettre en œuvre un contrôle de gestion interparlementaire du SIERA.
- ² La Commission Interparlementaire est composée de neuf membres, soit trois membres par Canton Concordataire désignés par le Parlement du Canton Concordataire concerné selon la procédure qu'il applique à la désignation des membres de ses propres commissions.
- ³ La Commission Interparlementaire élit un président et un vice-président en son sein, pour une année, étant précisé que (1^o) l'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et, au second tour, à la majorité relative, et que (2^o) les deux membres choisis doivent appartenir à une délégation de deux Cantons Concordataires différents.

Commentaire : Les art. 7 ss de la Convention mettent en œuvre les principes et exigences de la CoParl sur l'obligation de prévoir un contrôle de gestion interparlementaire lorsqu'une convention intercantonale crée une institution intercantonale ou une organisation commune (cf. art. 15 ss CoParl). L'al. 2 précise la composition de la Commission Interparlementaire (cf. art. 15 al. 2 et 3 CoParl). La CoParl laisse toute liberté aux cantons de déterminer le nombre de représentants par canton au sein de la Commission ; en l'espèce, celui-ci a été fixé à trois représentants par canton. L'al. 3 précise la manière dont la Commission Interparlementaire s'organise, structurellement, en interne. Aucun ordre n'est prévu ni aucune obligation de veiller à la représentation successive de

chaque Canton Concordataire aux fonctions de Président et/ou de vice-Président ; sous réserve d'une représentativité multi-cantonale, la Commission Interparlementaire a toute liberté de s'organiser à cet égard (cf. é.g. art. 8).

A noter que cette commission (de contrôle) doit être distinguée de la commission interparlementaire chargée de suivre le processus d'adoption de la convention intercantonale, prévue aux art. 7 ss CoParl. Cette commission (de suivi) est de par la loi nécessairement composée de sept représentants par canton.

Art. 8 Fonctionnement de la Commission Interparlementaire

- ¹ La Commission Interparlementaire se réunit aussi souvent que le contrôle interparlementaire coordonné du SIERA l'exige mais au minimum une fois par an.
- ² La Commission Interparlementaire prend ses décisions à la majorité des membres présents.
- ³ La Commission Interparlementaire est conduite par le président et, en cas d'absence, par le vice-président, qui ont une fonction organisationnelle et de direction des réunions de la Commission Interparlementaire. Ils n'ont, individuellement ou collectivement, aucune voix prépondérante.
- ⁴ Pour le surplus, la Commission Interparlementaire s'organise librement.

Commentaire : Cette disposition fixe les grandes lignes de fonctionnement de la Commission Interparlementaire qui conserve toutefois une liberté organisationnelle (cf. art. 8 al. 4). Le Président et/ou le vice-Président n'ont qu'une fonction dirigeante et organisationnelle ; ils n'ont aucun droit, notamment de vote, privilégié par rapport à tout autre membre de la Commission Interparlementaire.

Art. 9 Tâches

- ¹ La Commission Interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné du SIERA.
- ² Les tâches de la Commission Interparlementaire portent sur la discussion, l'évaluation et le contrôle, d'un point de vue stratégique et général :
 - a. de la réalisation des objectifs stratégiques du SIERA ;
 - b. des résultats obtenus par le SIERA, sur la base des accords de prestations de services conclus avec l'OFROU et de la Convention d'Objectifs ;
 - c. du rapport de gestion du SIERA.
- ³ La Commission Interparlementaire peut, en cas d'arbitrage multipartite, être amenée à nommer les trois arbitres conformément à l'Article 36 alinéa 2.
- ⁴ Le Conseil d'Etablissement est tenu, sur requête écrite de la Commission Interparlementaire, de transmettre à la Commission Interparlementaire toute pièce utile en sa possession, et de lui fournir tout renseignement nécessaire, qui soit en rapport avec le SIERA et en relation avec les tâches de la Commission Interparlementaire telles que définies dans la Convention. Le droit fédéral reste réservé.

- ⁵ La Commission Interparlementaire adresse une fois par année aux Parlements des Cantons Concordataires un rapport sur les résultats de son contrôle.

Commentaire : La Commission Interparlementaire assure un deuxième ordre de contrôle (politique) sur la gestion et les activités menées par le SIERA. L'art. 9 reprend les tâches qui sont imposées à une telle commission par l'art. 10 al. 2 CoParl. Une tâche supplémentaire – et spécifique à la Convention – est la compétence de nommer les trois arbitres qui composeront le tribunal arbitral chargé de trancher d'éventuels litiges intercantonaux multipartites, c'est-à-dire lorsque les parties en présence ne peuvent être groupées en deux groupes (cf. art. 36 al. 2).

CHAPITRE 4

Activités

Art. 10 Tâches

Les tâches du SIERA sont :

- a. De manière générale, de planifier et accomplir, pour le compte de l'OFROU, les tâches d'entretien courant et de gros entretien ne faisant pas l'objet d'un projet, ainsi que des travaux spécialisés dans le cadre de l'entretien constructif ou d'aménagement, des routes nationales se trouvant sur le territoire respectif des Cantons Concordataires, de leurs parties intégrantes ainsi que des ouvrages définis sur le territoire de l'Unité Territoriale II ; et
- b. De manière plus particulière, et dans la mesure où les tâches qu'il assume au service de l'OFROU ne s'en trouvent pas compromises, de développer et de fournir des prestations de service dans ses domaines de compétence pour d'autres clients, du secteur public ou privé.

Commentaire : La mission première du SIERA est celle qui résulte de la délégation par l'OFROU des tâches publiques d'entretenir et d'exploiter les routes nationales (cf. art. 49a LRN). Cette délégation fait l'objet d'un accord de prestations global conclu entre le SIERA et la Confédération, soit pour elle l'OFROU. Les prestations à fournir concernent les produits suivants d'exploitation courante : service hivernal ; nettoyage (tunnels, canalisations, chaussées) ; entretien des surfaces vertes ; exploitation électromécanique (ventilation des tunnels, caméras de surveillance, capteurs de détection d'incident, etc.) ; services techniques (réseaux d'eau, déshuileurs, décanteurs, barrières, etc.).

De manière complémentaire, le SIERA exécute d'autres travaux spécifiques pour le compte de l'OFROU : service accident ; sécurité ; services extraordinaires (événements naturels, inondations, obstacles sur la chaussée, etc.) ; inspections d'ouvrages. Le SIERA peut être également chargé d'assurer le « petit » entretien non lié à des projets sous forme de mesures individuelles, comme la réparation de fissures sur la chaussée ou de bordures, la signalisation pour le remplacement de joints sur des ponts, le curage et l'assainissement des conduites d'eau et le marquage de chaussée par exemple ; et finalement, dans le cadre de projets de construction de l'OFROU, le SIERA met en place la signalisation pour la gestion du trafic.

De manière subsidiaire, c'est-à-dire dans la mesure où ces engagements ne compromettent pas l'exécution des tâches déléguées par l'OFROU, le SIERA peut aussi prendre d'autres engagements auprès d'autres autorités, entités ou clients, du secteur public ou privé, pour autant que les prestations à fournir entrent dans le portefeuille des prestations et services définis par la Convention d'Objectifs.

Art. 11 Modalités

- ¹ Le SIERA réalise ses tâches et conduit ses activités conformément aux principes de bonne gestion d'entreprise.
- ² Le SIERA exécute ses activités de nature administrative à son siège, en principe de manière centralisée. Il exécute ses interventions de nature opérationnelle par le biais de centres d'entretien et de points d'appui répartis sur l'ensemble du territoire couvert par l'Unité Territoriale II.
- ³ Le SIERA conclut en son nom tous les contrats nécessaires à, ou découlant de, ses activités.
- ⁴ En particulier, le SIERA :
 - a. facture les prestations de service qu'il rend à des clients du secteur public ou privé dans ses domaines de compétence à un prix ou à des taux qu'il déterminera en tenant compte des principes d'une juste concurrence ; et
 - b. applique, pour toutes les acquisitions de fournitures, de services et de construction, la législation sur les marchés publics en vigueur dans le Canton Concordataire de son siège.

Commentaire : Le SIERA n'est pas un établissement à but non lucratif. Il doit être géré avec le souci de garantir son autonomie financière. Même si certaines activités menées par un établissement de droit public ne relèvent pas directement d'une tâche d'intérêt public, la poursuite d'un but financier peut y participer aux conditions qu'il existe une base légale formelle, que l'activité poursuive un intérêt public prépondérant et qu'elle respecte la neutralité concurrentielle. S'agissant de ce dernier point, le SIERA ne doit tirer de ses attributions ou de son mode de gestion publique aucun avantage concurrentiel ; il doit agir dans le marché avec les mêmes armes que ses concurrents ; il est soumis aux règles ordinaires du droit économique.

Le SIERA exerce la majorité de ses prestations sur délégation d'une tâche de droit public à des taux ayant fait l'objet d'un accord avec l'autorité délégante. A cet égard, le message ayant accompagné l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LRN précisait : « *La Confédération est tenue d'accorder aux cantons une indemnisation loyale, couvrant en moyenne les coûts, et déterminée pour tous les fournisseurs de prestations selon des critères uniformes et clairs, de même qu'elle doit garantir les gains d'efficacité visés et potentiels.* Les autres prestations seront proposées et facturées à des taux qui assureront au moins la couverture des coûts complets.

L'organisation du SIERA est centrée autour de son siège administratif qui héberge la Direction et centralise la gestion administrative du SIERA. En revanche, les activités opérationnelles sont conduites au travers d'unités opérationnelles subordonnées, qui sont réparties sur l'ensemble du territoire autoroutier. Ces unités opérationnelles sont soit des centres d'entretien, soit des points d'appui, les secondes dépendant hiérarchiquement des premières.

L'application de la législation sur les marchés publics du lieu du siège est conforme à l'art. 8 al. 3 de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), du 25 novembre 1994 et 15 mars 2001.

CHAPITRE 5

Infrastructure

Art. 12 Infrastructure d'entretien

- ¹ Le SIERA se dote des véhicules, des engins et du matériel d'exploitation nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, soit en les reprenant ou les louant des Cantons Concordataires, soit en les achetant à des tiers, sur la base de contrats d'apport, de location ou d'achat dédiés.
- ² La reprise ou location des véhicules et engins et que les Cantons Concordataires affectent à l'Unité Territoriale II s'effectue de la manière suivante :
 - a. Chaque Canton Concordataire cédera au SIERA, à titre de capitalisation initiale du SIERA, une partie des véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II sous la forme d'un apport en nature, étant précisé que :
 - Les véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II ont fait l'objet d'une valorisation commune de leur valeur vénale au 1^{er} janvier 2019 ;
 - L'apport de chaque Canton Concordataire est proportionnel à la participation de chaque Canton Concordataire, telle que fixée à l'Article 17 ;
 - La quotité des apports respectifs de chaque Canton Concordataire est déterminée par référence à l'apport de la République et Canton de Genève qui apportera l'intégralité de ses véhicules et engins affectés à l'Unité Territoriale II.
 - b. Les Cantons de Fribourg et de Vaud mettent à disposition du SIERA le solde des véhicules et engins, en échange du versement par le SIERA d'une redevance annuelle représentant 10 % de la valeur vénale du solde des véhicules et engins mis à disposition.
 - c. Au paiement de la dixième redevance, la propriété du solde des véhicules, engins et matériel d'exploitation sera transférée du Canton Concordataire concerné au SIERA en pleine propriété, sans autre indemnité ou contre-prestation que ce soit.
- ³ Tous les véhicules et engins affectés au SIERA sont immatriculés gratuitement auprès des autorités compétentes du siège du SIERA ou restent immatriculés gratuitement auprès des autorités compétentes au lieu de leur principal stationnement.
- ⁴ Le SIERA organisera, si besoin avec les Cantons Concordataires concernés, les éventuels travaux d'entretien ou de maintenance nécessaires au maintien du parc de véhicules et des engins, dans un état de fonctionnement adapté.

Commentaire : Le SIERA se dotera du parc de véhicules, des engins et du matériel d'exploitation nécessaires à l'exercice de ses tâches. La constitution de ce parc s'opère de la manière suivante :

- ^{1°} D'abord, le SIERA reçoit de chaque Canton Concordataire, à titre de capitalisation initiale, un certain nombre de véhicules et d'engins, dont la quotité est fonction de la participation du Canton Concordataire concerné au SIERA, telle que définie à l'art.17. Pour déterminer la valeur de l'apport de chaque Canton Concordataire, (1°) l'ensemble des véhicules et engins de chaque Canton Concordataire sera évalué, selon des critères identiques, par un organisme indépendant qui sera chargé d'en donner la valeur vénale au 1^{er} janvier 2019 (date d'entrée en fonction du SIERA, cf. art. 42 al. 1) ; (2°) la République et canton de Genève apportera la

totalité de son parc pour une participation égale à 20 % du capital propre du SIERA ; (3°) la valeur à apporter par les deux autres Cantons Concordataires sera déterminée par l'application d'une règle de trois, en respectant les pourcentages indiqués à l'art. 17.

2° Ensuite, les cantons de Fribourg et Vaud mettent à disposition du SIERA le solde de leurs véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II contre le versement d'une redevance annuelle équivalente à 10 % de la valeur vénale du solde. La mise à disposition de ce solde ne relève pas d'une pure location, car, au terme de la dixième redevance, les cantons de Fribourg et de Vaud transféreront la propriété du solde des véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II au SIERA, sans indemnité ou contreprestation supplémentaire, par le biais d'un contrat d'apport. A noter que si le Canton Concordataire venait à vendre un véhicule ou un engin avant le paiement de la dixième redevance, le prix de vente serait déduit du solde (i.e. le prix viendrait en diminution des dettes du SIERA) et la redevance ajustée en conséquence.

3° Enfin, le SIERA procède à l'achat de véhicules, autres engins et matériel d'exploitation en propriété directe selon ses besoins et moyens.

Dans ce contexte :

- ad art. 12 al. 2 let. a : Une évaluation de la valeur vénale du parc véhicules et engins de chaque Canton Concordataire sera effectuée au 1^{er} janvier 2019. Cette évaluation permettra de chiffrer la valeur de l'apport de la République et canton de Genève et déterminera la part des véhicules et engins qui devra être fournie par chacun des deux autres Cantons Concordataires. Le transfert de propriété des véhicules et engins qui seront apportés par chaque Canton Concordataire fera l'objet d'un contrat-cadre d'apport conclu entre le SIERA et le Canton Concordataire concerné.
- ad art. 12 al. 2 let. b : Tout véhicule ou engin mis à disposition fera l'objet d'un contrat sur les conditions de mise à disposition financière et un contrat sur les autres aspects de sa mise à disposition et de son usage, tels que services d'entretien et de maintenance.
- ad art. 12 al. 3: par décision des Cantons Concordataires, les véhicules et engins appartenant aux Cantons Concordataires, qui sont affectés à l'entretien des routes nationales bénéficient de la gratuité d'impôts sur les véhicules. Ce principe est désormais expressément ancré dans la loi.
- ad art. 12 al. 4: les travaux d'entretien et/ou de maintenance des véhicules et engins seront soit internalisés, c'est-à-dire qu'ils seront réalisés par les collaborateurs mis à disposition du SIERA, soit par la conclusion de contrats de prestations de service particulier avec l'un et/ou l'autre Canton Concordataire, étant précisé que les coûts de maintenance et/ou d'entretien seront à la charge exclusive du SIERA.

Ce système permet au SIERA d'être propriétaire de l'ensemble des véhicules et engins nécessaires à son fonctionnement au terme des dix redevances.

On entend par « matériel d'exploitation » divers éléments (outillage, produits, petit matériel, etc), dédiés aux services d'entretien rendus par le SIERA, qui sont des charges de fonctionnement du SIERA mais qui ne font pas l'objet d'une activation au bilan du SIERA.

Art. 13 Infrastructure informatique

¹ Le SIERA veille à ce que l'ensemble des points d'opération du SIERA (siège administratif, centres d'entretien, points d'appui, postes des collaborateurs mis à disposition du SIERA) fonctionne sous un système relatif aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (système NTIC) qui soit uniformisé et intégré.

² Le SIERA détermine le système et les principes NTIC qu'il souhaite utiliser, étant précisé qu'il peut également, à son choix, adopter le système et les principes NTIC d'un Canton Concordataire.

Commentaire : Afin de garantir l'interconnexion, le partage de l'information et le traitement commun des documents produits par le SIERA entre les divers acteurs opérationnels du SIERA, les outils de gestion informatiques et de télécommunications, ainsi que les systèmes d'information au sein du SIERA, seront uniformisés par le SIERA, qui reprendra probablement un des systèmes et principes NTIC existants au sein d'un Canton Concordataire. L'accès au système uniformisé du SIERA sera sécurisé et ne permettra pas de rejoindre automatiquement, par extension, le système du Canton Concordataire qui aura été adopté.

Art. 14 Infrastructure immobilière

- ¹ Les centres d'entretien et points d'appui sont mis à disposition du SIERA par l'OFROU ou les Cantons Concordataires concernés sur la base de contrats établis dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).
- ² Les espaces hébergeant le siège administratif sont mis à disposition du SIERA sur la base d'un ou plusieurs contrats de bail conclus entre le SIERA et le ou les propriétaire(s) concernés.

Commentaire : Les termes et conditions de mise à disposition de l'infrastructure immobilière opérationnelle de l'Unité Territoriale II ne seront pas modifiés par la création du SIERA. La Confédération comme les Cantons Concordataires mettent à disposition de l'Unité Territoriale II (et de son exploitant) les espaces et infrastructures nécessaires à son fonctionnement par le biais de conventions de mise à disposition conclues à long terme, sans que le SIERA n'ait à verser une contreprestation particulière. Le SIERA supporte en revanche les coûts d'entretien et de maintenance usuels de ces sites opérationnels. Si un centre d'entretien ou un point d'appui nécessite une intervention plus substantielle (reconstruction, agrandissement, rénovation), l'intervention devra faire l'objet d'un accord spécifique entre le SIERA et le propriétaire de l'infrastructure concernée.

Le siège administratif du SIERA sera en revanche loué au SIERA. Il l'est historiquement par le canton de Vaud, pour un loyer couvrant, pour le canton de Vaud, les coûts complets de cette mise à disposition.

CHAPITRE 6

Ressources humaines

Art. 15 Principe

- ¹ Chaque Canton Concordataire affecte au SIERA les collaborateurs nécessaires au fonctionnement, et à l'accomplissement des tâches, du SIERA, tel qu'approuvé par le Conseil d'Etablissement.
- ² Le SIERA conclut avec chaque Canton Concordataire une convention-cadre de mise à disposition de collaborateurs, précisant notamment le nombre de collaborateurs nécessaires et fournissant une brève description de la fonction et des tâches des collaborateurs mis à disposition, ainsi que les référents hiérarchiques de ces collaborateurs.
- ³ Chaque année, le Conseil d'Etablissement communique aux Cantons Concordataires ses besoins supplémentaires en ressources humaines ou, le cas échéant, ses projets de réduction des ressources humaines de manière suffisamment anticipée, afin que les Cantons Concordataires

puissent y répondre dans un délai raisonnable en respectant leur procédure d'engagement et la nécessité d'inscrire de nouvelles charges à leur budget.

Commentaire : Il résulte d'une volonté politique de ne pas externaliser les ressources humaines qui sont affectées à l'entretien et à l'exploitation des routes nationales au sein des diverses administrations cantonales. En revanche, conformément à la volonté répétée des Cantons Concordataires d'améliorer le fonctionnement de l'Unité Territoriale II et de lui permettre d'accomplir les tâches qui lui sont assignées, chaque Canton Concordataire s'engage, concomitamment à sa volonté de créer le SIERA, à fournir au SIERA les ressources humaines nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, dans une mesure et dans un ratio (intercantonal) identiques à ce qui se faisait jusqu'à la création du SIERA.

La mise à disposition (coûts, responsabilité, hiérarchie, cahier des charges, effectif requis et ses ajustements, etc.) sera réglée dans trois conventions-cadre de mise à disposition qui seront conclues entre le SIERA et chacun des trois Cantons Concordataires, en des termes et conditions similaires mais qui tiendront compte des particularités cantonales.

Les besoins en ressources humaines, en particulier leurs évolutions, feront l'objet d'une note annuelle spécifique, jointe au budget annuel composant le rapport de gestion (cf. art. 6). Cela étant, le SIERA devra tenir compte des contraintes légales et réglementaires de chaque Canton Concordataire quant à l'augmentation ou à la réduction de postes. Il en tiendra compte notamment en informant sans délai les Cantons Concordataires de toute évolution anticipée et/ou en négociant d'éventuels ajustements dans une perspective globale, c'est-à-dire intercantonale. Cela étant, le SIERA devra interpréter l'exigence d'une communication « anticipée » de manière conséquente et adéquate. Les conventions de mise à disposition prévoiront, autant que faire se peut, des règles de communication adaptées (et si possible communes) pour chaque Canton Concordataire.

Art. 16 Personnel mis à disposition du SIERA

- ¹ Les collaborateurs mis à disposition du SIERA restent soumis au droit public et aux conditions de travail des Cantons Concordataires dont ils relèvent. En particulier, les collaborateurs restent soumis aux règles de gestion du Canton Concordataire de leur engagement, indépendamment de la provenance de leur supérieur hiérarchique.
- ² La mise à disposition du SIERA de collaborateurs des administrations des Cantons Concordataires répond notamment aux principes suivants :
 - a. Le Directeur ou, par délégation, les autres membres de la Direction ou toute personne placée sous leur responsabilité dans un rapport hiérarchique, sont autorisés à donner des instructions aux collaborateurs affectés au SIERA ;
 - b. Chaque Canton Concordataire facture au SIERA le montant couvrant les coûts complets des collaborateurs qu'il met à disposition, étant précisé que le coût complet comprend notamment les salaires, les charges salariales patronales ordinaires, les éventuelles charges d'assainissement ou de recapitalisation de la caisse de pension, les indemnités et autres allocations ou compléments de salaire prévus par la législation du Canton Concordataire concerné, toute indemnité due aux collaborateurs mis à disposition du SIERA en raison de la fin de leurs rapports de travail avec le SIERA et avec le Canton Concordataire concerné, ainsi que le coût indirect moyen des frais administratifs et généraux liés à un collaborateur au sein de l'administration cantonale concernée, et toutes taxes liées ;

Commentaire : Chaque employé mis à disposition du SIERA aura un contrat de travail (de droit public) avec le Canton Concordataire qui l'aura engagé. Ses droits, obligations et privilèges (notamment en termes de salaire, indemnités et/ou prestations sociales) seront régis par le droit public du Canton Concordataire de son engagement. Le contrat de travail précisera toutefois que l'employé rendra ses services au bénéfice du SIERA, sous l'autorité de supérieur(s) hiérarchique(s) qui lui sera/seront spécifié(s) et qui, dans une perspective de mise à disposition intercantonale de diverses ressources humaines, peut/peuvent être employé(s) par un autre Canton Concordataire.

Les ressources humaines mises à disposition par les Cantons Concordataires constituent certainement l'un des principaux centres de coûts du SIERA. Les conventions de mise à disposition que le SIERA conclura avec chaque Canton Concordataire prévoient, à charge du SIERA, la couverture complète des coûts de tout employé mis à disposition pour le Canton Concordataire concerné. Par souci d'équité de traitement des prestations facturées par les Cantons Concordataires par rapport à celles facturées par des prestataires externes, il est précisé que le coût complet prend en considération non seulement les salaires et charges patronales ordinaires telles qu'exposées ci-dessus, mais aussi, de manière effective ou forfaitaire, des charges plus indirectes, telles que les frais administratifs de gestion du personnel et les frais de formation du personnel, ainsi que les frais de gestion administratifs qu'un Canton Concordataire assume à la place ou pour le compte du SIERA (charges du service en charge des routes découlant d'activités déployées pour le SIERA, tenue de la comptabilité, frais et support informatiques, frais de télécommunications, mise à disposition et frais d'entretien des locaux administratifs, quote-part aux charges des services transversaux cantonaux et quote-part aux charges des autorités exécutives, législatives et de contrôle des cantons). Le montant de ces charges indirectes par employé varie selon le Canton Concordataire concerné, dans la mesure où les ressources allouées aux besoins de l'Unité Territoriale II varient également d'un Canton Concordataire à l'autre.

TITRE III : FINANCEMENT

CHAPITRE 1 Généralités

Art. 17 Participation des Cantons Concordataires au SIERA

La participation des Cantons Concordataires au SIERA est fixée de la manière suivante :

- a. Le Canton de Vaud : 55 % ;
- b. Le Canton de Fribourg : 25 % ;
- c. La République et Canton de Genève : 20 %.

Commentaire : La participation de chaque Canton Concordataire est basée sur un pourcentage déterminé par la contribution de chaque Canton Concordataire au chiffre d'affaires réalisé par l'Unité Territoriale II depuis sa création (selon la RPT). Ce pourcentage détermine notamment l'apport de chaque Canton Concordataire en termes de capitalisation initiale du SIERA (par l'apport de véhicules, engins et matériel d'exploitation, cf. art. 12 al. 2 let. a), ainsi que la part de chaque Canton Concordataire aux distributions (cf. art. 21) ou produit de liquidation dans le cas d'une dissolution (art. 39 al. 1 let. b), effectués par le SIERA.

Cette allocation, qui se base sur des données statistiques historiques, prend en compte l'activité réelle des trois Cantons Concordataires au sein de l'Unité Territoriale II. Dès l'entrée en fonction du SIERA, il n'y aura plus de distinction cantonale sur le résultat opérationnel du SIERA ; ce pourcentage ne sera donc pas adapté.

Art. 18 Charges du SIERA

- ¹ Les principaux postes de charges du SIERA comprennent les coûts de mise à disposition de l'infrastructure et des ressources humaines, le prix des services liés à l'entretien et à l'exploitation de l'Unité Territoriale II fournis par les Cantons Concordataires, ainsi que les frais de matériel et de services rendus par les fournisseurs privés, ainsi que toutes taxes liées à ces frais.
- ² Le SIERA veille à ce que le coût complet de ses charges, notamment ses frais de fonctionnement liés à l'exécution des tâches d'exploitation et d'entretien qui lui sont confiées, y compris ses propres frais administratifs, soit intégralement couvert par la rémunération exigée de tout tiers bénéficiaire de ses prestations.

Commentaire : Suite à l'adoption de la RPT, l'exploitation et l'entretien des routes nationales est une tâche fédérale. Elle est aujourd'hui organisée et financée par l'OFROU. Le SIERA aura l'OFROU pour principal client. Le coût des prestations fournies en délégation de cette tâche publique devra être intégralement couvert par l'OFROU. A cet égard, les Cantons Concordataires, qui ne seront plus partie à aucun accord de prestations avec l'OFROU, n'assument aucune responsabilité financière.

Le SIERA conclura avec chaque Canton Concordataire des contrats pour :

- la mise à disposition des employés nécessaires à son bon fonctionnement ;
- la fourniture de services d'assistance ou à compétences spécifiques, par exemple pour l'entretien des véhicules, le support et la maintenance informatiques, l'assistance juridique, la tenue de la comptabilité, etc. ;
- la location de l'infrastructure et le paiement des amortissements des véhicules et engins mis à disposition ;
- l'approvisionnement en matériel, en économat et autres besoins ;
- tout autre besoin.

Hormis l'OFROU, mais de la même manière, le SIERA veillera à ce que la facturation des services qu'il fournit à tout tiers couvre le coût complet de ses frais de fonctionnement.

Art. 19 Responsabilité financière du SIERA

- ¹ Le SIERA est seul responsable de ses engagements financiers. Il ne dispose d'aucune garantie de déficit de la part des Cantons Concordataires qui ne répondent d'aucune dette du SIERA à quelque titre que ce soit.
- ² En cas d'incapacité à court terme du SIERA à rembourser ses dettes, le Conseil d'Etablissement prend les mesures d'assainissement qui s'imposent.
- ³ Les Cantons Concordataires ne peuvent en aucun cas être tenus à des versements allant au-delà de leur participation à la capitalisation initiale du SIERA, telle que prévue à l'Article 17.

Commentaire : Le SIERA sera le seul à prendre des engagements auprès de tiers dans le cadre de l'exécution de ses tâches. Aucun Canton Concordataire ne sera partie à un contrat avec des tiers dans le cadre des tâches confiées au, et/ou assumées par le, SIERA et ne pourra donc être recherché par un tiers.

Les Cantons Concordataires fourniront en revanche quelques prestations au SIERA contre rémunération ; ils peuvent donc à ce titre se retrouver créanciers du SIERA. Il appartiendra aux Cantons Concordataires de facturer régulièrement les prestations fournies, de sorte à limiter leur exposition à tout risque d'impayé. A noter d'ailleurs que la plupart, si ce n'est la totalité, de ces éventuels services seront refacturés par le SIERA à la Confédération, soit pour elle l'OFROU.

Enfin, en cas de difficultés financières, le SIERA, en tant qu'établissement autonome de droit public intercantonal, jouit d'une certaine autonomie. Il est donc de la responsabilité de ses organes, en particulier du Conseil d'Etablissement, de veiller à la bonne gestion financière du SIERA (détermination du budget et bouclage des comptes) et de prendre les mesures de redressement ou d'économie qui s'imposent.

CHAPITRE 2

Ressources financières

Art. 20 Principe

Les ressources financières du SIERA sont principalement :

- a. un apport en nature de chaque Canton Concordataire, à titre de capitalisation initiale du SIERA, qui comprend tous les véhicules, engins et matériel d'exploitation dont les Cantons Concordataires auront transférés la propriété au SIERA selon l'article 12 alinéa 2 lettre a) ;
- b. les montants encaissés de l'OFROU sur la base des prestations effectuées pour l'OFROU ; et
- c. les montants encaissés pour les prestations de service rendues par le SIERA à des clients non liés à l'OFROU, du secteur public et/ou privé.

Commentaire : L'apport en nature des Cantons Concordataires consistera en le transfert d'un certain nombre de véhicules, d'engins et de matériel d'exploitation qui sont affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II, le solde du parc étant mis à disposition du SIERA, selon les termes, conditions et modalités décrits à l'art. 12 al. 2 let. b (cf. commentaires y relatifs).

La liquidité initiale et nécessaire du SIERA sera assurée par la mise à disposition de fonds de la part de son principal mandant sous forme d'une ligne de crédit, d'un prêt ou d'un compte courant, idéalement sans intérêt, remboursable de manière linéaire sur une période de dix ans. L'OFROU s'est déjà déclarée disposée à discuter les termes et conditions d'un tel soutien.

Une fois constitué, le SIERA renforcera, de manière toutefois limitée (cf. art. 21), ses capitaux propres par la constitution de réserves issues des bénéfices annuels qui n'auront pas été distribués (réserves accumulées).

Art. 21 Affectation du résultat

- ¹ Dans les limites de la Convention, le Conseil d'Etablissement décide de manière autonome de l'affectation des bénéfices aux capitaux propres ou de leur distribution, étant précisé que :
- a. Le Conseil d'Etablissement tient compte des exigences de l'OFROU sur la participation de l'OFROU à toute distribution de réserves accumulées, qui sont exclusivement liés à l'activité réalisée avec, et payée par, l'OFROU ; et que
 - b. Le Conseil d'Etablissement doit distribuer ou dissoudre toute réserve accumulée qui excède une somme représentant le 5 % du chiffre d'affaires total du SIERA, sauf s'il estime à l'unanimité de ses membres et avec l'accord des Conseils d'Etat des trois Cantons Concordataires, qu'une telle distribution est contraire aux intérêts à court terme du SIERA, en particulier qu'elle mettrait à mal sa viabilité financière, notamment en termes de liquidités.
- ² Chaque Canton Concordataire participe aux distributions des réserves accumulées en proportion de sa participation, telle que définie à l'Article 17.
- ³ Nonobstant ce qui précède, chaque Canton Concordataire reconnaît la nécessité pour le SIERA de veiller à, et garantir, son autonomie financière.

Commentaire : Le SIERA aura pour objectif d'être bénéficiaire (cf. ég. art. 11 al. 1). Il veillera à conserver ses éventuels bénéfices annuels, par création de réserves en capitaux propres (réserves accumulées), afin de :

- répondre aux risques opérationnels que présente l'exploitation et l'entretien des routes nationales et couvrir d'éventuelles pertes annuelles ;
- avoir suffisamment de moyens financiers pour d'éventuels investissements et développements non budgétisés, respectivement non couverts par des amortissements annuels.

Le SIERA ne procédera à d'éventuelles distributions que lorsqu'il aura constitué une ou des réserves suffisantes pour garantir sa stabilité financière et répondre aux exigences de l'OFROU. Il sera toutefois limité à la création de réserves en capitaux propres pour un montant total représentant le 5 % du chiffre d'affaires du SIERA pour un exercice social donné. La Convention prévoit toutefois une exception lorsque les liquidités à disposition du SIERA ne lui permettent pas de procéder à une distribution malgré l'existence de réserves accumulées supérieures à 5 % du chiffre d'affaires du SIERA pour un exercice social donné. L'exception, de nature temporaire, est activée à la double condition d'une décision unanime des membres du Conseil d'Etablissement et d'une approbation des trois Conseils d'Etat des trois Cantons Concordataires.

La clé de répartition tiendra compte des exigences de l'OFROU quant à une éventuelle participation aux réserves accumulées qui sont distribuées et d'une clé de répartition entre Cantons Concordataires qui sera celle de l'art. 17.

CHAPITRE 3 **Comptabilité**

Art. 22 Principes comptables

- ¹ Les comptes annuels du SIERA comprennent un bilan, un compte de résultats, un tableau des flux de trésorerie ainsi qu'une annexe et, le cas échéant, des informations supplémentaires.

- ² Dans le respect des exigences comptables de l'OFROU, le SIERA prépare ses comptes annuels conformément aux exigences légales et aux principes et règles comptables généralement acceptés en Suisse pour les institutions et établissements du secteur public.

Commentaire : Les règles de comptabilité du SIERA seront appliquées sur la totalité de ses activités, y compris celles qu'il conduira pour d'autres clients que l'OFROU. Dans les faits, le SIERA appliquera les dispositions financières que souhaitent imposer l'OFROU, à savoir le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2). La mise en œuvre d'une comptabilité globale, transcantonale, n'aura plus pour but d'isoler la participation, ou toute autre forme d'apport, de l'un et/ou l'autre Canton Concordataire. Le SIERA n'est pas conçu comme un partenariat intercantonal où chacun reçoit son dû mais comme une entité indépendante et autonome qui exécute en faveur des trois Cantons Concordataires, par délégation de la Confédération, des tâches essentiellement de nature fédérale. A titre informatif, le SIERA fournira toutefois aux Cantons Concordataires, dans une annexe du rapport de gestion, une répartition analytique des charges, des revenus et du résultat par Canton Concordataire.

Art. 23 Révision des comptes annuels du SIERA

- ¹ Le SIERA est tenu de soumettre ses comptes annuels au contrôle ordinaire de l'Organe de Révision.
- ² Les services de contrôle des finances des pouvoirs publics de chaque Canton Concordataire ont un droit d'accès à la comptabilité, aux comptes annuels du SIERA et au rapport de l'Organe de Révision, ainsi que, sur demande, aux principales informations financières du SIERA.

Commentaire : En plus du système de contrôle interne que nécessite la bonne gestion d'un établissement de droit public (art. 27 let. f), le SIERA soumettra ses comptes annuels au contrôle ordinaire (selon les art. 728 ss CO, appliqués par analogie) d'un organe de révision externe indépendant nommé par le Conseil d'Etablissement. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, cet organe n'aura aucun autre mandat de gestion, de comptabilité ou de conseil pour le SIERA.

La loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs du 16 décembre 2005 est applicable.

La durée du mandat est fixée par analogie aux dispositions sur la société anonyme (art. 730a CO).

Les « principales informations financières » consistent notamment en l'ensemble des états financiers du SIERA (rapport de gestion, y compris la comptabilité avec pièces, détail des comptes, etc.).

CHAPITRE 4 **Responsabilité civile**

Art. 24 Principe

- ¹ Le SIERA répond seul envers le tiers lésé du dommage causé de manière illicite et fautive par ses organes et les collaborateurs mis à sa disposition et placés sous son autorité dans l'accomplissement de leur travail au service du SIERA.
- ² Lorsque le SIERA est tenu de réparer un dommage au titre de l'Article 24, il dispose d'une action récursoire contre la personne fautive, même après la cessation des rapports de service, si celle-ci a agi intentionnellement ou par négligence grave. L'action récursoire est exercée aux

termes et conditions prévus par le droit cantonal du Canton Concordataire avec lequel la personne fautive est en relation contractuelle de travail.

- ³ Pour tout autre dommage dont le SIERA serait tenu responsable, la loi du Canton de Vaud sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents, du 16 mai 1961 (RS/VD 170.11) s'applique par analogie.
- ⁴ Les dispositions légales régissant la responsabilité civile des organes et collaborateurs du SIERA lorsqu'ils accomplissent pour celui-ci une tâche relevant du droit privé sont réservées.

Commentaire : La volonté est de concentrer la gestion des cas de responsabilité nés de l'activité du SIERA au niveau du SIERA.

Si un dommage est créé à un tiers par un employé mis à disposition du SIERA dans l'exercice de son activité au service du SIERA, le SIERA répondra seul vis-à-vis de la ou des victime(s) de la gestion et des éventuelles conséquences du dommage ainsi causé. Les Cantons Concordataires informeront à ce titre le SIERA de toute action ou prétention dont ils auront eu connaissance à ce titre.

S'il s'avère que la cause du dommage réside dans une mise à disposition défectueuse de l'employé responsable par le Canton Concordataire (par exemple, parce que l'employé n'avait pas les compétences correspondantes à la fonction souhaitée par le SIERA), alors le SIERA pourrait avoir une éventuelle action récursoire à l'encontre du Canton Concordataire. De même, s'il s'avère que la cause du dommage réside dans une violation grave par l'employé mis à disposition de ses obligations contractuelles, alors le SIERA pourrait avoir une éventuelle action récursoire à l'encontre de l'employé responsable. Dans tous les cas, les conventions-cadre de mise à disposition des ressources humaines (cf. art. 15 al. 2) préciseront les termes et conditions d'une éventuelle action récursoire du SIERA à l'encontre du Canton Concordataire d'engagement et/ou de l'employé fautif, qui respectera les dispositions légales du droit public cantonal concerné.

Si un dommage est créé à un tiers de toute autre manière (que par l'action d'un employé), le SIERA appliquera, par analogie, la loi du canton de Vaud sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents, du 16 mai 1961.

Le SIERA devra conclure une assurance en responsabilité civile adéquate qui l'assure contre les conséquences d'une éventuelle responsabilité civile.

TITRE IV : ORGANISATION

Art. 25 Organes

Les organes du SIERA sont les suivants :

- a. Le Conseil d'Etablissement ;
- b. La Direction ;
- c. L'Organe de Révision.

Commentaire : Le SIERA compte trois organes : Le Conseil d'Etablissement et la Direction sont de nature exécutive, le dernier est de contrôle. La Direction est placée sous l'autorité hiérarchique et la surveillance du Conseil d'Etablissement. L'Organe de Révision a une fonction externe et

indépendante de revue des comptes annuels. Dans un établissement de droit public, il n'y a pas formellement d'assemblée générale des fondateurs, propriétaires ou participants.

CHAPITRE 1

Conseil d'Etablissement

Art. 26 Rôle et composition

- ¹ Le Conseil d'Etablissement est l'organe suprême de direction du SIERA ; il en assume la haute surveillance.
- ² Le Conseil d'Etablissement est composé de cinq membres, soit :
 - les trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires ; et
 - deux membres, qui ne doivent être employés d'aucun Canton Concordataire, et qui sont nommés à l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) membres du Conseil d'Etablissement lors de la première réunion suivant toute vacance du poste.

Commentaire : Le Conseil d'Etablissement est le pouvoir supérieur du SIERA. Il porte la responsabilité ultime de la gestion du SIERA, dans ses aspects organisationnels comme dans ses aspects opérationnels. Il surveille également les activités de tous les échelons hiérarchiques inférieurs, en particulier de la Direction.

Les ingénieurs cantonaux ou poste équivalent (c'est le cas dans le canton de Vaud où le poste est actuellement tenu par le Directeur de la direction générale de la mobilité et des routes) siègent de droit au Conseil d'Etablissement. Ils ne représentent pas les Cantons Concordataires dont ils relèvent et doivent agir dans le seul intérêt du SIERA. Ils mettent à disposition du SIERA leurs connaissances et expériences dans le domaine des constructions, de la gestion de projets et de la mobilité. Ils veillent également, au sein de leur administration cantonale respective, à ce que les décisions du Conseil d'Etablissement soient exécutées par la Direction et les employés mis à disposition du SIERA.

Les deux membres restants sont désignés à l'unanimité des ingénieurs cantonaux ou poste équivalent uniquement (c'est-à-dire qu'aucun des deux membres restants ne participe au choix ou à la nomination de l'autre, notamment en cas de vacance d'un seul poste). Les deux membres restants sont choisis en fonction des compétences nécessaires à l'accomplissement de la mission et des tâches du SIERA. Ils ne pourront pas être employés par un Canton Concordataire (ce qui n'exclut pas qu'ils puissent ou aient pu accomplir quelques mandats ponctuels au service d'un Canton Concordataire, tant que ces engagements restent globalement marginaux). Ils devront enfin représenter l'un et l'autre des intérêts ou groupes d'intérêts différents.

Les ingénieurs cantonaux ou poste équivalent ne percevront aucune rémunération particulière du SIERA pour l'exercice de leur fonction au sein du Conseil d'Etablissement, puisque celle-ci entre dans leur cahier des charges. Le coût de leur participation au Conseil d'Etablissement sera facturé au SIERA par les Cantons Concordataires dont ils relèvent au pro rata du temps consacré à cette fonction, selon les principes exposés à l'art. 16 al. 2 let. b appliqués par analogie. Si, en vertu de sa liberté organisationnelle (cf. art. 29 al. 4), le Conseil d'Etablissement décide de rémunérer les deux autres membres du Conseil d'Etablissement, le coût de ces rémunérations sera intégralement supporté par le SIERA.

La fonction étant liée à un poste au sein de l'administration cantonale pour les ingénieurs cantonaux ou poste équivalent, et/ou à des qualités et des expériences personnelles, aucun membre du Conseil d'Etablissement ne peut se faire valablement représenter par un autre membre ou un tiers au sein du Conseil d'Etablissement dans l'exercice de sa fonction au profit du SIERA ; en d'autres termes, il ne peut siéger et/ou voter qu'en personne.

Art. 27 Compétences

Les compétences inaliénables du Conseil d'Etablissement sont les suivantes :

Commentaire : Parce qu'il est l'organe suprême de gouvernance du SIERA, le Conseil d'Etablissement porte la responsabilité de toutes les compétences de gestion du SIERA qui ne sont pas expressément attribuées à un autre organe. La Convention précise toutefois le traitement de ces compétences de gestion de deux manières : d'une part, elle impose au Conseil d'Etablissement un certain nombre de compétences qui ne peuvent être déléguées et qu'il appartient au seul Conseil d'Etablissement de gérer et/ou décider (cf. art. 27) ; d'autre part, elle délègue de manière obligatoire un certain nombre de tâches à la Direction (cf. art. 32).

Sur les compétences inaliénables : l'inaliénabilité n'empêche pas le Conseil d'Etablissement de décider en son sein de confier la supervision de certaines tâches à un ou plusieurs de ses membres, éventuellement organisés sous forme de commissions. Elle implique en revanche que, quelle que soit l'organisation retenue, le Conseil d'Etablissement reste responsable *in corpore* de l'exécution de ces compétences.

Organisation

- a. Exercer la haute surveillance du SIERA, en particulier de la Direction ;
- b. Désigner ou révoquer le Directeur, ainsi que tout autre membre de la Direction ;
- c. Nommer ou révoquer l'Organe de Révision ;
- d. Adopter ou modifier le Règlement d'Organisation ;

Commentaire : Let. a : Le Conseil d'Etablissement est l'organe hiérarchique supérieur du SIERA. Ainsi, le Directeur reçoit ses instructions du, et rapporte au, Conseil d'Etablissement. Let. b : Le Conseil d'Etablissement gère la procédure de recrutement et fait le choix des membres de la Direction en toute liberté. En revanche, il s'adresse au canton de Vaud pour formaliser les relations contractuelles de travail, qui est, de par la Convention, l'autorité d'engagement des membres de la Direction (cf. art. 31. al. 1). Let. c : Le Conseil d'Etablissement engage directement l'Organe de Révision et détermine librement les termes et conditions du mandat confié, sous réserve des exigences d'indépendance et des tâches confiées à l'Organe de Révision par la Convention (cf. art. 34). Let. d : Sous réserve des principes mentionnés dans la Convention, le Conseil d'Etablissement s'organise librement. Il doit toutefois le faire de manière formelle par l'adoption d'un règlement d'organisation. Ce document précisera le déroulement des séances du Conseil d'Etablissement, les droits éventuels de chaque membre d'en demander la convocation, l'étendue des compétences déléguées à la Direction dans le respect de l'art. 32, etc.

Ressources

- e. Adopter chaque année le rapport de gestion annuel du SIERA, avec ses annexes, en particulier les comptes annuels révisés du SIERA et le budget annuel du SIERA ;
- f. Valider le système de reporting et de contrôle interne proposé par la Direction, en particulier pour vérifier, de manière régulière, l'utilisation des ressources du SIERA au regard du budget annuel approuvé ;
- g. Dans les limites de la Convention, déterminer l'affectation du résultat et des réserves accumulées au terme de chaque année civile ;
- h. Déterminer et approuver la planification et l'engagement des ressources financières à moyen et long terme du SIERA, notamment les investissements nécessaires au fonctionnement et à l'exécution des tâches du SIERA ;
- i. Approuver les besoins en personnel du SIERA ;

Commentaire : Let. e : cf. art. 6. Let. f : Le système de reporting consiste en ce que les informations, résultats et indicateurs de mesure essentiels au pilotage du SIERA, à la vérification de l'efficacité et du respect des objectifs stratégiques et à l'utilisation et/ou adaptation du budget, remontent au Conseil d'Etablissement de manière adéquate, complète et ponctuelle, de sorte à ce que le Conseil d'Etablissement puisse prendre toute décision et adopter toute mesure en connaissance de tous les éléments utiles. Le système de contrôle interne (SCI) un processus, sous la responsabilité du Conseil d'Etablissement, qui permet d'offrir une sécurité appropriée en vue d'atteindre les objectifs fixés en termes d'efficacité et d'efficacité des activités opérationnelles, de fiabilité des états financiers et de conformité aux lois et aux normes. Selon les normes suisses d'audit, « le SCI est constitué de composantes de contrôle (environnement de contrôle, processus d'évaluation des risques de l'institution, systèmes d'information et de communication importants pour la tenue de la comptabilité et de l'établissement des comptes), d'activités de contrôle et de surveillance des contrôles ». Let. g : L'affectation tiendra compte de la nécessité de constituer certaines réserves et de respecter certains engagements de (re-)distribution, notamment vis-à-vis de l'OFROU, ainsi que les objectifs fixés par la Convention d'Objectifs (cf. art. 5 al. 2 let. a). Let. h et i : La plupart des engagements et besoins sont budgétés (cf. let. e) ; ils doivent notamment faire l'objet d'une note en annexe du rapport de gestion (cf. art. 6 al. 2). Certaines décisions peuvent toutefois devoir être prises en cours d'exercice ou de manière urgente. La Direction n'a, à cet égard, qu'une compétence déléguée (cf. art. 32 al. 1 let. f et h).

Activités

- j. Veiller au respect, par le SIERA, de la souveraineté de chaque Canton Concordataire, en particulier des lois et autres dispositions légales applicables dans chaque Canton Concordataire ;
- k. Définir les principaux termes et conditions de la coopération entre le SIERA et l'OFROU ;
- l. Veiller au respect, par le SIERA, des accords sur les prestations conclus avec l'OFROU ;
- m. Conclure, sur une base quadriennale, la Convention d'Objectifs ;
- n. Traiter de toute question liée à la mise en œuvre ou à l'interprétation de la Convention.

Commentaire : Let. j : Le SIERA agit sur le territoire des Cantons Concordataires (pour partie) en exécution d'une tâche de droit fédéral. L'exécution de cette tâche ne doit pas se faire au détriment de la souveraineté des Cantons Concordataires. Dans le respect de ce cadre, les Cantons Concordataires doivent tolérer les interventions du SIERA sur leurs territoires respectifs (ainsi que la libre circulation des véhicules/engins et des employés mis à disposition du SIERA dans l'exercice de leurs fonctions, quel que soit leur canton d'origine ou de référence).

Let. k et l : Le SIERA est le nouveau cocontractant de l'OFROU. Il sera généralement représenté par la Direction dans ses rapports directs avec l'OFROU (cf. art. 32 al. 1 let. c), mais le respect des engagements de principe incombe au Conseil d'Etablissement. Il appartient également au seul Conseil d'Etablissement de définir ou redéfinir les relations contractuelles principales que le SIERA contracte avec l'OFROU par le biais de l'accord principal sur les prestations (qui est la base de la délégation de la tâche fédérale d'entretien et d'exploitation des routes nationales). A cet égard, la Direction a une force de proposition. Elle a en revanche une compétence résiduelle pour d'autres contrats de gestion courante et/ou de services ponctuels, même si le cocontractant est l'OFROU (cf. art. 32 al. 1 let. c). Let. m : La Convention d'Objectifs est un accord négocié et conclu entre les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires et le Conseil d'Etablissement agissant au nom et pour le compte du SIERA. Let. n : Le Conseil d'Etablissement doit intervenir personnellement lorsque l'application de la Convention soulève une incertitude, génère un conflit ou nécessite une interprétation.

Art. 28 Mode de décision

- ¹ Le Conseil d'Etablissement ne siège valablement qu'en présence de tous ses membres. Toutefois, les décisions du Conseil d'Etablissement peuvent aussi être prises par voie de circulation, à moins qu'une discussion ne soit requise par un de ses membres.
- ² Les décisions du Conseil d'Etablissement sont prises à la majorité absolue des membres, à l'exception des décisions suivantes qui requièrent l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires :
 1. Désigner ou révoquer le Directeur, ainsi que tout autre membre de la Direction ;
 2. Adopter ou modifier le Règlement d'Organisation ;
 3. Décider de tout investissement substantiel non budgété ;
 4. Décider de toute modification des principaux termes et conditions de la coopération avec l'OFROU ;
 5. Dans les limites de la Convention, décider de l'affectation du résultat et/ou des réserves accumulées ;
 6. Approuver le rapport de gestion annuel, tel que défini à l'Article 27 lettre (e).
- ³ Les membres du Conseil d'Etablissement ne peuvent pas se faire représenter dans leur fonction.
- ⁴ Le Directeur assiste aux séances du Conseil d'Etablissement. Il dispose d'une voix consultative.

Commentaire : Toute séance du Conseil d'Etablissement requiert la présence de tous les membres en fonction (en principe, cinq). L'absence d'un membre nécessite la convocation d'une nouvelle séance, étant rappelé qu'aucun membre ne peut être valablement représenté (cf. art. 28 al. 3). En

principe, le Conseil d'Etablissement prend toutes ses décisions à la majorité absolue, c'est-à-dire trois voix. Les abstentions sont protocolées comme telles mais comptabilisées comme l'expression d'un vote négatif. Ainsi, deux votes « pour » une proposition, deux votes « contre », et une abstention, conduisent à un résultat de refus de la proposition. Un certain nombre de décisions majeures sont soumises à une majorité qualifiée : il s'agit toujours d'une majorité absolue (au minimum trois voix) mais cette majorité nécessite au minimum le vote positif des trois ingénieurs cantonaux ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée. Ces décisions touchent (ch. 1) à la composition de la Direction, organe délégataire majeur du Conseil d'Etablissement, (ch. 2) au Règlement d'Organisation qui définit et/ou précise les règles de délégation du Conseil d'Etablissement à la Direction dans le respect de la Convention (cf. not. art. 32), (ch. 3) toute dépense substantielle, c'est-à-dire qui nécessite une planification, qui n'aurait pas été anticipée dans le budget annuel, (ch. 4) tout changement, quelle qu'en soit la nature ou l'importance, apporté aux contrats liant le SIERA à l'OFROU, son principal client, (ch. 5) l'utilisation du résultat ou des réserves accumulées (comptabilisation en réserves v. distribution), et (ch. 6) l'approbation du rapport de gestion (cf. art. 6).

Le Directeur a le droit d'assister aux séances du Conseil d'Etablissement, à l'exception des discussions qui portent sur sa personne ou le choix de son successeur, et d'y participer activement. Il peut s'y faire représenter par un autre membre de la Direction et, sur autorisation du président du Conseil d'Etablissement, il peut se faire accompagner d'un autre membre de la Direction. L'absence du Directeur n'est toutefois pas un motif de report d'une séance du Conseil d'Etablissement. Le Directeur n'a en revanche aucun droit de vote ni droit d'exprimer symboliquement son vote.

Art. 29 Fonctionnement

- ¹ Le Conseil d'Etablissement se réunit aussi souvent que la conduite du SIERA l'exige mais au minimum quatre fois par an à l'initiative de son président.
- ² Sauf accord contraire unanime des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires, la présidence est assumée à tour de rôle pour un an successivement par les ingénieurs cantonaux, ou poste équivalent de l'administration cantonale concernée, des Cantons Concordataires.
- ³ Le président a une fonction organisationnelle et de direction des réunions du Conseil d'Etablissement. Il n'a pas de voix prépondérante.
- ⁴ Pour le surplus, le Conseil d'Etablissement s'organise librement.

Commentaire : Le Conseil d'Etablissement établit son mode de fonctionnement dans un règlement dont il est libre de déterminer le contenu, sous quelques réserves. D'abord, le Règlement d'Organisation doit établir le rythme ou les modalités de convocation du Conseil d'Etablissement, avec une obligation de se réunir au moins quatre fois par année (en principe, une fois par trimestre). Le nombre minimal est bas, car la Convention confie à la Direction, et non au Conseil d'Etablissement, une très large responsabilité dans la gestion quotidienne du SIERA. Ensuite, le Règlement d'Organisation doit définir les fonctions au sein du Conseil d'Etablissement sachant qu'il doit y avoir au minimum un président (cf. art. 29 al. 2). Il doit aussi définir les modalités formelles de la tenue de ses séances (prise de procès-verbal, possibilité d'avoir des séances par visio-conférence ou autre moyen de télécommunication, droit de proposer un point à l'ordre du jour, etc.). Enfin, il doit préciser, d'une part, les tâches déléguées à la Direction, étant rappelé que certaines tâches sont déléguées par la Convention elle-même et qu'elles ne peuvent être retirées ou restreintes par le Conseil d'Etablissement (cf. art. 32 al. 1) et, d'autre part, définir précisément les

personnes qui, au sein de l'organigramme du SIERA, ont un pouvoir de signature engageant le SIERA qui est attaché à leur fonction.

Le président a des compétences d'organisation uniquement. Il convoque les séances, organise l'ordre du jour, assure la tenue des procès-verbaux, est le point de contact de toute communication adressée au Conseil d'Etablissement.

Art. 30 Représentation

- ¹ Le Conseil d'Etablissement et le Directeur, dans les limites de sa propre compétence, représentent le SIERA à l'égard des tiers.
- ² Le Conseil d'Etablissement ou le Directeur, dans les limites de sa propre compétence, peuvent octroyer, de manière ponctuelle et limitée, un droit de représenter et d'engager le SIERA à une ou plusieurs personnes. Le Directeur tient à jour un registre énumérant les personnes autorisées à représenter ou engager le SIERA et définissant l'étendue, et le cas échéant la durée, de leurs pouvoirs, étant précisé que tout délégataire aura un pouvoir de signature collective à deux.

Commentaire : Le SIERA agit envers les tiers par le biais de ses organes. Le Conseil d'Etablissement déterminera les pouvoirs de signature, individuelle ou collective à deux, de ses membres et de la Direction, notamment du Directeur, dans son Règlement d'Organisation. La Convention impose en revanche que tout délégataire – autre que les membres du Conseil d'Etablissement et le Directeur – ait, le cas échéant, un pouvoir de signature collective à deux. Il peut s'agir de délégataires ponctuels, chargés par procuration ou mandat, d'une tâche limitée dans le temps, ou d'employés mis à disposition du SIERA pour un terme plus long, mais qui, dans l'accomplissement de leurs tâches, sont tous amenés à engager le SIERA envers des tiers.

Le Conseil d'Etablissement peut aussi décider d'inscrire le SIERA au registre du commerce sur une base volontaire (cf. art. 934 al. 2 CO) et définir par ce biais les personnes qui sont autorisées à agir pour lui et leurs pouvoirs de signature respectifs.

CHAPITRE 2

Direction

Art. 31 Composition

- ¹ La Direction est composée de quatre personnes désignées par le Conseil d'Etablissement mais engagées par l'autorité d'engagement du Canton de Vaud.
- ² La Direction est composée du Directeur et de trois sous-directeurs qui rapportent à ce dernier.

Commentaire : Les quatre membres de la Direction sont recrutés et choisis par le seul Conseil d'Etablissement. Ils sont en revanche engagés formellement par l'autorité d'engagement du canton de Vaud. La Direction est composée d'un directeur qui est le supérieur hiérarchique de trois sous-directeurs, responsables des secteurs « support » (logistique, juridique, IT, comptabilité, etc.), secteur « exploitation » (centres d'entretien et points d'appui) et secteur « électromécanique ». La Direction, engagée par le canton de Vaud est mise à disposition partiellement des deux autres Cantons Concordataires selon la répartition suivante : 50 % du temps de travail pour le canton de Vaud et 25 % pour chacun des deux autres Cantons Concordataires. La totalité du temps de travail de la Direction est ensuite mis à disposition du SIERA par chaque Canton Concordataire. Ce

système, en cascade, permet l'intégration formelle de la Direction, et assoit sa légitimité, dans les trois administrations cantonales des Cantons Concordataires.

Art. 32 Tâches

¹ La Direction a les tâches suivantes :

- a. Conduire, gérer, superviser et développer l'activité quotidienne du SIERA ;
- b. Par le biais de son Directeur, assister aux réunions du Conseil d'Etablissement ;
- c. Assurer les relations et la communication du SIERA avec l'OFROU et toute partie tierce ;
- d. Conclure, modifier ou résilier tout contrat de prestations de services entre l'OFROU et le SIERA dans le respect du cadre défini par le Conseil d'Etablissement ;
- e. Gérer l'administration du SIERA, y compris des centres d'entretien et points d'appui, sur le territoire de l'Unité Territoriale II ;
- f. Organiser et gérer le personnel mis à disposition du SIERA, y compris en planifier les besoins ;
- g. Gérer les dépenses du SIERA en conformité avec le budget annuel approuvé par le Conseil d'Etablissement ;
- h. Informer le Conseil d'Etablissement des besoins financiers nécessaires à la poursuite de la direction stratégique fixée dans la Convention d'Objectifs ;
- i. Informer le Conseil d'Etablissement des investissements nécessaires au fonctionnement et à l'exécution des tâches du SIERA ;
- j. Proposer au Conseil d'Etablissement un système de reporting et de contrôle interne, en particulier pour vérifier, de manière régulière, l'utilisation des ressources du SIERA au regard du budget annuel approuvé ;
- k. Préparer les rapports exigés par l'OFROU ;
- l. Préparer le rapport de gestion annuel du SIERA avec ses annexes, en particulier les comptes annuels révisés du SIERA et le budget annuel du SIERA ;
- m. Veiller à la tenue en continu de la comptabilité du SIERA ;
- n. Organiser les activités opérationnelles du SIERA, en particulier en les répartissant dans les centres d'entretien et points d'appui sis sur le territoire de l'Unité Territoriale II, et établir les directives et règlements nécessaires ; et
- o. Exécuter toute tâche qui lui est déléguée, de manière ponctuelle ou durable, par le Conseil d'Etablissement.

² Dans l'exercice de ses fonctions, la Direction suit les principes de la gestion d'entreprise, en particulier la garantie d'une exploitation rentable, sûre et de haute qualité du réseau des routes nationales sises sur le territoire de l'Unité Territoriale II.

Commentaire : Let. a : La Direction est, pour des raisons d'efficacité et d'efficience, l'organe de gestion quotidienne du SIERA. Elle est composée de professionnels qui consacrent l'intégralité de leurs charges de travail à leur fonction au service du SIERA. Let. b : Le Directeur peut se faire représenter ou, sur autorisation du président du Conseil d'Etablissement, accompagné d'un sous-directeur. Il n'a formellement pas de droit de vote, mais peut exprimer son opinion de manière consultative (cf. art. 28 al. 4). Let. c : La Direction est l'interlocuteur premier du SIERA envers les clients du SIERA. En revanche, sauf délégation contraire, il appartiendra de préférence, au Conseil d'Etablissement de gérer les relations avec le monde politique et/ou la communication avec la presse. Let. d : La Direction reste compétente pour engager par contrat le SIERA vis-à-vis de tiers, y compris l'OFROU, à condition de ne pas toucher à la substance de la délégation de tâche fédérale, en particulier de ne pas s'écarter des principaux termes et conditions de la coopération définies par le Conseil d'Etablissement (cp. art. 27 let. k et l). Let. f : La gestion administrative du SIERA s'entend au sens large : elle concerne en particulier l'ensemble des services de soutien et d'encadrement fournis par le SIERA à ses divers acteurs (notamment organes et personnel), de sorte à lui permettre de réaliser les tâches qui lui sont confiées. Let. g : La Direction a le pouvoir d'engager des ressources, sans limite de montants, pour autant que ces engagements soient en conformité avec le budget annuel. A contrario, toute dépense (substantielle) non budgétée doit être approuvée par une majorité qualifiée du Conseil d'Etablissement (cf. art. 28 al. 2 ch. 3). Let. h, i et j : La Direction doit être le témoin et le rapporteur auprès du Conseil d'Etablissement, au travers du système de reporting, des besoins identifiés sur le terrain (cf. ég. art. 27 let. f). Let. k : Ces rapports sont, le cas échéant, définis dans les accords de prestations conclus avec l'OFROU. Let. l : cf. art. 6. Let. m : Le SIERA mettra en œuvre les principes comptables exigés par l'OFROU, à savoir le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) (cf. ég. art. 22). Let. n : Sous réserve des axes fixées par la Convention d'Objectifs (cf. art. 5 al. 2 let. b) et du Règlement d'Organisation, la Direction a le pouvoir de réorganiser la structure opérationnelle du SIERA et le pouvoir d'édicter des directives et instructions aux unités opérationnelles inférieures. Let. o : La Direction peut, sur délégation, être amenée à exercer d'autres tâches ; celles-ci ne sont toutefois pas garanties et dépendent du Conseil d'Etablissement qui peut les modifier ou révoquer librement.

Art. 33 Support administratif (prestations de services)

En principe, le support et/ou assistance administratif central des organes du SIERA sera fourni par le Canton de Vaud sur la base de contrats de prestations de services spécifiques ou par des collaborateurs mis à disposition du SIERA.

Commentaire : En principe, le canton de Vaud mettra à disposition un certain nombre d'employés qui seront assignés à la gestion et assistance administrative central des organes du SIERA, c'est-à-dire à l'exclusion des centres d'entretien et des points d'appui. L'assistance administrative requise par les centres d'entretien et/ou points d'appui sera comme par le passé assurée par les employés mis à disposition par les Cantons Concordataires concernés. Toutes ces personnes font partie des conventions de mise à disposition des employés.

Le SIERA peut avoir besoin, de manière ponctuelle voire régulière, de services et/ou compétences qui ne sont pas internalisées. Dans la mesure où le siège administratif du SIERA est à Lausanne, la Convention prévoit qu'il incombe au canton de Vaud de fournir cette assistance par le biais de ses services administratifs compétents, contre couverture des coûts complets générés. Ces besoins d'assistance supplémentaire feront l'objet de contrats de prestations de services dédiés.

CHAPITRE 3

Organe de Révision

Art. 34 Nomination et rôle

- ¹ L'Organe de Révision est une entreprise de révision de premier ordre, soumise à la surveillance de l'Etat conformément à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision, autorisée en qualité d'expert-réviseur agréé, nommé par le Conseil d'Etablissement pour un mandat d'une durée d'un an, renouvelable.
- ² L'Organe de Révision a les mêmes obligations d'indépendance et les mêmes attributions que celles définies aux art. 727 et ss CO. En particulier, il procède à un contrôle ordinaire et présente au Conseil d'Etablissement, chaque année, son rapport de révision avec les comptes annuels.

Commentaire : Les qualités attendues de l'Organe de Révision sont celles définies par la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision (LSR ; RS 221.302), qui exige un agrément spécial pour les entreprises qui fournissent des prestations de révision à des sociétés ou entités d'intérêt public (cf. art. 727b CO et art. 7 ss LSR), et les tâches sont celles définies par le code des obligations (cf. art. 728a ss CO). L'Organe de Révision doit être de premier ordre, c'est-à-dire qu'il doit être au minimum actif à un niveau national, et indépendant, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être au service régulier d'un des Cantons Concordataires et remplir les conditions de l'art. 728 al. 2 CO. L'exécution passée de mandats ponctuels et de faible importance n'est pas a priori disqualifiant. La fonction d'Organe de Révision ne permet pas en revanche d'accepter d'autres mandats en cours d'exercice de la fonction.

TITRE V : LITIGES

Art. 35 Discussions amiables

- ¹ Les Cantons Concordataires soumettent leurs litiges, différends ou prétentions découlant de l'interprétation et/ou de l'application de la Convention au Conseil d'Etablissement, qui sera chargé de rechercher de bonne foi une solution amiable qui convienne à tous les Cantons Concordataires.
- ² Tous litiges, différends ou prétentions survenant entre un ou des Cantons Concordataires et le SIERA seront soumis à un comité ad hoc composé de deux membres du Conseil d'Etablissement et d'un représentant du Conseil d'Etat du ou des Cantons Concordataires concernés.

Commentaire : En vertu de sa compétence reconnue de veiller à la bonne application et à la juste interprétation de la Convention (cf. art. 27 let. n), le Conseil d'Etablissement fera office de médiateur avec toutefois une force de proposition de solution amiable, lorsque le litige oppose deux ou plusieurs Cantons Concordataires uniquement. Le Conseil d'Etablissement peut aussi choisir d'externaliser cette phase de médiation à un ou plusieurs médiateurs reconnus, mais indépendants des administrations et/ou du SIERA. En revanche, si le SIERA est impliqué comme partie dans un possible litige, le Conseil d'Etablissement devra impérativement constituer un comité ad hoc, composée de deux membres du Conseil d'Etablissement (idéalement qui n'ont pas de lien direct avec le ou les Cantons Concordataires concernés) et un représentant du Conseil d'Etat du ou des Cantons Concordataires concernés. Il est important que le représentant soit un Conseiller d'Etat qui

puisse engager son canton. Ce comité ad hoc se chargera, de manière indépendante du Conseil d'Etablissement, de conduire une médiation avec force de proposition. Bien que la Convention ne fixe aucun délai, il est souhaitable, vu les enjeux et le besoin de coopération, que cette phase de discussions amiables intervienne dès que possible une fois le litige connu et qu'elle ne se prolonge pas.

Art. 36 Arbitrage

- ¹ Dans le cas où le litige, le différend ou la prétention n'ont pu être complètement résolus par le Conseil d'Etablissement, respectivement le comité ad hoc, les Cantons Concordataires, respectivement le SIERA, soumettent leurs litiges à l'arbitrage d'un tribunal arbitral formé de trois arbitres.
- ² Chaque partie au litige désigne un arbitre. Les arbitres désignés choisissent un troisième arbitre comme président du tribunal arbitral. S'il y a trois parties ou plus ayant des intérêts divergents, les deux arbitres sont désignés conformément à la convention des parties. A défaut d'accord entre les parties, les arbitres sont désignés par la Commission Interparlementaire.
- ³ Le tribunal arbitral applique la procédure d'arbitrage prévue par le Code de procédure civile suisse, du 19 décembre 2008.

Commentaire : Le SIERA est un établissement autonome de droit public créé par les Cantons Concordataires pour donner une forme institutionnelle à leur collaboration dans l'exécution, par délégation, d'une tâche fédérale. L'aspect collaboratif à l'origine du SIERA (mise en commun des énergies de trois cantons), comme le sujet de son action (gestion, sur délégation, d'une tâche fédérale, qui ne touche pas a priori à la souveraineté des Cantons Concordataires) conduit les Cantons Concordataires à préférer un mode de résolution des litiges de nature privée.

La désignation du tribunal arbitral suit une procédure classique en cas de litiges entre deux entités (Cantons Concordataires et/ou SIERA). Les deux arbitres désignés par les parties en litige se concerteront et désigneront le troisième arbitre qui sera le président du tribunal arbitral. En cas de conflit multipartite, et si les parties en litige ne s'entendent pas, il appartiendra à la Commission Interparlementaire de désigner les trois membres du tribunal arbitral. Ces arbitres s'organiseront ensuite entre eux, notamment pour désigner leur président.

Pour le solde, le tribunal arbitral appliquera (si besoin, par analogie) les dispositions du code de procédure civile, du 19 décembre 2008 (CPC ; RS 272 ; art. 353 ss CPC).

TITRE VI : DUREE ET DENONCIATION

Art. 37 Durée

La Convention est de durée indéterminée.

Art. 38 Dénonciation

Chaque Canton Concordataire peut mettre fin unilatéralement à la Convention en notifiant, par l'intermédiaire de son Conseil d'Etat, la décision de son Parlement aux Conseils d'Etat des autres Cantons Concordataires, moyennant le respect d'un préavis de six mois au moins avant le début du

délai de préavis prévu pour la résiliation du principal accord sur les prestations concernant l'Unité Territoriale II, conclu entre le SIERA et l'OFROU.

Commentaire : Le droit de dénonciation octroyé à chaque Canton Concordataire est la conséquence de la durée indéterminée de la Convention. Il est juste et conforme aux principes de droit de permettre à une partie de mettre fin, à certaines conditions et dans un certain délai, à un engagement assumé sans limite de temps. Ce droit de dénonciation appartient au Parlement du Canton Concordataire qui désire se retirer de la Convention. Toutefois, ce droit ne peut s'exercer que dans une certaine fenêtre de temps qui tient compte des engagements du SIERA auprès de l'OFROU. Ainsi, si un Canton Concordataire souhaite dénoncer la Convention, il doit impérativement le faire six mois avant que ne débute le délai de préavis permettant au SIERA de dénoncer l'accord sur les prestations principal qui le lie à l'OFROU. Ainsi la dissolution éventuelle du SIERA (cf. art. 39) n'impactera pas les engagements pris par le SIERA à l'égard de l'OFROU.

Art. 39 Règles de dissolution

¹ En cas de dissolution du SIERA :

- a. les passifs du SIERA sont payées sur l'actif disponible ou le produit de leur réalisation ; et
- b. les actifs nets disponibles du SIERA ou le produit de leur réalisation, après paiement de tous les engagements du SIERA, sont alloués aux Cantons Concordataires en proportion de leurs participations respectives au capital propre du SIERA, telles que définies par l'Article 17.

² Si un Canton Concordataire dénonce la Convention, ses droits et obligations au titre de la Convention sont maintenus jusqu'à la fin de la validité du dernier accord de prestations liant le SIERA à un tiers.

Commentaire : La dissolution est provoquée par la sortie d'un ou de plusieurs Cantons Concordataires. La Convention – et donc le SIERA – ne peut, sous cette forme, subsister entre deux Cantons Concordataires uniquement. La dissolution débute donc lorsque le dernier contrat liant le SIERA à un tiers est définitivement terminé, étant précisé que, dès réception d'une dénonciation par un Canton Concordataire, le Conseil d'Etablissement doit entreprendre toute démarche pour dénoncer, dans les formes, tous les contrats et autres accords auxquels le SIERA est partie. La dissolution est conduite par le Conseil d'Etablissement qui devient alors le liquidateur du SIERA. Le liquidateur veillera en priorité à payer les dettes et réaliser les engagements du SIERA. La dévolution des actifs du SIERA se fera soit par répartition des actifs nets entre les Cantons Concordataires soit par l'allocation entre les Cantons Concordataires d'un éventuel produit de réalisation si le Conseil d'Etablissement estime que les actifs sont ainsi mieux valorisés.

Jusqu'à la fin de validité du dernier accord liant le SIERA, chaque Canton Concordataire reste lié à la présente Convention. Au-delà de cette échéance, chaque Canton Concordataire maintiendra la mise à disposition de son ingénieur cantonal et/ou autre poste équivalent de l'administration cantonale concernée le temps de la dissolution formelle du SIERA.

TITRE VII : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 40 Entrée en vigueur

La Convention entre en vigueur à la date fixée d'un commun accord par les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires, après obtention de l'approbation du Parlement de chaque Canton Concordataire.

Art. 41 Phase de constitution

- ¹ Les Cantons Concordataires conviennent que le SIERA sera fonctionnel au 1^{er} janvier 2019.
- ² Dès l'entrée en vigueur de la Convention, le Conseil d'Etablissement adopte un plan décrivant la procédure et les étapes de transition pour permettre l'adaptation de la structure de l'Unité Territoriale II, telle que définie par la convention intercantonale du 11 décembre 2007, à celle définie par la Convention.
- ³ Nonobstant ce qui précède, la convention intercantonale du 11 décembre 2007 demeure applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2019.
- ⁴ Chaque Canton Concordataire s'engage à accomplir toutes les démarches, notamment adopter les dispositions légales, nécessaires à la mise en œuvre de la Convention dans les délais impartis selon le plan adopté par le Conseil d'Etablissement.

Art. 42 Abrogation et reprise

- ¹ La convention intercantonale du 11 décembre 2007 est abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2019.
- ² Dès le 1^{er} janvier 2019, le SIERA reprend tous les droits et obligations de l'Unité Territoriale II.

Art. 43 Information de la Confédération suisse

Conformément à l'article 48 alinéa 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, chaque Canton Concordataire porte la Convention à la connaissance de la Confédération.

La présente convention intercantonale a été approuvée par le Parlement du Canton de Vaud le [date] 2018, le Parlement du Canton de Fribourg le [date] 2018, et le Parlement de la République et Canton de Genève le [date] 2018, selon la procédure propre à chacun des Cantons Concordataires, ainsi que celle instaurée par la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.

AINSI FAIT, en trois exemplaires originaux valant un seul, remis à chaque Canton Concordataire, à Fribourg, Genève et Lausanne, le [date] 2018.

Pour le Canton de Vaud

Nom : _____

Titre : Président

Nom : _____

Titre : Chancelier

Pour le Canton de Fribourg

Nom : _____

Titre : Président

Nom : _____

Titre : Chancelier

Pour la République et Canton de Genève

Nom : _____

Titre : Président

Nom : _____

Titre : Chancelier

VEREINBARUNG

vom [Datum] 2018

über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf

(Vereinbarung SIERA)

Die Kantone Freiburg, Waadt und Genf

gestützt auf:

- (A) die Artikel 48 und 83 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101);
- (B) Artikel 49a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11);
- (C) die Artikel 47 ff. der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (SR 725.111);
- (D) den Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland;
- (E) die Artikel 5 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SG FR 10.1), 93 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (SG GE A 2 00) und 5 der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (SG VD 101.01);

Kommentar: Grund für die vorliegende Vereinbarung ist der Wille der Vereinbarungskantone, ein Werkzeug und eine Organisation zu schaffen, mit denen sie ihre Aufgabe, den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen im Namen des ASTRA sicherzustellen, auf effiziente Weise erfüllen können.

Seit dem 1. Januar 2008 ist der Bund für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig. Er trägt die Kosten dafür und kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen (Art. 83 Abs. 2 BV und 49a Abs. 2 NSG). Die Kantone können in diesem Zusammenhang miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Art. 48 Abs. 1 BV). Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

Das Nationalstrassennetz der Vereinbarungskantone ist in einer Aufteilung des nationalen Territoriums zusammengefasst, die «Gebietseinheit II» heisst (vgl. Art. 47 und Anhang 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007).

im Bestreben:

- (i) den Unterhalt der Nationalstrassen auf ihrem Gebiet effizient und koordiniert sicherzustellen;
- (ii) eine bedarfsgerechte Dienstqualität für die Planung und die Ausführung des Nationalstrassenunterhalts auf ihrem Gebiet zu erhalten;
- (iii) die Gebietseinheit II mit institutioneller und materieller Unabhängigkeit auszustatten, um die Organisation, den Betrieb und die Vertretung, namentlich gegenüber dem ASTRA, zu optimieren;
- (iv) gegen Ausgleich die für den Betrieb der Gebietseinheit II nötigen personellen und materiellen Ressourcen bereitzustellen.

Kommentar: Seit dem 1. Januar 2008 haben die drei Vereinbarungskantone die Aufgaben, die ihnen der Bund übertragen hat, in Form einer Genossenschaft über eine interkantonale Partnerschaft wahrgenommen. Um die Organisation der Gebietseinheit II zu verbessern, ihre Eigenständigkeit bei der Verwaltung und der Vertretung zu stärken und die Betriebskosten zu optimieren, haben die Vereinbarungskantone beschlossen, die Art und Weise, wie die Aufgaben der Gebietseinheit II verwirklicht werden, neu zu strukturieren. Gleichzeitig wollen die Vereinbarungskantone den ursprünglichen Geist ihrer Zusammenarbeit beibehalten und sicherstellen, dass die Autonomie der neuen Einheit nicht den Interessen der einzelnen Kantone zuwiderläuft. Aus diesem Grund rufen sie in der Präambel der Vereinbarung die Grundsätze in Erinnerung, die ihre Beteiligung am Projekt begründen und ihre Zusammenarbeit leiten.

haben Folgendes vereinbart:

1. TITEL: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1 Begriffe

In dieser Vereinbarung bedeuten:

- | | | |
|----|-----------------------------|--|
| a. | <i>Vereinbarungskanton:</i> | Der Kanton Freiburg, der Kanton Waadt und/oder der Kanton Genf, vertreten durch ihre Regierung. |
| b. | OR | Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht). |

- c. *Interparlamentarische Kommission:* Organ, das für die interparlamentarische Geschäftsprüfung des SIERA zuständig ist.
- d. *Anstaltsrat:* Anstaltsrat des SIERA.
- e. *Zielvereinbarung:* Zielvereinbarung, die der SIERA und die Vereinbarungskantone für eine Periode von vier Jahren abschliessen und in der die Aufgaben des SIERA sowie die strategischen und finanziellen Entwicklungsprioritäten festgelegt sind.
- f. *Vereinbarung:* Die vorliegende Vereinbarung vom [Datum] 2018 über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf.
- g. *ParlVer:* Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland.
- h. *Datum des Inkrafttretens:* 1. Januar 2019.
- i. *Direktorin oder Direktor:* Direktorin oder Direktor des SIERA.
- j. *Direktion:* Organ des SIERA, an das der Anstaltsrat das Tagesgeschäft delegiert.
- k. *ASTRA:* Bundesamt für Strassen.
- l. *Revisionsstelle:* Namhaftes Revisionsunternehmen, das gemäss Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren staatlich beaufsichtigt ist und als zugelassener Revisionsexperte vom Anstaltsrat mit der Prüfung der Jahresrechnung beauftragt ist.

- m. *Geschäftsordnung:* Vom Anstaltsrat erlassenes Reglement, das die Organisation und Funktionsweise des SIERA sowie die Vertretungsvollmachten und die Kompetenzen der Direktion und insbesondere der Direktorin oder des Direktors festlegt.
- n. *SIERA:* Abkürzung für den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (auf Französisch: «S-ervice I-ntercantonal d'E-ntretien du R-éseau A-utoroutier»); der interkantonale Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz ist eine selbstständige öffentlich-rechtlichen Anstalt und hat den Unterhalt der Nationalstrassen auf ihrem Gebiet sowie den Betrieb und die Vertretung der Gebietseinheit II als Aufgabe.
- o. *Gebietseinheit II:* Territoriale Einheit, die gemäss ASTRA sowie Art. 47 und Anhang 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 die Nationalstrassen auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone abdeckt.

2. TITEL: SELBSTSTÄNDIGE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE ANSTALT

1. KAPITEL

Institutioneller Rahmen

Art. 2 Rechtsform und Sitz

¹ Die Vereinbarungskantone setzen den SIERA als interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ein.

² Der SIERA hat seinen Sitz in Lausanne im Kanton Waadt.

Kommentar: Seit dem 1. Januar 2008 ist der Bund für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig. Er trägt die Kosten dafür und kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen (Art. 83 Abs. 2 BV und 49a Abs. 2 NSG). Die Kantone können in diesem Zusammenhang miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Art. 48 Abs. 1 BV). Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

Grund für die vorliegende Vereinbarung ist der Wille der Vereinbarungskantone, ein Werkzeug und eine Organisation zu schaffen, mit denen sie ihre Aufgabe, den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen im Namen des ASTRA sicherzustellen, auf effiziente Weise erfüllen können. Die

Vereinbarung ersetzt die (interkantonale) Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 über den Unterhalt der Nationalstrassen der Gebietseinheit II.

Der SIERA wird als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Als Subjekt und Objekt der unterschiedlichen Rechtsordnungen der drei Vereinbarungskantone kann er Verträge abschliessen, Eigentümer sein, (über dessen Organe) seinen Willen kundtun und seine Verantwortung wahrnehmen, ohne die Vereinbarungskantone in die Pflicht zu nehmen.

Die Wahl für den Verwaltungssitz des SIERA fiel aus historischen und praktischen Gründen auf Lausanne. Weil der Kanton Waadt geografisch zentral gelegen ist und unter den drei Kantonen das längste Autobahnnetz hat, haben die drei Vereinbarungskantone den Kanton Waadt als Ansprechpartner der Gebietseinheit II für das ASTRA bezeichnet. Er ist gegenwärtig der Betreiber der Leistungsvereinbarung, die mit dem ASTRA abgeschlossen wurde. Historisch gesehen lieferte der Kanton Waadt zudem für die Leitung der Gebietseinheit II die Hauptinfrastrukturen und den Hauptteil der administrativen Unterstützung. Er wird deshalb auch für den SIERA die Hauptstütze sein, wobei die Kosten für diese Unterstützung vollständig vom SIERA getragen werden.

Art. 3 Autonomie

Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist der SIERA autonom innerhalb der Grenzen, welche die Vereinbarung, die Zielvereinbarung und die Kontrolle der Interparlamentarischen Kommission setzen.

Kommentar: Dieser Artikel definiert die Autonomie des SIERA, die laut Vereinbarungskantone so gross wie möglich sein soll. Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass das ASTRA einen Ansprechpartner hat, der die ihm übertragenen öffentlichen Aufgaben (Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen der Gebietseinheit II) direkt und eigenverantwortlich wahrnehmen kann. Der SIERA kann zudem Verträge mit Dritten in eigenem Namen und auf eigene Rechnung aushandeln und schliessen. Diese Autonomie wird durch eine dreistufige politische Kontrolle eingeschränkt: Erstens definiert die Vereinbarung, in der die Aufgaben, die Organisation und die Mittel des SIERA zur Erreichung seiner Ziele festgelegt sind, solche Grenzen. Zweitens üben die Regierungen der Vereinbarungskantone eine Kontrolle aus, indem sie alle vier Jahre über eine Zielvereinbarung (siehe Art. 5) Ziele festlegen und einen Strassenplan für den SIERA annehmen. Diese Kontrolle ist prospektiver Natur. Drittens setzt die Interparlamentarische Kommission, deren Kompetenzen im Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland definiert sind, Grenzen. Es handelt sich hierbei um eine retroaktive Kontrolle (siehe Art. 7 ff.).

Art. 4 Steuerbefreiung

Der SIERA ist auf allen Tätigkeiten in Erfüllung einer ihm übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgabe von allen kantonalen und kommunalen Steuern, einschliesslich Stempelabgaben, befreit. Er bleibt mehrwertsteuerpflichtig gemäss Richtlinien des Bundes.

Kommentar: Als öffentlich-rechtliche Anstalt ist der SIERA von den Waadtländer, Freiburger und Genfer Steuern befreit (von den kantonalen wie auch von den kommunalen Steuern). Dies gilt auch für Tätigkeiten, die nicht die Folge einer Übertragung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben ist.

Der SIERA bleibt mehrwertsteuerpflichtig gemäss Richtlinien des Bundes. Konkret bedeutet dies nach geltendem Recht, dass der SIERA mit der Mehrwertsteuer belastet wird, wenn er pro Jahr mindestens 100 000 Franken Umsatz aus Leistungen an Nichtgemeinwesen erzielt. In einem

solchen Fall muss der SIERA bei der MWST angemeldet werden (Art. 12 Abs. 3 MWSTG, Stand am 1. Januar 2018).

2. KAPITEL

Beziehung mit den Vereinbarungskantonen

Art. 5 Zielvereinbarung

- ¹ Die Vereinbarungskantone, über ihre Regierung, schliessen mit dem SIERA eine vierjährige Zielvereinbarung ab (die «**Zielvereinbarung**»).
- ² Die Zielvereinbarung definiert zum einen für den SIERA den Bereich der zulässigen Tätigkeiten, die nicht unter die Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA fallen, und präzisiert zum anderen:
 - a. die operationellen und finanziellen Ziele des SIERA sowie die damit verbundenen Messindikatoren;
 - b. die längerfristigen strategischen Entwicklungsprioritäten, namentlich für die Organisation der Werkhöfe und Stützpunkte oder für die allfällige Integration der materiellen Ressourcen in den SIERA;
 - c. die Produktpalette und die im Rahmen von Artikel 10 Bst. b erbrachten oder zu erbringenden Leistungen des SIERA.

Kommentar: Die Kantone achten ganz besonders auf das Verhältnis zwischen der politischen Instanz und dem SIERA, weil es für die Kantone wichtig ist, auf ihrem Gebiet über ein sicheres und leistungsstarkes Nationalstrassennetz zu verfügen, das einen flüssigen Verkehr erlaubt. Der SIERA wirkt in einem dynamischen Bereich, in dem es neue und immer komplexere Herausforderungen gibt, namentlich infolge der stetigen Verkehrszunahme. Deshalb ist es wichtig, dass die Regierungen der Vereinbarungskantone in Ergänzung zu den in Artikel 10 definierten Grundaufgaben in regelmässigen Abständen (alle vier Jahre) die Hauptziele des SIERA bestätigen oder neue definieren, allfällige strukturelle, organisatorische und strategische Anpassungen diskutieren und entsprechend die vom SIERA angebotenen Leistungen und Produkte anpassen. So ist vorgesehen, dass die Regierungen der Vereinbarungskantone dem SIERA alle vier Jahre eine Zielvereinbarung unterbreiten, die formell angenommen werden muss – einerseits von jedem Regierungsrat, der in seinem Kanton für die Strassen, die Mobilität und/oder den Verkehr zuständig ist, und andererseits vom Anstaltsrat. Mit der Zielvereinbarung wird sichergestellt, dass der SIERA einerseits tatsächlich institutionell eigenständig ist und dass andererseits den politischen Erwartungen der Vereinbarungskantone entsprochen wird.

Zur Form kann angefügt werden, dass die Zielvereinbarung zuerst von der zuständigen kantonalen Behörde in jedem Vereinbarungskanton angenommen werden muss, bevor sie im Namen des betroffenen Vereinbarungskantons unterzeichnet und vom SIERA ratifiziert wird.

In der Sache gilt, dass das Hauptziel des SIERA darin besteht, die Anforderungen des ASTRA im Zusammenhang mit dem Betrieb und dem Unterhalt der Nationalstrassen zu erfüllen. Diese Anforderungen sind in der Leistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem ASTRA festgelegt und präzisiert. Somit sind die Leistungen, die der SIERA erbringen muss, vorgegeben. Die Zielvereinbarung kann keinen Einfluss auf diesen Bereich nehmen. Die Zielvereinbarung definiert dagegen, was der SIERA ausserhalb seiner Verpflichtungen gegenüber dem ASTRA betreffend Gebietseinheit II machen kann. Sie gibt die Stossrichtung seiner Organisation vor, soweit

diese die Unterstützung und den Einsatz gemäss Erwartungen der Vereinbarungskantone beeinflusst und die Elemente definiert, die politisch sehr sensibel sind (z. B. Personalressourcen). In der Zielvereinbarung nicht definiert sind hingegen die Behörden, Einheiten und/oder anderen öffentlichen oder privaten Kunden, gegenüber denen der SIERA Verpflichtungen eingehen kann.

Art. 6 Geschäftsbericht

- ¹ Am Ende jedes Kalenderjahres verabschiedet der Anstaltsrat einen Geschäftsbericht, der den Regierungen der Vereinbarungskantone und der Interparlamentarischen Kommission übermittelt wird.
- ² Der Geschäftsbericht umfasst den Tätigkeitsbericht des SIERA zum abgelaufenen Kalenderjahr mit einer Beurteilung der Tätigkeit vor dem Hintergrund der Zielvereinbarung, die analytische Aufteilung der Tätigkeiten nach Vereinbarungskanton, die Jahresrechnung des SIERA, den Voranschlag für das folgende Kalenderjahr und eine Notiz über den voraussichtlichen mittelfristigen Personal- und Finanzbedarf.

Kommentar: Im Geschäftsbericht fasst der Anstaltsrat die Tätigkeit des SIERA im abgelaufenen Kalenderjahr (1. Januar bis 31. Dezember) zusammen. Der Geschäftsbericht umfasst einen Bericht zu den wichtigsten Ereignissen, Ausgaben und Entwicklungen, welche die Tätigkeit des SIERA geprägt haben, der auch einen Anhang mit einer Einschätzung betreffend Erreichung der in der Zielvereinbarung definierten Ziele enthält. Weiter umfasst der Geschäftsbericht die Rechnungen des abgelaufenen Jahres, die von der Revisionsstelle geprüft wurde, sowie den Voranschlag für das kommende Jahr mit einer spezifischen Einschätzung der Angemessenheit oder des zusätzlichen Bedarfs bei den Personalressourcen.

3. KAPITEL

Interparlamentarische Kontrolle

Art. 7 Interparlamentarische Kommission

- ¹ Die Vereinbarungskantone setzen eine Interparlamentarische Kommission (die «**Interparlamentarische Kommission**») im Sinne des 4. Kapitels des Vertrags vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, **ParlVer**) ein, um die Umsetzung der interparlamentarischen Geschäftsprüfung sicherzustellen.
- ² Die Interparlamentarische Kommission besteht aus neun Mitgliedern, wobei jeder Kanton drei Mitglieder stellt, die das Kantonsparlament gemäss Verfahren für die Ernennung der Mitglieder der kantonseigenen Kommissionen ernennt.
- ³ Die Interparlamentarische Kommission wählt aus ihren Mitgliedern für ein Jahr eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten, wobei (1.) im ersten Wahlgang das absolute Mehr und im zweiten Wahlgang das relative Mehr entscheidet und (2.) die beiden gewählten Mitglieder aus den Vertretungen von zwei verschiedenen Vereinbarungskantonen stammen müssen.

Kommentar: Die Artikel 7 ff. der Vereinbarung setzen die Grundsätze und Vorgaben des ParlVer um, der eine interparlamentarische Geschäftsprüfung verlangt, wenn eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Organisation geschaffen wird (vgl. Art. 15 ff. ParlVer). Absatz 2 legt die Zusammensetzung der Interparlamentarischen Kommission fest (vgl. 15 Abs. 2 und 3 ParlVer). Laut ParlVer können die Kantone frei festlegen, wie viele Vertreterinnen oder Vertreter jeder Kanton stellen kann. Die vorliegende Vereinbarung legt fest, dass die Kommission aus neun Mitgliedern besteht (drei aus jedem Kanton). Absatz 3 präzisiert, wie sich die Interparlamentarische Kommission strukturell organisiert. Es ist keine Reihenfolge vorgesehen und es besteht auch keine Verpflichtung, dass die Kantone im Turnus den Vorsitz (Präsidentin oder Präsident sowie Vizepräsidentin oder Vizepräsident) sicherstellen. Vorbehaltlich einer Vertretung aller Vereinbarungskantone kann sich die Interparlamentarische Kommission diesbezüglich organisieren, wie sie will (vgl. auch Art. 8).

Diese Kommission (mit einer Kontrollaufgabe) darf nicht mit der Interparlamentarischen Kommission verwechselt werden, welche die Aufgabe hat, das Erlass- und Beitrittsverfahren bei interkantonalen Verträgen zu begleiten (Art. 7 ff. ParlVer). Für die Interparlamentarische Kommission (mit einer Begleitaufgabe) sieht das geltende Recht zwingend vor, dass ihr aus jedem betreffenden Kanton sieben Vertreterinnen und Vertreter angehören.

Art. 8 Arbeitsweise der Interparlamentarischen Kommission

- ¹ Die Interparlamentarische Kommission kommt so oft zusammen, wie die koordinierte parlamentarische Kontrolle des SIERA dies verlangt, mindestens jedoch einmal pro Jahr.
- ² Die Interparlamentarische Kommission fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.
- ³ Die Interparlamentarische Kommission wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten und im Falle ihrer oder seiner Abwesenheit von der Vizepräsidentin oder vom Vizepräsidenten geleitet, die in den Sitzungen der Kommission eine organisatorische und leitende Funktion innehaben. Sie haben weder einzeln noch gemeinsam einen Stichtscheid.
- ⁴ Die Interparlamentarische Kommission organisiert sich im Übrigen selbst.

Kommentar: In diesem Artikel werden die wichtigsten Aspekte der Arbeitsweise der Interparlamentarischen Kommission definiert, die dessen ungeachtet eine grosse Freiheit betreffend Organisation behält (Art. 8 Abs. 4). Die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident haben einzig eine leitende und organisatorische Funktion. Sie haben nicht mehr Rechte als die übrigen Mitglieder der Interparlamentarischen Kommission und insbesondere keinen Stichtscheid.

Art. 9 Aufgaben

- ¹ Die Interparlamentarische Kommission ist für die koordinierte parlamentarische Kontrolle des SIERA zuständig.
- ² Die Interparlamentarische Kommission diskutiert, bewertet und kontrolliert aus strategischer und allgemeiner Sicht:
 - a. die Realisierung der strategischen Ziele des SIERA;

- b. die vom SIERA erzielten Ergebnisse auf der Grundlage der Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA und der Zielvereinbarung;
- c. den Geschäftsbericht des SIERA.

- 3 Im Falle eines Mehrparteienschiedsverfahrens ernennt die Interparlamentarische Kommission die drei Schiedsrichter nach Artikel 36 Abs. 2.
- 4 Die Interparlamentarische Kommission kann den Anstaltsrat mit schriftlichem Gesuch auffordern, ihr alle dienlichen Unterlagen beizubringen und ihr alle nötigen Informationen zu geben, die mit dem SIERA und den Aufgaben der Interparlamentarischen Kommission gemäss vorliegender Vereinbarung in Verbindung stehen. Das Bundesrecht bleibt vorbehalten.
- 5 Einmal im Jahr unterbreitet die Interparlamentarische Kommission den Parlamenten der Vereinbarungskantone einen Bericht über das Resultat ihrer Kontrolle.

Kommentar: Die Interparlamentarische Kommission stellt eine zweite, politische Kontrolle der Verwaltung und Tätigkeiten des SIERA sicher. Artikel 9 übernimmt die Aufgaben, die eine solche Kommission nach Artikel 10 Abs. 2 ParlVer erfüllen muss. Eine weitere Aufgabe der Interparlamentarischen Kommission, die der vorliegenden Vereinbarung eigen ist, ist die Ernennung der drei Mitglieder des Schiedsgerichts, die allfällige interkantonale Mehrparteienstreitfälle – d. h. wenn die betroffenen Parteien nicht in zwei Gruppen eingeteilt werden können (vgl. Art. 36 Abs. 2) – schlichtet.

4. KAPITEL

Tätigkeiten

Art. 10 Aufgaben

Der SIERA ist damit beauftragt:

- a. im Allgemeinen im Auftrag des ASTRA den betrieblichen Unterhalt und den projektfreien baulichen Unterhalt der Nationalstrassen und deren Bestandteile auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone, den betrieblichen Unterhalt und den projektfreien baulichen Unterhalt der Kunstbauwerke, die im Perimeter der Gebietseinheit II definiert sind, sowie die Spezialarbeiten im Rahmen dieses Unterhalts durchzuführen; und
- b. im Besonderen und soweit dadurch die im Auftrag des ASTRA durchgeführten Aufgaben nicht nachteilig beeinflusst werden, Dienstleistungen in diesen Kompetenzbereichen für andere öffentliche oder private Kunden zu entwickeln und anzubieten.

Kommentar: Der vorrangige Auftrag des SIERA besteht darin, die vom ASTRA delegierten öffentlichen Aufgaben für den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen (s. Art. 49a NSG) auszuführen. Diese Aufgabenübertragung ist Gegenstand einer globalen Leistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem Bund bzw. dem ASTRA. Folgende Leistungen des betrieblichen Unterhalts fallen darunter: Winterdienst; Reinigung (Tunnel, Kanalisationen, Fahrbahnen); Grünpflege; elektromechanischer Dienst (Tunnelbelüftung, Überwachungskameras, Brandmeldeanlagen usw.); technischer Dienst (Wasserleitungen, Ölabscheider, Absetzbecken, Schranken usw.).

In Ergänzung dazu führt der SIERA andere spezifische Arbeiten im Auftrag des ASTRA aus: Unfalldienst; Sicherheit; ausserordentlicher Dienst (Naturereignisse, Überschwemmungen, Hindernisse auf der Fahrbahn usw.); Inspektion der Bauwerke. Der SIERA kann zudem in Form von Einzelmassnahmen damit beauftragt werden, den «kleinen», das heisst den projektfreien baulichen Unterhalt sicherzustellen. Dazu gehören beispielsweise die Reparatur von Rissen auf der Fahrbahn oder den Randabschlüssen, die Signalisation für den Ersatz von Brückenfugen, die Reinigung und Sanierung von Wasserleitungen oder das Auftragen von Markierungen auf der Fahrbahn. Und schliesslich wird der SIERA bei Bauprojekten des ASTRA die Signalisation für die Verkehrsleitung aufstellen.

Der SIERA kann subsidiär weitere Verpflichtungen gegenüber Behörden, Diensten und öffentlichen oder privaten Kunden eingehen, soweit die Ausführung der vom ASTRA delegierten Aufgaben dadurch nicht beeinträchtigt wird und die Leistungen mit dem Leistungsangebot gemäss Zielvereinbarung kompatibel sind.

Art. 11 Modalitäten

- ¹ Der SIERA führt seine Aufgaben und Tätigkeit nach den Grundsätzen der guten Unternehmensführung aus.
- ² Der SIERA führt seine Verwaltungstätigkeiten grundsätzlich zentral am Hauptsitz aus. Die operativen Einsätze führt er über die Werkhöfe und Stützpunkte aus, die das Gebiet der Gebietseinheit II abdecken.
- ³ Der SIERA schliesst in eigenem Namen alle Verträge ab, die für die Erfüllung seiner Aufgaben nötig sind oder die sich aus diesen Aufgaben ergeben.
- ⁴ Insbesondere befolgt der SIERA folgende Grundsätze:
 - a. Er verrechnet die Leistungen, die er in seinen Kompetenzbereichen für die öffentlichen und privaten Kunden erbringt, zu Preisen und Tarifen, die er unter Berücksichtigung der Grundsätze des lautereren Wettbewerbs festlegt.
 - b. Er wendet bei allen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen das Submissionsrecht an, das im Vereinbarungskanton gilt, in welchem er seinen Sitz hat.

Kommentar: Der SIERA ist keine gemeinnützige Einrichtung. Er muss mit dem Ziel seiner finanziellen Eigenständigkeit verwaltet werden. Auch wenn gewisse Tätigkeiten einer öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht direkt die Folge einer Aufgabe von allgemeinem Interesse ist, kann die Verfolgung eines finanziellen Ziels Teil davon sein, sofern eine formelle rechtliche Grundlage besteht, ein überwiegendes öffentliches Interesse vorhanden ist und die Wettbewerbsneutralität eingehalten wird. Wettbewerbsneutralität bedeutet, dass der SIERA keinen Wettbewerbsvorteil aus seinen Zuständigkeiten oder der Tatsache, dass es sich um eine öffentlich-rechtliche Anstalt handelt, erzielen darf. Sämtliche Marktteilnehmer einschliesslich des SIERA müssen gleichlange Spiesse haben. Mit anderen Worten, der SIERA ist den üblichen Regeln des Wirtschaftsrechts unterstellt.

Der SIERA führt die meisten Leistungen für die an ihn delegierten öffentlichen Aufgaben zu einem Tarif aus, der mit der delegierenden Behörde vereinbart worden ist. In diesem Zusammenhang schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, mit der unter anderem das NSG geändert wurde: «Der Bund ist gehalten, den Kantonen eine faire, durchschnittlich

kostendeckende und für alle Leistungserbringer nach einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien ermittelte Abgeltung zu gewähren und andererseits die angestrebten und potenziell erzielbaren Effizienzgewinne tatsächlich auch sicherzustellen.» Die übrigen Leistungen müssen zu einem Tarif angeboten und verrechnet werden, die im Minimum vollständig kostendeckend sind.

Im Zentrum der Organisation des SIERA steht dessen Verwaltungssitz, wo sich die Direktion befindet und die administrative Verwaltung des SIERA zentralisiert ist. Die operativen Aufgaben werden hingegen über die unterstellten operativen Einheiten an verschiedenen Orten im Perimeter der Gebietseinheit II wahrgenommen. Bei diesen operativen Einheiten handelt es sich um die Werkhöfe und die den Werkhöfen unterstellten Stützpunkte.

Die Anwendung des Submissionsrechts, das am Ort des Verwaltungssitzes gilt, entspricht Artikel 8 Abs. 3 der Interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 und 15. Mai 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB).

5. KAPITEL

Infrastruktur

Art. 12 Unterhaltsinfrastruktur

- ¹ Der SIERA schafft die Fahrzeuge und Geräte sowie das Unterhaltsmaterial an, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, indem er sie von den Vereinbarungskantonen auf der Grundlage eines Sacheinlage-, Miet- oder Kaufvertrags übernimmt oder mietet oder von Dritten erwirbt.
- ² Die Abgabe oder Vermietung durch die Vereinbarungskantone der Fahrzeuge und Geräte, die für die Gebietseinheit II bestimmt sind, geschieht wie folgt:
 - a. Jeder Vereinbarungskanton überlässt dem SIERA zu dessen Erstkapitalisierung einen Teil der Fahrzeuge und Geräte, die für den Betrieb der Gebietseinheit II bestimmt sind, als Sacheinlage. Dabei gilt:
 - Die Fahrzeuge und Geräte, die für den Betrieb der Gebietseinheit II bestimmt sind, sind Gegenstand einer gemeinsamen Bestimmung ihres Verkehrswerts auf den 1. Januar 2019.
 - Die Einlage der einzelnen Vereinbarungskantone ist proportional zu deren Beteiligung nach Artikel 17.
 - Der Anteil eines jeden Vereinbarungskantons wird auf der Grundlage der Einlage des Kantons Genf festgelegt, der dem SIERA alle Fahrzeuge und Geräte überlässt, die für die Gebietseinheit II bestimmt sind.
 - b. Die Kantone Freiburg und Waadt stellen dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der Gebietseinheit II zugeteilt sind, zur Verfügung. Im Gegenzug entrichtet der SIERA ein Entgelt in der Höhe von 10 % des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte.
 - c. Mit der Zahlung des zehnten Entgelts gehen diese ohne weitere Abgeltung oder Gegenleistung vom Vereinbarungskanton in den Eigentum des SIERA über.

- ³ Alle Fahrzeuge und Geräte für den SIERA werden kostenlos bei den zuständigen Behörden im Sitzkanton des SIERA immatrikuliert oder bleiben kostenlos bei den zuständigen Behörden im Kanton immatrikuliert, wo sie mehrheitlich parkiert sind.
- ⁴ Der SIERA stellt bei Bedarf und in Absprache mit den Vereinbarungskantonen den Unterhalt der Fahrzeuge und Geräte sicher, um den betriebsstüchtigen Zustand zu erhalten.

Kommentar: Der SIERA schafft die Fahrzeuge und Geräte sowie das Betriebsmaterial an, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Dieser Fahrzeug- und Gerätepark wird wie folgt gebildet:

1. Der SIERA erhält als Erstkapitalisierung von jedem Vereinbarungskanton eine gewisse Anzahl Fahrzeuge und Geräte, wobei die Einlage der einzelnen Vereinbarungskantone proportional zu deren Beteiligung nach Artikel 17 ist. Um den Wert der Einlage eines Vereinbarungskantons zu bestimmen wird wie folgt vorgegangen: (i) Eine unabhängige Einrichtung bestimmt den Verkehrswert per 1. Januar 2019 (Datum der Betriebsaufnahme des SIERA nach Art. 42 Abs. 1) eines jeden Fahrzeugs und Gerätes und wendet dabei immer dieselben Kriterien an. (ii) Der Kanton Genf bringt seinen gesamten Fahrzeug- und Gerätepark ein für eine Beteiligung von 20 % am Eigenkapital des SIERA. (iii) Die Einlage der beiden anderen Vereinbarungskantone wird in einem Dreisatz unter Berücksichtigung ihrer Anteile nach Artikel 17 festgelegt.
2. Die Kantone Freiburg und Waadt stellen dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der Gebietseinheit II zugeteilt sind, zur Verfügung. Im Gegenzug entrichtet der SIERA ein Entgelt in der Höhe von 10 % des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte. Dabei handelt es sich nicht um eine reine Vermietung, weil diese Fahrzeuge und Geräte mit der Zahlung des zehnten Entgelts ohne weitere Abgeltung oder Gegenleistung vom Vereinbarungskanton in den Eigentum des SIERA übergehen (Sacheinlagevertrag). Sollte der Vereinbarungskanton eines dieser Fahrzeuge oder Geräte vor der Zahlung des zehnten Entgelts verkaufen, so wird der Verkaufspreis vom Saldo abgezogen (d. h. die Schulden des SIERA werden um den entsprechenden Betrag verringert) und das Entgelt wird entsprechend angepasst.
3. Der SIERA erwirbt weitere Fahrzeuge und Geräte sowie weiteres Betriebsmaterial mit direktem Eigentum gemäss seiner Bedürfnisse und Mittel.

Weitere Bemerkungen:

- Zu Artikel 12 Abs. 2 Bst. a: Der Verkehrswert des Fahrzeug- und Geräteparks der Vereinbarungskantone wird auf den 1. Januar 2019 bestimmt. Dadurch können der Wert der Einlage des Kantons Genf sowie der Anteil, den die beiden anderen Vereinbarungskantone einbringen müssen, bestimmt werden. Die Eigentumsübertragung der Fahrzeuge und Geräte, die von den Vereinbarungskantonen eingebracht werden, wird in einem Rahmenvertrag zwischen dem SIERA und dem betroffenen Vereinbarungskanton geregelt.
- Zu Artikel 12 Abs. 2 Bst. b: Jedes Fahrzeug oder Gerät, das zur Verfügung gestellt wird, ist Gegenstand eines Vertrags, das die finanziellen Bedingungen der Bereitstellung regelt, sowie eines Vertrags, das alle anderen Aspekte der Bereitstellung wie etwa die Instandhaltungs- und Instandsetzungspflichten regelt.
- Zu Artikel 12 Abs. 3: Per Beschluss der Vereinbarungskantone sind die Fahrzeuge und Geräte der Vereinbarungskantone, die für den Nationalstrassenunterhalt eingesetzt werden, von den Fahrzeugsteuern befreit. Dieser Grundsatz ist nun ausdrücklich im Erlass verankert.
- Zu Artikel 12 Abs. 4: Der Unterhalt und die Wartung der Fahrzeuge und Geräte werden internalisiert. Das heisst, sie werden von den Angestellten ausgeführt, die dem SIERA überlassen werden. Dies geschieht im Rahmen von spezifischen Dienstleistungsverträgen mit den Vereinbarungskantonen, wobei die Unterhalts- und Wartungskosten vollständig zu Lasten des SIERA gehen.

Mit diesem System ist der SIERA nach der Zahlung von zehn Entgelten der Eigentümer aller Fahrzeuge und Geräte, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.
«Unterhaltsmaterial» umfasst verschiedene Elemente (Werkzeug, Produkte, Kleinmaterial usw.) für die Unterhaltsarbeiten des SIERA, die zum Betriebsaufwand des SIERA zählen, jedoch nicht aktiviert werden.

Art. 13 Informationsinfrastruktur

- ¹ Der SIERA stellt sicher, dass alle Betriebspunkte des SIERA (Verwaltungssitz, Werkhöfe, Stützpunkte und Mitarbeiterposten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden) mit einem einheitlichen und integrierten System der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (NIKT) funktionieren.
- ² Der SIERA legt das NIKT-System und die NIKT-Grundsätze fest, die zum Einsatz kommen sollen, wobei er auch das System und die Grundsätze eines Vereinbarungskantons übernehmen kann.

Kommentar: Um intern zwischen allen Stellen des SIERA die Kommunikation, den Informationsaustausch und eine gemeinsame Bearbeitung der vom SIERA produzierten Dokumente sicherzustellen, werden die IT- und Telekommunikation-Management-Instrumente sowie die Informationssysteme durch den SIERA vereinheitlicht. Der SIERA wird wahrscheinlich auf das System und die Grundsätze für die NIKT zurückgreifen, die bereits in einem der Vereinbarungskantone zur Anwendung gelangen. Der Zugriff zum einheitlichen System des SIERA wird abgesichert sein. Auch wird es keinen automatischen Anschluss an das System geben, das der SIERA von einem Vereinbarungskanton übernommen hat.

Art. 14 Immobilieninfrastruktur

- ¹ Die Werkhöfe und Stützpunkte werden dem SIERA vom ASTRA oder den Vereinbarungskantonen auf der Grundlage der Verträge, die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erstellt wurden, zur Verfügung gestellt.
- ² Die Räume für den Verwaltungssitz werden dem SIERA auf der Grundlage von Mietverträgen zwischen dem SIERA und dem oder den betroffenen Eigentümern zur Verfügung gestellt.

Kommentar: Die Bedingungen für die Bereitstellung der Immobilieninfrastruktur für den Betrieb der Gebietseinheit II werden mit der Schaffung des SIERA nicht verändert. Bund und Vereinbarungskantone stellen der Gebietseinheit II (und dessen Betreiber) über entsprechende langfristige Vereinbarungen die Räume und Infrastrukturen zur Verfügung, die für dessen Betrieb nötig sind. Der SIERA muss dafür keine besondere Gegenleistung erbringen. Der SIERA trägt jedoch die Kosten für den laufenden Unterhalt und die Instandhaltung der verschiedenen Standorte. Falls bei einem Werkhof oder Stützpunkt grössere Arbeiten nötig sind (Wiederaufbau, Vergrößerung, Renovierung), ist diese Intervention Gegenstand eines spezifischen Abkommens zwischen dem SIERA und dem Eigentümer der betroffenen Infrastruktur.
Der Verwaltungssitz des SIERA wird hingegen an den SIERA vermietet – aus historischen Gründen vom Kanton Waadt. Der Mietzins wird so festgelegt, dass damit alle Kosten abgedeckt sind, die dem Kanton Waadt für die Bereitstellung entstehen.

6. KAPITEL

Personalressourcen

Art. 15 Grundsatz

- ¹ Jeder Vereinbarungskanton stellt dem SIERA die Angestellten zur Verfügung, die laut Anstaltsrat für den Betrieb und die Erfüllung der Aufgaben des SIERA nötig sind.
- ² Der SIERA schliesst mit jedem Vereinbarungskanton einen Rahmenvertrag für die Überlassung der Angestellten ab, der namentlich die Zahl der benötigten Angestellten festlegt, die Funktionen und Aufgaben dieser Angestellten kurz beschreibt und die Vorgesetzten nennt.
- ³ Jedes Jahr kommuniziert der Anstaltsrat den Vereinbarungskantonen frühzeitig den Personalbedarf oder gegebenenfalls seine Restrukturierungspläne, damit die Vereinbarungskantone innert angemessener Frist und unter Befolgung der eigenen Anstellungsverfahren reagieren und die neuen Ausgaben im Voranschlag einsetzen können.

Kommentar: Die Vereinbarungskantone wollen die Personalressourcen für den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen nicht auslagern. In Übereinstimmung mit ihrem Ziel, den Betrieb der Gebietseinheit II zu optimieren, verpflichten sich die Vereinbarungskantone jedoch, dem SIERA in der Zahl und gemäss interkantonaler Aufteilung, die bis zur Schaffung des SIERA galten, die Personalressourcen zur Verfügung zu stellen, die für die Erfüllung seiner Aufgaben nötig sind.

Die entsprechenden Elemente (Kosten, Verantwortlichkeiten, Hierarchie, Pflichtenheft, nötige Belegschaft und deren Anpassung usw.) werden in drei separaten Rahmenvereinbarungen zwischen dem SIERA und jedem Vereinbarungskanton geregelt. Dabei wird darauf geachtet, dass die Bedingungen in den drei Vereinbarungen vergleichbar sind, gleichzeitig aber auch den Besonderheiten der einzelnen Kantone Rechnung tragen.

Der Personalbedarf und insbesondere dessen Entwicklung sind einmal pro Jahr Gegenstand einer spezifischen Notiz, die dem Jahresvoranschlag, der Bestandteil des Geschäftsberichts ist, beigelegt wird (vgl. Art. 6). Der SIERA wird allerdings die gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen über die Erhöhung oder Verringerung der Stellen eines jeden Vereinbarungskantons berücksichtigen müssen. So muss der SIERA namentlich die Vereinbarungskantone ohne Verzug über voraussichtliche Entwicklungen informieren und/oder allfällige Anpassungen global aushandeln. Der SIERA wird die Vorgabe einer frühzeitigen Offenlegung konsequent und adäquat interpretieren müssen. Die entsprechenden Vereinbarungen werden für jeden Vereinbarungskanton die (nach Möglichkeit gemeinsamen) Regeln für eine adäquate Kommunikation bestmöglich definieren müssen.

Art. 16 Dem SIERA zur Verfügung gestelltes Personal

- ¹ Die Angestellten, welche die Vereinbarungskantone dem SIERA zur Verfügung stellen, bleiben dem öffentlichen Recht und den Arbeitsbedingungen ihres jeweiligen Kantons unterstellt. Sie bleiben insbesondere den Führungsregeln des Vereinbarungskantons, von dem sie angestellt wurden, unterstellt, und zwar unabhängig vom Kanton der oder des direkten Vorgesetzten.

- ² Bei der Überlassung zugunsten des SIERA von Personalressourcen gelten folgende Grundsätze:
- a. Die Direktorin oder der Direktor bzw. durch Kompetenzübertragung die anderen Mitglieder der Direktion oder jegliche Person, die hierarchisch unterstellt ist, sind befugt, den Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung stehen, Anweisungen zu geben.
 - b. Jeder Vereinbarungskanton stellt dem SIERA die Gesamtkosten für die Überlassung seiner Angestellten in Rechnung; diese Kosten umfassen namentlich die Löhne, die Arbeitgeberbeiträge, die Kosten für eine allfällige Sanierung oder Ausfinanzierung der Pensionskasse, die Entschädigungen und Zulagen, die das Recht des betroffenen Vereinbarungskantons vorsieht, alle Entschädigungen, die den Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt wurden, nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses beim SIERA und beim betroffenen Vereinbarungskanton zustehen, sowie die durchschnittlichen indirekten Kosten der Verwaltungs- und allgemeinen Kosten je Angestellten in der betroffenen Kantonsverwaltung und alle damit verbundenen Abgaben.

Kommentar: Alle Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, haben einen (öffentlich-rechtlichen) Arbeitsvertrag mit dem Vereinbarungskanton, der sie angestellt hat. Die entsprechenden Rechte, Pflichten und Vorteile (insbesondere in Sachen Lohn, Entschädigungen und/oder Sozialleistungen) sind in der Gesetzgebung des anstellenden Vereinbarungskantons geregelt. Im Arbeitsvertrag wird jedoch festgehalten, dass die oder der Angestellte ihre oder seine Arbeitsleistung zugunsten des SIERA erbringt, unter der Aufsicht der bezeichneten Vorgesetzten, wobei die Vorgesetzten im Sinne einer kantonsübergreifenden Bereitstellung der Personalressourcen nicht zwingend beim selben Vereinbarungskanton angestellt sein müssen.

Die von den Vereinbarungskantonen bereitgestellten Personalressourcen werden sicherlich zu den grössten Kostenstellen des SIERA gehören. In den entsprechenden Vereinbarungen, die der SIERA mit jedem Vereinbarungskanton abschliessen wird, wird festgelegt werden, dass der SIERA sämtliche Kosten für die überlassenen Angestellten übernimmt. Um die Gleichbehandlung der Leistungen, die von den Vereinbarungskantonen verrechnet werden, und derjenigen, die von externen Dienstleistern verrechnet werden, zu gewährleisten, legt die Vereinbarung fest, dass die zu berücksichtigenden vollen Kosten nicht nur die Löhne und ordentlichen Arbeitgeberbeiträge umfassen, sondern auch, gemäss effektiver oder pauschaler Abrechnungsmethode, die indirekten Kosten wie die Verwaltungskosten für das Personalmanagement und die Ausbildungskosten sowie die Verwaltungskosten, die ein Vereinbarungskanton anstelle oder für den SIERA übernimmt (Aufwendungen für Arbeiten, welche die für die Strassen zuständige Dienststelle für den SIERA ausführt, Buchhaltung, Informatik, Telekommunikation, Bereitstellung und Wartung der Verwaltungsräume, Anteil an den Kosten der zentralen kantonalen Dienste, Anteil an den Kosten der Exekutiven, Legislativen und Kontrollbehörden der Kantone). Die Höhe der indirekten Kosten je Angestellte oder Angestellter unterscheidet sich von einem Vereinbarungskanton zum anderen, weil die Ressourcen, die ein Vereinbarungskanton für die Gebietseinheit II bereitstellt, ebenfalls unterschiedlich hoch sind.

3. TITEL: FINANZIERUNG

1. KAPITEL

Allgemeines

Art. 17 Beteiligung der Vereinbarungskantone am SIERA

Die Beteiligung der Vereinbarungskantone am SIERA wird wie folgt festgelegt:

- a. Kanton Waadt: 55 %
- b. Kanton Freiburg: 25 %
- c. Kanton Genf: 20 %

Kommentar: Die Beteiligung der einzelnen Vereinbarungskantone wurde auf der Grundlage der Beiträge der Kantone am Umsatz der Gebietseinheit II seit deren Schaffung (gemäss NFA) festgelegt. Dieser Prozentsatz bestimmt einerseits, in welcher Höhe sich jeder Vereinbarungskanton an der Erstkapitalisierung des SIERA beteiligt (durch Sacheinlagen nach Art. 12 Abs. 2 Bst. a), und andererseits, welcher Anteil jeder Vereinbarungskanton bei einer Ausschüttung der Erträge (Art. 21) oder vom Erlös einer allfälligen Liquidation (Art. 39 Abs. 1 Bst. b) erhält.

Die Anteile, die gestützt auf die historischen statistischen Daten bestimmt wurden, berücksichtigen die tatsächliche Aktivität der drei Vereinbarungskantone innerhalb der Gebietseinheit II. Nach Schaffung des SIERA werden die operativen Resultate nicht mehr nach Kanton unterschieden. Das heisst, dass es keine Anpassung der Prozentsätze geben wird.

Art. 18 Aufwand des SIERA

- ¹ Die wichtigsten Aufwandpositionen des SIERA umfassen die Kosten für die Bereitstellung durch die Vereinbarungskantone der Infrastruktur und der Personalressourcen, den Preis der Leistungen im Zusammenhang mit dem Unterhalt und Betrieb der Gebietseinheit II, die von den Vereinbarungskantonen erbracht werden, die durch Privatunternehmen verrechneten Materialkosten und Servicegebühren sowie alle Gebühren und Abgaben im Zusammenhang mit diesen Kosten.
- ² Der SIERA stellt sicher, dass der Aufwand – insbesondere die Betriebskosten einschliesslich Verwaltungskosten in Verbindung mit den ihm übertragenen Betriebs- und Unterhaltsaufgaben – vollständig durch den verrechneten Preis für die für Dritte erbrachten Leistungen gedeckt wird.

Kommentar: Seit der Annahme der NFA ist der Betrieb und Unterhalt der Nationalstrasse eine Bundesaufgabe. Diese wird gegenwärtig vom ASTRA organisiert und finanziert. Hauptkunde des SIERA wird somit das ASTRA sein. Die Kosten für die Leistungen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe, die im Auftrag des ASTRA erbracht werden, werden vollumfänglich vom ASTRA getragen. Weil die Leistungsvereinbarungen zwischen dem ASTRA und dem SIERA abgeschlossen werden und die Vereinbarungskantone selber keine Vertragspartei mehr sein werden, sind die Kantone diesbezüglich von jeder finanziellen Verantwortung befreit.

Der SIERA wird mit jedem Vereinbarungskanton Verträge abschliessen für:

- die Überlassung der Angestellten, die für seinen Betrieb nötig sind;

- die Unterstützungsleistungen oder die Bereitstellung von spezifischem Fachwissen, zum Beispiel für den Unterhalt der Fahrzeuge, die Informatik (Support und Unterhalt), die juristische Beratung oder die Führung der Buchhaltung;
- die Miete von Infrastrukturen und die Amortisation der zur Verfügung gestellten Fahrzeuge und Maschinen;
- die Versorgung (Material, Economat und andere Bedürfnisse);
- sonstige Bedürfnisse.

Bei den Leistungen, die der SIERA nicht für das ASTRA erbringt, muss der SIERA Preise verrechnen, die sämtliche Betriebskosten decken.

Art. 19 Finanzielle Haftung des SIERA

- ¹ Der SIERA ist alleine für seine finanziellen Verpflichtungen verantwortlich. Die Vereinbarungskantone erteilen dem SIERA keine Defizitgarantie und haften unter keinen Umständen für Schulden des SIERA.
- ² Bei kurzfristiger Unfähigkeit des SIERA, seine Verbindlichkeiten zu bezahlen, trifft der Anstaltsrat die nötigen Sanierungsmassnahmen.
- ³ Die Vereinbarungskantone können in keinem Fall zu Nachschüssen verpflichtet werden, die über ihre Beteiligung an der Erstkapitalisierung des SIERA nach Artikel 17 hinausgehen.

Kommentar: Die Verbindlichkeiten, die der SIERA im Rahmen seiner Aufgaben gegenüber Dritten eingeht, geht er allein ein. Die Vereinbarungskantone nehmen an keinem Vertrag mit Dritten teil, die im Rahmen der Aufgaben, die vom SIERA übernommen werden und/oder ihm übertragen wurden, abgeschlossen werden. Entsprechend können die Vereinbarungskantone von Dritten auch nicht zur Haftung gezogen werden.

Die Vereinbarungskantone werden aber gegen Vergütung gewisse Leistungen zugunsten des SIERA erbringen. In diesem Rahmen können sie zu Gläubigern des SIERA werden. Es obliegt den Vereinbarungskantonen, die von ihnen erbrachten Leistungen regelmässig in Rechnung zu stellen und so das Risiko von unbezahlten Rechnungen zu minimieren. Im Übrigen wird der SIERA die Mehrheit oder Gesamtheit dieser allfälligen Leistungen dem Bund bzw. dem ASTRA weiterverrechnen.

Als selbstständige öffentlich-rechtliche interkantonale Anstalt geniesst der SIERA eine gewisse finanzielle Autonomie. Somit haben seine Organe und namentlich der Anstaltsrat die Aufgabe, für eine wirtschaftliche Haushaltsführung des SIERA zu sorgen (Festlegung des Voranschlags, Jahresabschluss) und die allenfalls nötigen Sanierungs- und Sparmassnahmen zu treffen.

2. KAPITEL **Finanzielle Ressourcen**

Art. 20 Grundsatz

Die finanziellen Ressourcen des SIERA sind hauptsächlich:

- a. die ursprünglichen Sacheinlagen eines jeden Vereinbarungskantons für die Erstkapitalisierung des SIERA, die aus den Fahrzeugen, den Maschinen und dem Betriebsmaterial bestehen, welche die Vereinbarungskantone an den SIERA nach Artikel 12 Abs. 2 Bst. a übertragen;

- b. die Entschädigungen für die Leistungen des SIERA zugunsten des ASTRA; und
- c. die Entschädigungen für die Leistungen des SIERA zugunsten von öffentlichen und privaten Dritten, die keine Verbindung mit dem ASTRA haben.

Kommentar: Die Sacheinlagen der Vereinbarungskantone besteht in der Übertragung einer bestimmten Anzahl Fahrzeuge, Geräte und von Unterhaltsmaterial, die für den Betrieb der Gebietseinheit II bestimmt sind. Die restlichen bereitgestellten Fahrzeuge und Geräte werden dem SIERA nach den Vorgaben von Artikel 12 Abs. 2 Bst. b zur Verfügung gestellt (vgl. Kommentar zu dieser Bestimmung).

Die zu Beginn nötige Liquidität des SIERA wird sichergestellt, indem sein wichtigster Auftraggeber über eine Kreditlinie, ein Darlehen oder ein Kontokorrent Mittel bereitstellt – im Idealfall zinslos und linear über zehn Jahre rückzahlbar. Das ASTRA hat sich bereit erklärt, die Bedingungen einer solchen Unterstützung zu diskutieren.

Nach seiner Bildung baut der SIERA in begrenztem Ausmass (vgl. Art. 21) sein Eigenkapital auf, indem er über den Gewinnvortrag (Anteil der Jahresgewinne, die nicht ausgeschüttet werden) Reserven bildet.

Art. 21 Verwendung des Ergebnisses

- ¹ Innerhalb der von der Vereinbarung gesetzten Schranken legt der Anstaltsrat die Verwendung des Gewinns (Eigenkapitalallokation oder Ausschüttung) selbstständig fest, wobei er:
 - a. die Vorgaben des ASTRA betreffend dessen Beteiligung an allen Ausschüttungen und an den über die vergangenen Berichtsjahre kumulierten Reserven, die ausschliesslich das Resultat der Tätigkeiten sind, die zusammen mit dem ASTRA durchgeführt und vom ASTRA finanziert wurden, berücksichtigt; und
 - b. die kumulierten Reserven auflöst, die 5 % des Gesamtumsatzes des SIERA übersteigen; von diesem Grundsatz kann abgerückt werden, wenn seine Mitglieder einstimmig beschliessen, dass eine solche Auflösung den kurzfristigen Interessen des SIERA zuwiderlaufen und namentlich dessen finanzielle Tragbarkeit und Liquidität gefährden würde, und die Regierungen der Vereinbarungskantone dieser Einschätzung zustimmen.
- ² Jeder Vereinbarungskanton wird in der Höhe seiner Beteiligung nach Artikel 17 an den Ausschüttungen der kumulierten Reserven beteiligt.
- ³ Ungeachtet der vorstehenden Absätze anerkennt jeder Vereinbarungskanton die Notwendigkeit für den SIERA, auf seine finanzielle Eigenständigkeit zu achten und sie zu bewahren.

Kommentar: Zu den Zielen des SIERA gehört es, schwarze Zahlen zu schreiben (vgl. z. B. Art. 11 Abs. 1). Er wird dafür sorgen, die allfälligen Jahresgewinne über den Aufbau von Eigenkapital (akkumulierte Reserven) zu bewahren, um:

- die operationellen Risiken im Zusammenhang mit dem Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sowie allfällige Jahresverluste decken zu können;
- über genügend finanzielle Mitteln zu verfügen, um allfällige Investitionen und Entwicklungen, die nicht budgetiert waren oder durch die jährlichen Abschreibungen gedeckt sind, finanzieren zu können.

Der SIERA wird frühestens dann Gewinne ausschütten, wenn die von ihm gebildeten Reserven ausreichend sind, um seine finanzielle Stabilität zu garantieren und die Vorgaben des ASTRA erfüllen zu können. Bei der Bildung von Reserven in Form von Eigenkapital sind dem SIERA allerdings Grenzen gesetzt: Die akkumulierten Reserven dürfen höchstens 5 % seines Umsatzes in einem Geschäftsjahr betragen. Ausnahmsweise kann von diesem Grundsatz abgerückt werden, wenn die verfügbaren Liquiditäten des SIERA nicht für eine solche Ausschüttung reichen, obwohl die Obergrenze von 5 % überschritten wurde. Diese Ausnahme ist zeitlich beschränkt. Ausserdem müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Zum einen bracht es einen einstimmigen Entscheid des Anstaltsrats und zum anderen eine Validierung durch die drei Staatsräte der drei Vereinbarungskantone.

Der Verteilschlüssel muss die Vorgaben des ASTRA betreffend dessen Beteiligung an der Reservausschüttung und den Verteilschlüssel nach Artikel 17 zwischen den Vereinbarungskantonen berücksichtigen.

3. KAPITEL

Buchhaltung

Art. 22 Rechnungslegungsgrundsätze

- ¹ Die Jahresrechnungen des SIERA umfassen eine Bilanz, eine Erfolgsrechnung, eine Geldflussrechnung und einen Anhang sowie bei Bedarf zusätzliche Informationen.
- ² In Übereinstimmung mit den Rechnungslegungsvorgaben des ASTRA erstellt der SIERA die Jahresrechnung gemäss dem einschlägigen Recht und den Rechnungslegungsgrundsätzen und -regeln, die schweizweit für die Institutionen und Anstalten des öffentlichen Sektors akzeptiert sind.

Kommentar: Die Rechnungslegungsgrundsätze des SIERA gelten für alle seine Tätigkeiten und somit auch für die Tätigkeiten, die er für einen anderen Kunden als das ASTRA ausführt. Konkret wird der SIERA das harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) und somit die vom ASTRA geforderten finanziellen Bestimmungen anwenden. Die Einrichtung einer kantonsübergreifenden Gesamtbuchhaltung hat nicht mehr zum Ziel, die Beteiligungen oder anderen Formen von Einlagen der einzelnen Vereinbarungskantone zu isolieren. Der SIERA ist nämlich nicht als interkantonale Partnerschaft gedacht, bei der jeder Kanton erhält, was ihm zusteht. Der SIERA ist vielmehr eine unabhängige und autonome Einheit, die zugunsten der drei Vereinbarungskantone und in Delegation des Bundes Aufgaben ausführt, die im Wesentlichen Bundesaufgaben sind. Der SIERA wird aber den Vereinbarungskantonen zur Information im Anhang des Geschäftsberichts eine analytische Aufteilung der Ausgaben und Einnahmen sowie des Ergebnisses nach Vereinbarungskanton übermitteln.

Art. 23 Revision der Jahresrechnung des SIERA

- ¹ Der SIERA lässt seine Jahresrechnung durch die Revisionsstelle im Rahmen einer ordentlichen Revision prüfen.
- ² Die Dienststellen, die in den Vereinbarungskantonen für die Finanzkontrolle der öffentlichen Hand zuständig sind, haben Zugriff auf die Buchhaltung, die Jahresrechnung des SIERA, den Bericht der Revisionsstelle sowie auf Anfrage und innert nützlicher Frist auf die wichtigsten Finanzdaten des SIERA.

Kommentar: In Ergänzung zu internen Kontrollsystem, das für die gute Geschäftsführung einer Anstalt des öffentlichen Rechts nötig ist (Art. 27 Bst. f), wird der SIERA seine Konten durch eine unabhängige, vom Anstaltsrat ernannte externe Revisionsstelle im Rahmen einer jährlichen ordentlichen Revision (in sinngemässer Anwendung der Art. 728 ff. OR) prüfen lassen. Um Interessenkonflikten vorzubeugen, wird die Revisionsstelle keine anderen Verwaltungs-, Buchhaltungs- oder Beratungstätigkeiten für den SIERA übernehmen.

Im Übrigen gilt das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren.

Für die Festlegung der Amtsdauer der Revisionsstelle gelten sinngemäss die Bestimmungen für Aktiengesellschaften (Art. 730a OR).

Zu den «wichtigsten Finanzdaten» gehören insbesondere die Finanzberichte (Geschäftsbericht einschliesslich Buchhaltung mit Belegen, Kontendetails usw.).

4. KAPITEL

Haftpflicht

Art. 24 Grundsatz

- ¹ Der SIERA haftet alleine für den Schaden, den seine Organe oder die ihm zur Verfügung gestellten und unterstellten Angestellten in Ausübung ihrer Tätigkeit für den SIERA Dritten rechtswidrig und schuldhaft zugefügt haben.
- ² Wenn der SIERA im Sinne von Artikel 24 einen Schaden vergüten muss, kann er auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf die handelnde Person zurückgreifen, wenn diese den Schaden absichtlich oder grobfahrlässig verursacht hat. Die Rückgriffsklage richtet sich nach den Bestimmungen und Bedingungen, die im Vereinbarungskanton, der die fehlbare Person angestellt hat, gelten.
- ³ Für alle anderen Schäden, für die der SIERA haftbar gemacht wird, gilt das Gesetz des Kantons Waadt vom 16. Mai 1961 über die Verantwortlichkeit des Staats, der Gemeinden und ihrer Amtsträger (*Loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents*; RS/VD 170.11) sinngemäss.
- ⁴ Die gesetzlichen Bestimmungen über die Haftpflicht der Organe des SIERA und der ihm zur Verfügung gestellten Angestellten, wenn diese für den SIERA eine privatrechtliche Tätigkeit ausführen, bleiben vorbehalten.

Kommentar: Ziel ist, die Haftungsfälle infolge der Tätigkeiten des SIERA beim SIERA zu konzentrieren.

Fügen Angestellte, die dem SIERA zur Verfügung gestellt wurden, in Ausübung ihrer Funktion für den SIERA einem Dritten Schaden zu, ist der SIERA gegenüber den Geschädigten alleine verantwortlich für die Behandlung und die allfälligen Folgen des Schadens. Die Vereinbarungskantone informieren diesbezüglich den SIERA über jede Klage oder Forderung, von denen sie Kenntnis erhalten.

Falls der Schaden darauf zurückzuführen ist, dass der Vereinbarungskanton eine ungeeignete Angestellte oder einen ungeeigneten Angestellten zur Verfügung gestellt hat (z. B. weil diese oder dieser nicht über die Kompetenzen für die vom SIERA auszufüllende Stelle hatte), kann der SIERA allenfalls Rückgriff auf den Vereinbarungskanton nehmen. Genauso gilt: Bei einer

schwerwiegenden Verfehlung der Angestellten oder des Angestellten, die oder der dem SIERA zur Verfügung gestellt wurde, kann der SIERA allenfalls Rückgriff auf die Angestellte oder den Angestellten nehmen. In jedem Fall werden die Rahmenvereinbarungen für die Bereitstellung der Personalressourcen (vgl. Art. 15 Abs. 2) die Bedingungen für einen allfälligen Rückgriff auf den anstellenden Vereinbarungskanton und/oder auf die für den Schaden verantwortlichen Angestellten definiert. Dabei gelten die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen des betroffenen Kantons.

Falls ein Dritter einen Schaden auf eine andere Weise erleidet (keine Folge einer Handlung einer Angestellten oder eines Angestellten), gilt sinngemäss das einschlägige Gesetz des Kantons Waadt vom 16. Mai 1961.

Um sich dagegen abzusichern, wird der SIERA eine adäquate Haftpflichtversicherung abschliessen müssen.

4. TITEL: ORGANISATION

Art. 25 Organe

Die Organe des SIERA sind:

- a. der Anstaltsrat;
- b. die Direktion;
- c. die Revisionsstelle.

Kommentar: Der SIERA umfasst drei Organe. Der Anstaltsrat und die Direktion haben Exekutivaufgaben und die Revisionsstelle hat Kontrollaufgaben. Die Direktion ist dem Anstaltsrat hierarchisch unterstellt und steht unter dessen Aufsicht. Die Revisionsstelle ihrerseits prüft als externes und unabhängiges Organ die Buchhaltung und Jahresabschlüsse des SIERA. Bei Anstalten des öffentlichen Rechts gibt es keine formelle Generalversammlung der Gründer, Eigentümer und Stakeholder.

1. KAPITEL

Anstaltsrat

Art. 26 Rolle und Zusammensetzung

¹ Der Anstaltsrat ist das oberste Leitungsorgan des SIERA; er übt die Oberaufsicht aus.

² Der Anstaltsrat besteht aus fünf Mitgliedern:

- die drei Kantonsingenieurinnen und -ingenieure der Vereinbarungskantone (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons); und
- zwei Mitglieder, die bei keinem der Vereinbarungskantone angestellt sind und die in der ersten Sitzung nach einer Vakanz einstimmig von den drei im Anstaltsrat einsitzenden Kantonsingenieurinnen und -ingenieuren (oder von den Personen, die das entsprechende Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons ausüben) ernannt werden.

Kommentar: Der Anstaltsrat ist das oberste Organ des SIERA. Er ist letztlich verantwortlich für die Verwaltung des SIERA, sowohl für die organisatorischen als auch für die operativen Aspekte. Er überwacht auch die Tätigkeiten auf allen hierarchischen Stufen und namentlich die Tätigkeiten der Direktion.

Die Kantonsingenieurinnen und -ingenieure oder die Personen, die das entsprechende Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons ausüben (im Kanton Waadt wird diese Rolle gegenwärtig vom Vorsteher der *Direction générale de la mobilité et des routes* wahrgenommen) haben Einsitz im Anstaltsrat. In dieser Funktion vertreten sie nicht den Vereinbarungskanton, bei dem sie angestellt sind, sondern handeln einzig im Interesse des SIERA. Sie stellen dem SIERA ihr Wissen und ihre Erfahrung in den Bereichen Tiefbau, Projektverwaltung und Mobilität zur Verfügung. In ihrer jeweiligen Kantonsverwaltung stellen sie zudem sicher, dass die Direktion und die Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, die Entscheide des Anstaltsrats umsetzen.

Die beiden restlichen Mitglieder werden durch einstimmigen Beschluss der Kantonsingenieurinnen und -ingenieure bestimmt. Das heisst, keines dieser beiden restlichen Mitglieder ist an der Ernennung des anderen Mitglieds beteiligt, wenn beispielsweise einer dieser beiden Posten vakant ist. Diese beiden Mitglieder werden aufgrund der Kompetenzen ausgewählt, die für die Erfüllung der Mission und der Aufgaben des SIERA nötig sind. Sie dürfen in keinem Angestelltenverhältnis mit einem der Vereinbarungskantone stehen (dies schliesst nicht aus, dass sie ein paar Mandate für einen Vereinbarungskanton wahrnehmen oder wahrgenommen haben, sofern es sich um geringfügige Aufträge handelt). Darüber hinaus müssen sie jeweils andere Interessen oder Interessengruppen vertreten.

Die Kantonsingenieurinnen und -ingenieure (bzw. äquivalentes Amt) werden für ihre Arbeit im Anstaltsrat des SIERA nicht speziell entlohnt, weil diese Arbeit Teil ihres Pflichtenhefts ist. Deren Teilnahme am Anstaltsrat wird dem SIERA von den Vereinbarungskantonen in Rechnung gestellt – unter Berücksichtigung der für diese Funktion aufgewendeten Zeit und in sinngemässer Anwendung von Artikel 16 Abs. 2 Bst. b. Falls der Anstaltsrat gestützt auf seine organisatorische Freiheit (Art. 29 Abs. 4) beschliesst, die beiden anderen Mitglieder zu entlohnen, so werden diese Kosten vollständig vom SIERA getragen.

Weil die Funktion für die Kantonsingenieurinnen und -ingenieure (bzw. äquivalentes Amt) mit einer Stelle in der Kantonsverwaltung und/oder mit Fachwissen und beruflicher Erfahrung verbunden ist, kann sich kein Mitglied des Anstaltsrats von einem anderen Mitglied oder einer Drittperson bei seiner Arbeit für den SIERA vertreten lassen. Anders gesagt, die Mitglieder müssen persönlich an den Sitzungen des Anstaltsrats teilnehmen und/oder abstimmen.

Art. 27 Kompetenzen

Dem Anstaltsrat stehen folgende unübertragbare Befugnisse zu:

Kommentar: Weil der Anstaltsrat das oberste Führungsorgan des SIERA ist, ist er verantwortlich für alle Verwaltungsbefugnisse, die nicht ausdrücklich einem andern Organ übertragen worden sind. Die Vereinbarung enthält jedoch zwei Vorgaben betreffend diese Befugnisse: Zum einen überträgt sie dem Anstaltsrat gewisse Befugnisse, die nicht übertragbar sind (Art. 27). Zum anderen muss sie gewisse Aufgaben an die Direktion delegieren (Art. 32).

Zu den unübertragbaren Befugnissen ist Folgendes anzufügen: Die Unübertragbarkeit hindert den Anstaltsrat nicht, die Aufsicht gewisser Aufgaben innerhalb des Rats an ein oder mehrere Mitglieder zu übertragen oder sich in Form von Kommissionen zu organisieren. Die Unübertragbarkeit bedeutet hingegen, dass der Anstaltsrat unabhängig von der gewählten Organisationsform *in corpore* für die Ausführung seiner Befugnisse verantwortlich ist und bleibt.

Organisation

- a. die Oberaufsicht des SIERA, namentlich der Direktion, ausüben;
- b. die Direktorin oder den Direktor sowie die anderen Mitglieder der Direktion ernennen und entlassen;
- c. die Revisionsstelle bestellen und abberufen;
- d. die Geschäftsordnung anpassen oder ändern;

Kommentar: Bst. a: Der Anstaltsrat ist das oberste Organ in der Hierarchie des SIERA. Das heisst, der Direktor nimmt Anweisungen vom Anstaltsrat entgegen und erstattet ihm Bericht. Bst. b: Der Anstaltsrat leitet das Anstellungsverfahren und kann die Mitglieder der Direktion frei wählen. Für die vertragliche Regelung des Arbeitsverhältnisses wendet er sich hingegen an den Kanton Waadt, ist dieser doch gemäss Artikel 31 Abs. 1 die Anstellungsbehörde für die Direktionsmitglieder. Bst. c: Der Anstaltsrat bestellt direkt die Revisionsstelle und entscheidet frei über die Ausgestaltung des Mandats, wobei die Unabhängigkeitsanforderungen und die Vorgaben zum Mandat nach Artikel 34 vorbehalten bleiben. Bst. d: Vorbehaltlich der Grundsätze, die in der Vereinbarung definiert sind, organisiert sich der Anstaltsrat frei. Er muss dies jedoch formell über die Verabschiedung einer Geschäftsordnung tun. In diesem Dokument müssen der Ablauf der Sitzungen des Anstaltsrats, die allfälligen Rechte der Mitglieder, eine solche Sitzung einzuberufen, den Umfang der Befugnisse, die nach Artikel 32 an die Direktion delegiert werden, und weitere Aspekte dieser Art festgelegt sein.

Ressourcen

- e. den jährlichen Geschäftsbericht des SIERA einschliesslich Anhang sowie insbesondere die geprüfte Jahresrechnung und den Voranschlag des SIERA annehmen;
- f. das von der Direktion vorgeschlagene interne Reporting-/Controllingsystem validieren, um namentlich regelmässig die Nutzung der Ressourcen des SIERA vor dem Hintergrund des verabschiedeten Voranschlags zu überprüfen;
- g. innerhalb der von der Vereinbarung gesetzten Schranken die Verwendung des Ergebnisses und der akkumulierten Reserven nach Ablauf des Kalenderjahrs festlegen;
- h. die mittel- und langfristige Planung und den Einsatz der finanziellen Ressourcen des SIERA festlegen und genehmigen; dies gilt namentlich für die Investitionen, die für den Betrieb und die Erfüllung der Aufgaben des SIERA nötig sind;
- i. den Personalbedarf des SIERA genehmigen;

Kommentar: Bst. e: s. Art. 6. Bst. f: Das Reporting ist darauf ausgelegt, dass der Anstaltsrat auf adäquate, vollständige und punktuelle Weise Kenntnis erhält von den Informationen, Ergebnissen und Indikatoren, die für das Führen des SIERA, das Sicherstellen der Effizienz, das Erreichen der strategischen Ziele sowie die Verwendung und/oder die Anpassung des Voranschlags wesentlich sind, damit er Entscheide und Massnahmen in Kenntnis aller nützlichen Elemente treffen kann. Das interne Kontrollsystem (IKS) ist ein Prozess, für den der Anstaltsrat verantwortlich ist und der dazu beiträgt, die Zielsetzungen in Zusammenhang mit der Effizienz und der Wirksamkeit der operativen Tätigkeiten, der Zuverlässigkeit der Jahresabschlüsse und der Konformität mit den Gesetzen und

Normen sicher zu erreichen. Gemäss den Schweizer Prüfungsstandards besteht das IKS «aus Controlling-Elementen (Kontrollumgebung, Risikoanalyse-Prozesse für die Einrichtung, für die Buchführung und Rechnungslegung wichtige Informations-/Kommunikationssysteme) sowie aus Controlling- und Monitoring-Tätigkeiten». Bst. g: Bei der Zuteilung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass gewisse Reserven gebildet, Verpflichtungen (namentlich gegenüber dem ASTRA) eingehalten und die Ziele gemäss Zielvereinbarung (Art. 5 Abs. 2 Bst. a) erreicht werden müssen. Bst. h und i: Die Mehrheit der Verpflichtungen und Bedürfnisse werden budgetiert (vgl. Bst. e); sie müssen insbesondere Gegenstand einer Notiz sein, der dem Geschäftsbericht beigelegt wird (Art. 6 Abs. 2). Es kann aber auch vorkommen, dass gewisse Entscheide im Laufe des Geschäftsjahrs oder dringend gefällt werden müssen. Die Direktion hat diesbezüglich lediglich eine delegierte Kompetenz (Art. 32 Abs. 1 Bst. f und h).

Tätigkeit

- j. sicherstellen, dass der SIERA die Souveränität eines jeden Vereinbarungskantons achtet, insbesondere in Bezug auf die Gesetze und anderen rechtlichen Bestimmungen, die in jedem Vereinbarungskanton gelten;
- k. die wichtigsten Voraussetzungen und Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen dem SIERA und dem ASTRA definieren;
- l. sicherstellen, dass der SIERA die Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA einhält;
- m. die vierjährige Zielvereinbarung abschliessen;
- n. alle Fragen betreffend Umsetzung und Interpretation der Vereinbarung behandeln.

Kommentar: Bst. j: Der SIERA wirkt auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone (teilweise) in Ausführung einer Bundesaufgabe. Die Ausführung der Bundesaufgabe darf nicht auf Kosten der Souveränität der Vereinbarungskantone geschehen. Innerhalb dieser Grenzen müssen die Vereinbarungskantone die Interventionen des SIERA auf ihrem Gebiet aber tolerieren (dies gilt auch für den freien Verkehr der Fahrzeuge, Geräte und Angestellten, die dem SIERA bereitgestellt wurden, und zwar unabhängig von Herkunfts- oder Referenzkanton).

Bst. k und l: Vertragspartner des ASTRA ist neu der SIERA. Der SIERA wird bei den direkten Beziehungen mit dem ASTRA von der Direktion vertreten (Art. 32 Abs. 1 Bst. c). Die Einhaltung der grundsätzlichen Verpflichtungen obliegt indes dem Anstaltsrat. Auch ist einzig der Anstaltsrat befugt, die wichtigen vertraglichen Beziehungen des SIERA mit dem ASTRA über die Hauptleistungsvereinbarung, welche die Grundlage für die Übertragung der Bundesaufgabe betreffend Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen ist, zu definieren oder anzupassen. In dieser Sache kann die Direktion lediglich Vorschläge einbringen. Sie kann hingegen andere Verträge für die laufende Verwaltung und/oder für punktuelle Leistungen abschliessen, auch wenn der ASTRA Vertragspartei ist (Art. 32 Abs. 1 Bst. c). Bst. m: Die Zielvereinbarung wird zwischen den Regierungen der Vereinbarungskantonen und dem Anstaltsrat, der im Namen und auf Rechnung des SIERA handelt, ausgehandelt und abgeschlossen. Bst. n: Der Anstaltsrat muss persönlich intervenieren, wenn die Anwendung der Vereinbarungen unklar ist, einen Konflikt hervorruft oder interpretiert werden muss.

Art. 28 Entscheidungsverfahren

- ¹ Sitzungen des Anstaltsrats werden nur in Anwesenheit aller Mitglieder abgehalten. Sofern kein Mitglied eine Diskussion verlangt, kann der Anstaltsrat allerdings auch auf dem Zirkularweg Beschlüsse fassen.
- ² Die Beschlüsse werden mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder gefasst. Davon ausgenommen sind folgende Beschlüsse, die Einstimmigkeit der drei Kantonsingenieurinnen und -ingenieure der Vereinbarungskantone (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons) erfordern:
 1. Ernennung und Entlassung der Direktorin oder des Direktors sowie der anderen Mitglieder der Direktion;
 2. Anpassung oder Änderung der Geschäftsordnung;
 3. Entscheid über alle wesentlichen Investitionen, die nicht budgetiert sind;
 4. Änderung der wichtigsten Voraussetzungen und Bedingungen der Zusammenarbeit mit dem ASTRA;
 5. Festlegung der Verwendung des Ergebnisses und/oder der kumulierten Reserven innerhalb der von der Vereinbarung definierten Grenzen;
 6. Genehmigung nach Artikel 27 Bst. e des jährlichen Geschäftsberichts.
- ³ Die Mitglieder des Anstaltsrats können sich in ihrer Funktion nicht vertreten lassen.
- ⁴ Die Direktorin oder der Direktor nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Anstaltsrats teil.

Kommentar: Bei jeder Sitzung des Anstaltsrats müssen alle amtierenden Mitglieder (im Prinzip fünf) anwesend sein. Bei Abwesenheit eines Mitglieds muss die Sitzung verschoben werden, weil sich kein Mitglied vertreten lassen kann (Art. 28 Abs. 3). Für jeden Beschluss des Anstaltsrats ist grundsätzlich das absolute Mehr nötig (drei Stimmen). Enthaltungen werden protokolliert, jedoch wie eine Nein-Stimme gezählt. Das heisst, bei zwei Ja-, zwei Nein-Stimmen und einer Enthaltung gilt ein Vorschlag als abgelehnt. Für gewisse wichtige Entscheide ist das qualifizierte Mehr erforderlich: In diesen Fällen ist das absolute Mehr (mindestens drei Ja-Stimmen) eine Voraussetzung, jedoch nicht ausreichend, weil im Minimum alle drei Kantonsingenieurinnen und -ingenieure (oder die Personen, die das entsprechende Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons ausüben) zustimmen müssen. Die Entscheide, die dem qualifizierten Mehr unterstellt sind, betreffen die Zusammenstellung der Direktion und damit des beauftragten Organs des Anstellungsrats (Ziff. 1), die Geschäftsordnung, welche die Regeln für die Übertragung von Aufgaben durch den Anstaltsrat an die Direktion gemäss Vorgaben der Vereinbarung definiert und/oder präzisiert (vgl. Kommentar zu Art. 32) (Ziff. 2), bedeutende Ausgaben, d. h. jede Ausgabe, die eine Planung erfordert und die im Jahresvoranschlag nicht vorgesehen worden war (Ziff. 3), jegliche Änderung der Verträge zwischen dem SIERA und dem ASTRA, und zwar unabhängig von Art und Umfang der Änderung (Ziff. 4), die Verwendung des Ergebnisses und/oder der kumulierten Reserven (Verbuchung der Reserven oder Ausschüttung) (Ziff. 5) und die Genehmigung des jährlichen Geschäftsberichts nach Artikel 6 (Ziff. 6).

Die Direktorin oder der Direktor ist berechtigt, in aktiver Weise an den Sitzungen des Anstaltsrats teilzunehmen. Ausgenommen sind Sitzungen, welche die Direktorin oder den Direktor bzw. die Nachfolgerin oder den Nachfolger zum Gegenstand haben. Sie oder er kann sich durch ein anderes Mitglied der Direktion vertreten lassen, oder, mit der Genehmigung des Anstaltsrats, durch ein anderes Mitglied der Direktion begleiten lassen. Die Abwesenheit der Direktorin oder des Direktors ist hingegen kein Grund für die Verschiebung einer Sitzung des Anstaltsrats. Die Direktorin oder der Direktor hat weder ein Stimmrecht noch das Recht, symbolisch ihre oder seine Stimme abzugeben.

Art. 29 Funktionsweise

- ¹ Der Anstaltsrat tagt so oft, wie es die Führung des SIERA erfordert, mindestens aber viermal im Jahr auf Initiative seiner Präsidentin oder seines Präsidenten.
- ² Sofern die drei Kantonsingenieurinnen oder -ingenieure der Vereinbarungskantone (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons) nicht einstimmig etwas anderes beschliessen, übernehmen die Kantonsingenieurinnen oder -ingenieure (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons) den Vorsitz im Turnus von einem Jahr.
- ³ Die Präsidentin oder der Präsident hat in den Sitzungen der Kommission eine organisatorische und leitende Funktion inne. Sie oder er hat keinen Stichtscheid.
- ⁴ Der Anstaltsrat organisiert sich im Übrigen selbst.

Kommentar: Der Anstaltsrat legt seine Arbeitsweise in einer Ordnung fest, dessen Inhalt er mit ein paar Vorbehalten frei bestimmen kann. Als Erstes muss die Geschäftsordnung den Rhythmus oder die Modalitäten für die Einberufung des Anstaltsrats definieren, wobei er mindestens viermal im Jahr (im Prinzip einmal pro Quartal) zusammenkommen muss. Die Mindestanzahl wurde tief angesetzt, weil die Vereinbarung nicht dem Anstaltsrat, sondern der Direktion eine grosse Verantwortung für das Tagesgeschäft gibt. Zweitens muss die Geschäftsordnung die Rollen innerhalb des Anstaltsrats definieren, wobei es mindestens eine Präsidentin oder einen Präsident geben muss (Art. 29 Abs. 2). Sie muss auch die formellen Modalitäten ihrer Sitzungen (Protokollierung; Möglichkeit, Sitzungen per Videokonferenz oder mit anderen Telekommunikationsmitteln abzuhalten; Recht, Punkte auf die Tagesordnung zu setzen; usw.) festlegen. Und schliesslich muss die Geschäftsordnung einerseits die Aufgaben festlegen, die unter Einhaltung von Artikel 32 Abs. 1 an die Direktion delegiert werden, und andererseits genau bestimmen, wer innerhalb des Organigramms des SIERA zeichnungsberechtigt ist.

Die Präsidentin oder der Präsident hat in dieser Rolle einzig organisatorische Kompetenzen. Sie oder er beruft die Sitzungen ein, organisiert die Tagesordnung, stellt die Protokollierung sicher und ist Ansprechperson für jede Kommunikation zuhanden des Anstaltsrats.

Art. 30 Vertretung

- ¹ Der Anstaltsrat und im Rahmen ihrer oder seiner Kompetenzen die Direktorin oder der Direktor vertreten den SIERA nach aussen.
- ² Der Anstaltsrat und im Rahmen ihrer oder seiner Kompetenzen die Direktorin oder der Direktor können einer oder mehreren Personen punktuell und zeitlich befristet das Recht einräumen, den SIERA zu vertreten und rechtlich wirksam zu verpflichten. Die Direktorin oder der Direktor

führt eine Liste der Beauftragten, in welcher der Umfang und die Dauer der übertragenen Befugnisse festgehalten sind, wobei alle Beauftragten Kollektivunterschrift zu zweien haben.

Kommentar: Der SIERA handelt gegenüber Dritten über seine Organe. Der Anstaltsrat legt in der Geschäftsordnung die Zeichnungsberechtigungen (Einzel- oder Kollektivunterschrift zu zweien) seiner Mitglieder und der Direktionsmitglieder, insbesondere der Direktorin oder des Direktors, fest. Hingegen schreibt die Vereinbarung vor, dass jede beauftragte Person, die nicht Mitglied des Anstaltsrats oder die Direktorin bzw. der Direktor ist, gegebenenfalls die Kollektivunterschrift zu zweien hat. Es kann sich um punktuelle Delegierte, die eine Vollmacht oder ein Mandat für eine zeitlich beschränkte Aufgabe erhalten, oder um Angestellte, die dem SIERA für eine längere Periode bereitgestellt werden und im Rahmen ihrer Aufgaben eine Verpflichtung im Namen des SIERA eingehen sollen, handeln.

Der Anstaltsrat kann auch beschliessen, den SIERA auf freiwilliger Basis im Handelsregister einzutragen (Art. 934 Abs. 2 OR), und dabei die Personen, die im Namen des SIERA handeln dürfen, sowie deren Zeichnungsberechtigungen festlegen.

2. KAPITEL

Direktion

Art. 31 Zusammensetzung

- ¹ Die Direktion besteht aus vier Personen, die vom Anstaltsrat ernannt, aber von der Anstellungsbehörde des Kantons Waadt angestellt werden.
- ² Die Direktion besteht aus der Direktorin oder dem Direktor und drei ihr oder ihm unterstellten Vizedirektorinnen und -direktoren.

Kommentar: Die vier Mitglieder der Direktion werden einzig durch den Anstaltsrat bestimmt. Sie werden hingegen von der Anstellungsbehörde des Kantons Waadt angestellt. Die Direktion besteht aus einer Direktorin oder einem Direktor und den ihr oder ihm unterstellten stellvertretenden Direktorinnen und Direktoren, die für die Bereiche Support (Logistik, juristische Beratung, IT, Buchhaltung usw.), Betrieb (Werkhöfe und Stützpunkte) und Elektromechanik verantwortlich sind. Die Direktionsmitglieder, die vom Kanton Waadt angestellt werden, stellen ihre Zeit auch den beiden anderen Vereinbarungskantonen zur Verfügung. Dabei gilt folgende Aufteilung: 50 % der Arbeitszeit für den Kanton Waadt und je 25 % der Arbeitszeit für die beiden anderen Vereinbarungskantone. Die Gesamtheit der Arbeitszeit wird in einer zweiten Phase von jedem Vereinbarungskanton dem SIERA bereitgestellt. Dieses Kaskadensystem erlaubt die formelle Integration der Direktion und untermauert ihre Legitimität in den drei Kantonsverwaltungen.

Art. 32 Aufgaben

- ¹ Die Direktion hat folgende Aufgaben:
 - a. das Tagesgeschäft des SIERA leiten, verwalten, überwachen und weiterentwickeln;
 - b. über seine Direktorin oder seinen Direktor an den Sitzungen des Anstaltsrats teilnehmen;
 - c. im Namen des SIERA die Beziehungen und den Austausch mit dem ASTRA und mit Dritten sicherstellen;

- d. innerhalb des vom Anstaltsrat definierten Rahmens Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA abschliessen, anpassen oder auflösen;
- e. den SIERA einschliesslich der Werkhöfe und Stützpunkte auf dem Gebiet der Gebietseinheit II verwalten;
- f. die Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt wurden, organisieren und verwalten wie auch den Personalbedarf planen;
- g. die Ausgaben des SIERA in Übereinstimmung mit dem vom Anstaltsrat genehmigten Jahresvoranschlag verwalten;
- h. den Anstaltsrat über den finanziellen Bedarf für die Fortführung der strategischen Ausrichtung gemäss Zielvereinbarung informieren;
- i. den Anstaltsrat über die Investitionen, die für den Betrieb und die Erfüllung der Aufgaben des SIERA nötig sind, informieren;
- j. dem Anstaltsrat ein internes Reporting-/Controllingsystem vorschlagen, um namentlich regelmässig die Nutzung der Ressourcen des SIERA vor dem Hintergrund des verabschiedeten Voranschlags zu überprüfen;
- k. die vom ASTRA verlangten Berichte vorbereiten;
- l. den jährlichen Geschäftsbericht des SIERA einschliesslich der Anhänge wie der geprüften Jahresrechnung und des Voranschlags vorbereiten;
- m. die laufende Buchhaltung des SIERA sicherstellen;
- n. die operativen Aufgaben des SIERA organisieren, namentlich indem sie diese Aufgaben auf die Werkhöfe und Stützpunkte auf dem Gebiet der Gebietseinheit II aufteilt und die nötigen Richtlinien und Reglement erlässt; und
- o. alle Aufgaben erfüllen, die ihr der Anstaltsrat punktuell oder dauerhaft überträgt.

² Die Direktion folgt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen; dazu gehört namentlich die Sicherstellung eines rentablen, sicheren und hochwertigen Betriebs der Nationalstrassen auf dem Gebiet der Gebietseinheit II.

Kommentar: Bst. a: Aus Gründen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ist die Direktion für das Tagesgeschäft des SIERA zuständig. Sie setzt sich aus Fachpersonen zusammen, die ihr gesamtes Arbeitspensum ihrer Funktion beim SIERA widmen. Bst. b: Die Direktorin oder der Direktor kann sich vertreten lassen oder mit dem Einverständnis der Präsidentin oder des Präsidenten des Anstaltsrats durch eine stellvertretende Direktorin oder einen stellvertretenden Direktor begleiten lassen. Sie oder er hat kein Stimmrecht, doch kann sie oder er mit beratender Stimme teilnehmen (Art. 28 Abs. 4). Bst. c: Die Direktion ist die erste Ansprechpartnerin für die Kunden des SIERA. Ohne gegenteilige Delegation ist es jedoch grundsätzlich die Aufgabe des Anstaltsrats, mit der Politik und den Medien zu interagieren. Bst. d: Die Direktion ist befugt, im Namen des SIERA Verträge mit Dritten, auch mit dem ASTRA, abzuschliessen, sofern der Gehalt der Delegation der Bundesaufgabe davon unberührt bleibt. So müssen insbesondere die vom Anstaltsrat definierten Bestimmungen und Bedingungen für die Zusammenarbeit eingehalten werden (Art. 27 Bst. k und l).

Bst. f.: Die administrative Verwaltung des SIERA ist in einem umfassenden Sinne zu verstehen: Sie umfasst namentlich die unterstützenden und begleitenden Leistungen, die der SIERA seinen verschiedenen Akteuren (vor allem seinen Organen und Angestellten) zur Erfüllung der ihm anvertrauten Aufgaben anbietet. Bst. g.: Die Direktion ist befugt, die finanziellen Mittel des SIERA ohne Obergrenze einzusetzen, soweit diese Ausgaben im Jahresvoranschlag vorgesehen sind. Bedeutende Ausgaben, die nicht budgetiert sind, müssen hingegen vom qualifizierten Mehr des Anstaltsrats (Art. 28. Abs. 2 Ziff. 3) genehmigt werden. Bst. h, i und j.: Die Direktion nimmt über das Reportingsystem die Rolle der Zeugin und Berichterstatte(r)in für den Anstaltsrat wahr und informiert ihn über die vor Ort festgestellten Bedürfnisse (s. auch Art. 27 Bst. f). Bst. k.: Welche Bericht damit gemeint sind, wird gegebenenfalls in den Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA definiert. Bst. l.: vgl. Art. 6. Bst. m.: Der SIERA setzt die vom ASTRA vorgegebenen Grundsätze für die Rechnungslegung um, d. h. das harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) (s. auch Art. 22). Bst. n.: Unter Vorbehalt der in der Zielvereinbarung definierten Achsen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. b) und der Geschäftsordnung hat die Direktion das Recht, die operative Struktur des SIERA zu reorganisieren sowie Richtlinien und Weisungen zuhanden der ihr unterstellten Einheiten zu erlassen. Bst. o.: Der Direktion können weitere Aufgaben übertragen werden. Diese sind allerdings nicht garantiert und hängen vom Anstaltsrat ab, der diese Aufgaben frei ändern oder widerrufen kann.

Art. 33 Administrative Unterstützung (Dienstleistungen)

Grundsätzlich leistet der Kanton Waadt auf der Grundlage von spezifischen Dienstleistungsverträgen oder über die Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, Support und/oder zentrale administrative Unterstützung für die Organe des SIERA.

Kommentar: Im Prinzip stellt der Kanton Waadt die Angestellten zur Verfügung, die der Verwaltung und zentralen administrativen Unterstützung des SIERA zugeteilt werden. Die Werkhöfe und Stützpunkte sind von dieser Unterstützung ausgeschlossen. Die administrative Unterstützung, welche die Werkhöfe und Stützpunkte benötigen, wird nämlich wie bis anhin von den Angestellten sichergestellt, die vom betroffenen Vereinbarungskanton bereitgestellt werden. Diese Personen sind alle Teil der Vereinbarungen über die Bereitstellung der Angestellten. Es kann vorkommen, dass der SIERA punktuell oder regelmässig Dienstleistungen und/oder Kompetenzen benötigt, die er intern nicht hat. Da der Verwaltungssitz des SIERA in Lausanne ist, sieht die Vereinbarung vor, dass es dem Kanton Waadt obliegt, über die entsprechenden Dienststellen diese Unterstützung zu leisten, und dass die Gesamtkosten dieser Unterstützung entgolten werden. Diese ergänzende Unterstützung ist Gegenstand von spezifischen Leistungsvereinbarungen.

3. KAPITEL

Revisionsstelle

Art. 34 Bestellung und Rolle

¹ Die Revisionsstelle ist ein namhaftes Revisionsunternehmen, das gemäss Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 staatlich beaufsichtigt ist und als zugelassener Revisionsexperte vom Anstaltsrat bestellt wird; der Auftrag der Revisionsstelle gilt für ein Jahr und kann erneuert werden.

- ² Die Revisionsstelle muss die Unabhängigkeitsanforderungen und Aufgaben nach Artikel 727b ff. des Obligationenrechts (OR) erfüllen. Sie muss namentlich eine ordentliche Revision durchführen und dem Anstaltsrat jedes Jahr ihren Revisionsbericht mit der Jahresrechnung vorlegen.

Kommentar: Die Revisionsstelle muss die Vorgaben gemäss Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG; SR 221.302) erfüllen, das namentlich verlangt, dass Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen für Gesellschaften des öffentlichen Interesses erbringen, einer besonderen Zulassung bedürfen (Art. 727b und Art. 7 ff. RAG). Die Aufgaben der Revisionsstelle sind im Obligationenrecht definiert (Art. 728a ff. OR). Die Revisionsstelle muss ein namhaftes Revisionsunternehmen sein. Das heisst, das Unternehmen muss mindestens landesweit tätig und unabhängig sein. Damit das Unternehmen als unabhängig gelten kann, darf es nicht regelmässig Leistungen für einen der Vereinbarungskantone erbringen und es muss die Bedingungen nach Artikel 728 Abs. 2 OR einhalten. Die frühere Ausführung von punktuellen Aufträgen von geringfügiger Bedeutung ist a priori nicht disqualifizierend. Die Revisionsstelle kann hingegen während der Erfüllung ihrer Funktion keine weiteren Mandate annehmen.

5. TITEL: STREITFÄLLE

Art. 35 Mediation

- ¹ Die Vereinbarungskantone unterbreiten Streitigkeiten, Meinungsverschiedenheiten oder Ansprüche aus oder im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung dem Anstaltsrat, der nach Treu und Glauben eine für alle Vereinbarungskantone akzeptable einvernehmliche Lösung zu erreichen sucht.
- ² Streitigkeiten, Meinungsverschiedenheiten oder Ansprüche zwischen einem oder mehreren Vereinbarungskantonen einerseits und dem SIERA andererseits werden einem Ad-hoc-Ausschuss unterbreitet, der sich aus zwei Mitgliedern des Anstaltsrats und einer Regierungsvertreterin oder einem Regierungsvertreter des oder der betroffenen Vereinbarungskantone zusammensetzt.

Kommentar: Der Anstaltsrat ist nach Artikel 27 Bst. n für die Anwendung und richtige Interpretation der Vereinbarung zuständig. Somit nimmt er auch die Rolle des Mediators ein, der einen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung unterbreiten kann, wenn ein Konflikt zwischen zwei oder mehreren Vereinbarungskantonen besteht. Der Anstaltsrat kann diese Mediationsphase auch an einen oder mehrere anerkannte Mediatoren, die keine Beziehung zum SIERA oder den Vereinbarungskantonen haben, auslagern. Wenn der SIERA jedoch Partei in einem möglichen Streitfall ist, muss der Anstaltsrat zwingend einen Ad-hoc-Ausschuss bilden, der aus zwei Mitgliedern des Anstaltsrats (die idealerweise keine direkte Beziehung zu den betroffenen Vereinbarungskantonen haben) und einer Vertreterin oder einem Vertreter der betroffenen Vereinbarungskantone besteht. Es ist wesentlich, dass die Regierungsvertreterin oder der Regierungsvertreter ihren oder seinen Kanton verpflichten kann. Dieser Ausschuss führt die Mediation unabhängig vom Anstaltsrat durch und kann Vorschläge einbringen. Auch wenn die Vereinbarung keine Frist festlegt, ist es angesichts dessen, was auf dem Spiel steht, und angesichts der Notwendigkeit der Zusammenarbeit wünschenswert, dass diese Diskussionsphase zur gütlichen

Regelung von Meinungsverschiedenheiten möglichst früh stattfindet und möglichst schnell zum Abschluss gebracht werden kann.

Art. 36 Schiedsverfahren

- ¹ Streitigkeiten, Meinungsverschiedenheiten oder Ansprüche, die vom Anstaltsrat oder vom Ad-hoc-Ausschuss nicht vollständig geregelt werden konnten, werden von den Vereinbarungskantonen bzw. vom SIERA einem Dreierschiedsgericht unterbreitet.
- ² Beide Parteien ernennen je eine Schiedsrichterin oder einen Schiedsrichter. Diese bestimmen gemeinsam die dritte Schiedsrichterin oder den dritten Schiedsrichter, die oder der den Vorsitz innehat. Falls mehr als zwei Parteien voneinander abweichende Interessen geltend machen, werden die beiden Schiedsrichterinnen oder Schiedsrichter gemäss Vereinbarung der Parteien ernannt. Können sich die Parteien nicht einigen, werden die beiden Schiedsrichterinnen oder Schiedsrichter von der Interparlamentarischen Kommission ernannt.
- ³ Das Schiedsgericht wendet das Schiedsverfahren an, das in der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 vorgesehen ist.

Kommentar: Der SIERA ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die von den Vereinbarungskantonen gegründet wird, um ihre Zusammenarbeit für die Ausführung auf Delegation einer Bundesaufgabe zu institutionalisieren. Wegen des kollaborativen Ansatzes, der am Anfang des SIERA steht (Zusammenlegung der Ressourcen der drei Kantone), und des Gegenstands der betroffenen Tätigkeiten (Verwaltung auf Delegation einer Bundesaufgabe, die a priori die Souveränität der Vereinbarungskantone nicht berührt) ziehen die Vereinbarungskantone eine private Beilegung von Streitigkeiten vor.

Die Ernennung des Schiedsgerichts folgt dem klassischen Verfahren bei Streitigkeiten zwischen zwei Einheiten (Vereinbarungskanton und/oder SIERA). Die beiden von den beiden Parteien ernannten Schiedsrichterinnen oder Schiedsrichter bezeichnen gemeinsam die dritte Schiedsrichterin oder den dritten Schiedsrichter, die oder der dem Schiedsgericht vorstehen wird. Falls mehr als zwei Parteien involviert sind und sich die Parteien nicht einigen können, bezeichnet die Interparlamentarische Kommission die drei Mitglieder des Schiedsgerichts. Diese organisieren sich dann selber und bezeichnen insbesondere die Präsidentin oder den Präsidenten.

Im Übrigen wendet das Schiedsgericht (bei Bedarf sinngemäss) die Artikel 353 ff. der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) an.

6. TITEL: DAUER UND KÜNDIGUNG

Art. 37 Dauer

Die Vereinbarung wird auf unbestimmte Dauer abgeschlossen.

Art. 38 Kündigung

Jeder Vereinbarungskanton kann die Vereinbarung einseitig auflösen, indem er durch seine Regierung die Regierungen der anderen Vereinbarungen über den Beschluss seines Parlaments informiert und dabei eine Kündigungsfrist von sechs Monaten vor Beginn der Frist für die

Kündigung der Hauptleistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem ASTRA betreffend Gebietseinheit II einhält.

Kommentar: Die Vereinbarung sieht für die Vereinbarungskanton ein Kündigungsrecht vor, weil die Vereinbarung unbefristet gilt. Es ist nämlich richtig und entspricht den Rechtsgrundsätzen, dass einer Vertragspartei die Möglichkeit gegeben wird, unter gewissen Bedingungen und unter Einhaltung einer vorgegebenen Frist von einer zeitlich unbeschränkten Verpflichtung zurückzutreten. Die Kündigung kann vom Parlament des Vereinbarungskantons, das aus der Vereinbarung zurücktreten will, ausgesprochen werden. Dieses Rechts kann aber nur innerhalb eines bestimmten Zeitfensters ausgeübt werden, das den Verpflichtungen des SIERA gegenüber dem ASTRA Rechnung trägt. So muss ein Vereinbarungskanton, das die Vereinbarung kündigen will, dies sechs Monate vor Beginn der Frist für die Kündigung der Hauptleistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem ASTRA tun. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass eine allfällige Auflösung des SIERA (Art. 39) keine Auswirkungen auf die Verpflichtungen des SIERA gegenüber dem ASTRA hat.

Art. 39 Auflösung

¹ Wird der SIERA aufgelöst, werden:

- a. die Passiven des SIERA aus den liquiden Aktiven oder dem Verwertungserlös befriedigt; und
- b. die liquiden Aktiven, die nach Befriedigung aller Verpflichtungen des SIERA übrigbleiben, oder die Erlöse aus deren Verwertung im Verhältnis zur Beteiligung der Vereinbarungskantone am Eigenkapital des SIERA nach Artikel 17 unter den Vereinbarungskantonen aufgeteilt.

² Kündigt ein Vereinbarungskanton die Vereinbarung, bleiben seine Rechte und Pflichten gemäss Vereinbarung bis zum Ende der letzten Leistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und einem Dritten bestehen.

Kommentar: Die Auflösung wird durch den Austritt eines oder mehrere Vereinbarungskantone ausgelöst. Die Vereinbarung – und damit der SIERA – kann in der hier vorgesehenen Form nicht mit bloss zwei Vereinbarungskantonen weiterbestehen. Die Auflösung beginnt, sobald der letzte Vertrag zwischen dem SIERA und einem Dritten endgültig beendet wurde. Dabei gilt, dass der Anstaltsrat bei Empfang der Kündigung eines Vereinbarungskantons sämtliche Schritte einleitet, die nötig sind, um die bestehenden Verträge und Vereinbarung, bei denen der SIERA Partei ist, ordnungsgemäss zu kündigen. Die Auflösung wird vom Anstaltsrat durchgeführt, der damit zum Liquidator des SIERA wird. Der Liquidator sorgt vorrangig dafür, dass die Schulden des SIERA beglichen und dessen Verpflichtungen erfüllt werden. Der Rückfall der Aktiven erfolgt entweder über die Verteilung des Nettovermögens unter den Vereinbarungskantonen oder über die Verteilung unter ihnen eines allfälligen Verwertungserlöses, wenn der Anstaltsrat zum Schluss kommt, dass der Wert des Vermögens dadurch gesteigert werden kann.

Die Vereinbarungskantone bleiben durch die vorliegende Vereinbarung gebunden, bis der SIERA von allen vertraglichen Verpflichtungen befreit ist. Danach hält jeder Vereinbarungskanton die Bereitstellung der Kantonsingenieurinnen oder des -ingenieurs (bzw. des äquivalenten Amts) aufrecht, bis der SIERA formell aufgelöst ist.

7. TITEL: ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art. 40 Inkrafttreten

Die Vereinbarung tritt am Datum in Kraft, das die Regierungen der Vereinbarungskantone nach der Genehmigung durch die Kantonsparlamente gemeinsam festlegen.

Art. 41 Aufbauphase

- ¹ Der SIERA nimmt am 1. Januar 2019 seinen Betrieb auf.
- ² Nach Inkrafttreten der Vereinbarung nimmt der Anstaltsrat einen Plan an, in dem das Verfahren und die Übergangsphasen für die Anpassung der Struktur der Gebietseinheit II gemäss interkantonaler Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 an die Struktur gemäss vorliegender Vereinbarung beschrieben sind.
- ³ Dessen ungeachtet behält die interkantonale Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 zwischen den gleichen Parteien Gültigkeit bis zum 1. Januar 2019.
- ⁴ Jeder Vereinbarungskanton verpflichtet sich, alle Vorkehrungen zu treffen und insbesondere die rechtlichen Änderungen vorzunehmen, die für die Umsetzung der Vereinbarung innerhalb der Fristen gemäss Plan des Anlagerats nötig sind.

Art. 42 Aufhebung und Übernahme

- ¹ Die interkantonale Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 wird auf den 1. Januar 2019 aufgehoben.
- ² Am 1. Januar 2019 übernimmt der SIERA alle Rechte und Pflichten der Gebietseinheit II.

Art. 43 Benachrichtigung des Bundes

Jeder Vereinbarungskanton bringt diese Vereinbarung nach Artikel 48 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 dem Bund zur Kenntnis.

Die vorliegende interkantonale Vereinbarung wurde am [Datum] 2018 vom Parlament des Kantons Waadt, am [Datum] 2018 vom Parlament des Kantons Freiburg und am [Datum] 2018 vom Parlament des Kantons Genf gemäss kantonseigenem Verfahren und gemäss Verfahren nach dem Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland angenommen.

GESCHEHEN zu Freiburg, Genf und Lausanne, am [Datum] 2018, in drei Unterschriften, die jedem Vereinbarungskanton ausgehändigt wurden.

Für den Kanton Waadt:

Name: _____

Funktion: Präsident

Name: _____

Funktion: Kanzler

Für den Kanton Freiburg:

Name: _____

Funktion: Präsident

Name: _____

Funktion: Kanzler

Für den Kanton Genf

Name: _____

Funktion: Präsident

Name: _____

Funktion: Kanzler

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DAEC-140

Projet de loi :

Adhésion du canton de Fribourg à la convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier SIERA

Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Gabrielle Bourguet

Vice-présidence : Bernadette Hänni-Fischer

Membres : David Bonny, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Romain Collaud, Olivier Flechtner, Xavier Ganioz, Johanna Gapany, Madeleine Hayoz, Christa Mutter, Nicolas Pasquier, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Entrée en matière

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

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (5 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 19 octobre 2018

Anhang

GROSSER RAT

2018-DAEC-140

Gesetzsentwurf:

Beitritt des Kantons Freiburg zur interkantonalen Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf (SIERA)

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium : Gabrielle Bourguet

Vize-Präsidium : Bernadette Hänni-Fischer

Mitglieder : David Bonny, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Romain Collaud, Olivier Flechtner, Xavier Ganioz, Johanna Gapany, Madeleine Hayoz, Christa Mutter, Nicolas Pasquier, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (5 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 19. Oktober 2018



Message 2018-DAEC-62

3 juillet 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la gestion des déchets (lutte contre les déchets sauvages)

1. Introduction	1
2. Contexte des travaux législatifs	3
3. Organisation et déroulement des travaux législatifs	4
4. Solutions prévues par le projet	5
5. Commentaire par article	8
6. Conséquences financières et en personnel	12
7. Influence de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat-communes	13
8. Effets sur le développement durable	13
9. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	13

1. Introduction

1.1. Généralités

1.1.1. Déchets sauvages

Le fait de jeter ou d'abandonner dans les espaces publics de petites quantités de déchets urbains sans utiliser les infrastructures prévues, plus communément appelé «littering», est un problème de société qui a pris une ampleur importante ces dernières années. Les modes de consommation rapide s'étant particulièrement développés, les problèmes d'abandon de déchets dans la nature ou sur la voie publique ont crû. Cette thématique fait partie des préoccupations de la population et a un réel impact sur la qualité de vie. Les citoyens sont sensibles à la salubrité des espaces publics et la présence de déchets éparpillés crée de l'insécurité. Des études ont démontré que la problématique de la salubrité publique restait ces dernières années la seconde préoccupation des habitants de la ville de Berne (avec en 2016 un pourcentage de 15% des personnes interrogées).

Par simplification et pour éviter l'anglicisme «littering», le terme de «déchets sauvages» sera utilisé par la suite pour définir le résultat de l'acte consistant à jeter ou abandonner

des petites quantités de déchets hors des installations prévues à cet effet.

Les causes de l'augmentation du phénomène des déchets sauvages sont multiples. Il s'explique notamment par le nombre de personnes qui prennent leur pause de midi à leur poste de travail ou de formation. Ce phénomène est grandissant. Il arrive aussi de manière de plus en plus fréquente que les personnes se nourrissent en chemin et en pleine rue. Cette manière de consommer différemment contribue à l'augmentation des déchets à l'extérieur. Le développement des journaux gratuits et l'interdiction de fumer dans les établissements publics ont aussi contribué à amplifier le phénomène. Des études ont démontré que 70% des déchets produits dans l'espace public sont éliminés dans des poubelles publiques, les 30% restant sont jetés par terre. Plus de 50% des déchets produits dans l'espace public sont des emballages provenant essentiellement de la restauration rapide.

On peut observer que ce phénomène vaut principalement en milieu urbain mais également en campagne et dans certains lieux de détente ou à vocation touristique. Les milieux paysans relèvent quant à eux que les déchets jetés notamment le long des différents axes routiers dans les champs peuvent créer de graves lésions au bétail en cas d'ingestion, voire

provoquer sa mort, et imposent des opérations de nettoyage coûteuses en temps et en francs.

Ces explications démontrent bien que toutes les collectivités publiques ou presque sont concernées par le phénomène, à des degrés certes divers, mais bien réels, induisant des coûts non négligeables liés aux opérations de sensibilisation, de nettoyage et d'élimination des déchets sauvages. Les impacts des déchets sauvages sont de trois ordres, à savoir esthétiques, écologiques et économiques.

Selon une étude de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), les frais de nettoyage en lien avec les déchets sauvages se monteraient en Suisse à environ 200 millions de francs par an, ce qui représente 20% des coûts totaux de nettoyage, équivalent à une charge par habitant de 18 francs 50. Sur ce montant, 150 millions de francs sont déboursés par les communes et près de 50 millions de francs par les entreprises de transports publics. La majeure partie des déchets sauvages étant produite dans les zones habitées, l'étude a porté sur les déchets sauvages dus au trafic des piétons dans les villes et les communes, ainsi que dans les transports publics. Les coûts induits par les déchets sauvages et leur répartition sur les différentes catégories de déchets concernés ont été déterminés sur la base d'échantillonnages représentatifs dans plus de 40 communes et 9 services de transports publics. Les communes et les transports publics sélectionnés étaient de différentes tailles et répartis dans toute la Suisse pour gagner en représentativité.

Fort notamment de ces chiffres, avec la perspective de pouvoir enrayer le phénomène, plusieurs cantons ou villes en Suisse se sont saisi du problème en légiférant sur cette problématique de l'abandon de déchets sauvages. C'est le cas par exemple du canton de Berne et de ceux de Bâle-Campagne, Soleure et Thurgovie. Certains d'entre eux, notamment le canton de Bâle-Campagne, ont même instauré une interdiction de boire et manger dans les transports publics. Le canton de Vaud a mis en place récemment une loi-cadre permettant aux communes vaudoises de prévoir dans leur règlement de Police la possibilité d'infliger des amendes d'ordre auprès des citoyens en cas d'abandon de déchets sauvages, notamment.

Il est intéressant de relever que la plupart des systèmes adoptés ces dernières années prévoient des dispositions visant à sanctionner l'abandon de déchets sauvages par une amende d'ordre, dont le montant moyen est compris entre 40 et 300 francs environ. Certains systèmes mis en place se limitent à de la répression et d'autres systèmes vont plus loin en mettant aussi en place des mesures de sensibilisation de la population.

1.1.2. Expériences faites dans les cantons et villes de Suisse

Le canton de Bâle-Campagne a émis la possibilité d'établir des amendes d'ordre punissant l'abandon de déchets sauvages depuis 2015 seulement. Par conséquent, le canton n'a pas le recul nécessaire pour analyser l'impact de cette mesure et n'a pas procédé à une évaluation de la situation. Il faut noter que cela vaut pour la plupart des autres cantons ou villes qui ont mis en place des systèmes récemment. Pour l'instant, chaque cas a été traité individuellement. Le canton offre son soutien aux communes, qui sont libres de choisir si elles entendent sanctionner l'abandon de déchets sauvages par des amendes d'ordre ou non. En parallèle, des actions basées sur la prévention ont été menées.

La loi sur les déchets du canton de Berne est entrée en vigueur en 2004. Un projet pilote de lutte contre les déchets sauvages est conduit dans la ville de Berne depuis 2013. La ville de Berne a reçu des retours très positifs de la population, du monde politique et des médias, qui saluent ce projet. La lutte contre les déchets sauvages s'articule autour de trois axes, à savoir les deux principaux que sont la prévention et la répression, le troisième axe étant le nettoyage de l'espace public. Il est à noter qu'il est difficile d'en distinguer les effets de manière individuelle, les trois axes produisant leurs effets de manière conjointe. Des rapports publiés chaque année par la ville de Berne, appelés «Aktion Subers Bärn – zäme geits», ont démontré que la combinaison de ces trois axes s'est avérée très efficace, permettant de faire chuter le pourcentage de population estimant la salubrité de l'espace public comme étant une des préoccupations majeures. En effet, cette problématique, bien que restant stable en termes de préoccupation ces dix dernières années, a perdu en intensité au fil des années grâce aux mesures qui ont été prises, en reculant de 32% en 2007 à 15% en 2016. Un indice de propreté («Saubereitsindex»), créé dans le but de mesurer le sentiment de propreté auprès de la population et assurer la gouvernance des mesures, n'a cessé de s'améliorer globalement ces dernières années, démontrant bien les effets bénéfiques et perceptibles des actions réalisées et de la pertinence de la communication.

Il ressort des rapports précités qu'en 2015, 52 amendes d'ordres avaient été attribuées, contre 47 en 2014 et 23 en 2013. Le montant moyen des amendes s'élevait à environ 40 francs. Très récemment, un projet pilote a permis aux agents et agentes de ville(en uniforme) d'infliger des amendes d'ordre en sus de la Police cantonale. Cette compétence parallèle a permis de constater une augmentation du nombre d'amendes d'ordre, s'élevant en 2016 à environ 120 au total, faisant presque doubler les recettes des amendes.

Parmi les autres mesures instaurées, mentionnons enfin qu'un cours spécifique «Abfall und Konsum» est dispensé dans les classes allant du jardin d'enfants jusqu'à la 9^e année

de scolarité. Cela permet de sensibiliser les jeunes à la thématique des déchets et de notre mode de consommation.

Selon la loi sur les déchets du canton de Thurgovie, les déchets sont gérés par les communes. L'Etat a mené des campagnes de propreté deux fois en l'espace de 7 ans. On trouve sur le site internet du canton la «Littering Toolbox», un outil d'aide interactif qui permet de mieux cibler les mesures à prendre dans les situations de littering (<http://www.littering-toolbox.ch/>). Les amendes d'ordre ont été introduites en 2008, elles peuvent être infligées par la Police cantonale et les agents et agentes de ville. Le nombre d'amendes infligées se chiffre au-delà de 250 en 2012 et 2013. Il n'y a pour l'instant pas d'enquête mesurant les effets de l'introduction des mesures répressives dans la lutte contre les déchets sauvages.

Plusieurs villes de Suisse comme Lausanne ont mis en place des agents et agentes spécifiques de la propreté qui ont pour mission principale de faire respecter les règlements de Police, notamment en matière de gestion de déchets. Ils ont la charge d'œuvrer pour sensibiliser, communiquer et dénoncer les incivilités liées à l'abandon de déchets sauvages.

Il faut citer en exemple la ville de Fribourg qui entre 2012 et 2016, a mis en place la campagne «Fribourg – ville propre» avec plusieurs mesures concrètes visant à réduire les déchets sauvages et à améliorer la propreté en ville. Parmi celles-ci, on peut citer des adaptations au niveau de l'infrastructure avec de nouvelles poubelles, l'engagement d'un agent ou agente de propreté en 2013, la collaboration avec les écoles par le biais de séances d'information dans les classes et l'organisation d'actions de nettoyage, des campagnes d'information et de contrôle concernant les dépôts sauvages ou encore des actions de nettoyage avec des écoles, des associations ou des entreprises. Un rapport de la ville de Fribourg démontre que les travaux d'enlèvement des déchets sauvages représentent plus d'un tiers des coûts liés au nettoyage des espaces publics, soit pour la ville de Fribourg environ 100 000 francs par année.

2. Contexte des travaux législatifs

Le conseiller national Jacques Bourgeois (PLR/FR) a déposé une initiative parlementaire le 21 mars 2013 (13.413) demandant que la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) précise que les personnes qui abandonnent des déchets au lieu d'utiliser les installations de collecte prévues à cet effet puissent être punies d'une amende uniforme dans toute la Suisse. Le système d'amendes prévoyait des montants pouvant aller jusqu'à 300 francs.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a donné suite à cette initiative le 2 juillet 2013. La commission parallèle du Conseil des Etats (CEATE-E) s'est ralliée à cette décision le 25 octobre 2013. Il a été convenu au niveau fédéral

que cette initiative serait mise en œuvre en coordination avec la législation sur les amendes d'ordre.

Un avant-projet de modification de la LPE fixant une norme de comportement (interdiction de jeter ou abandonner de petites quantités de déchets) et une norme pénale (notamment amende de 300 frs au plus pour celui qui aura jeté ou abandonné de petites quantités de déchets) a été mis en consultation le 23 février 2015 par la CEATE-N. Le 27 mai 2015, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a salué et approuvé de manière générale les mesures proposées.

Le Conseil national a finalement rejeté le 16 juin 2016 le projet, en partant principalement du principe qu'il revenait aux cantons et aux communes, sous l'angle de la subsidiarité des compétences et moyens d'action, de s'attaquer à ce problème, soulevant au passage que les amendes n'étaient pas forcément appropriées pour changer les comportements.

Malgré l'abandon de ce système d'amendes d'ordre en matière d'abandon de déchets sauvages, il faut relever qu'au niveau fédéral mais s'agissant de la procédure en générale amendes d'ordres, une nouvelle loi, adoptée le 18 mars 2016, entrera prochainement en vigueur, simultanément à son ordonnance d'exécution, actuellement en cours de consultation. Le système d'une procédure simplifiée d'amendes d'ordre a prouvé son efficacité dans la répression des contraventions mineures à la loi sur la circulation routière. La nouvelle loi générale est destinée à élargir la procédure de l'amende d'ordre, le but étant que des atteintes à d'autres lois soient elles aussi sanctionnées facilement, rapidement et uniformément, en vue de décharger les autorités pénales ordinaires. Elle précise aussi que l'amende d'ordre est perçue par les organes de Police et les autorités chargés de l'application des lois fédérales citées et des ordonnances d'exécution de ces lois.

Suite à l'entrée en vigueur de cette nouvelle législation, sans doute pas avant 2019, les cantons devront désigner les organes compétents pour infliger les amendes d'ordre. Le canton de Fribourg devra se doter de règles d'exécution qui s'appliqueront au niveau cantonal. Dans ce cadre, il sera libre de déclarer la procédure de l'amende d'ordre applicable également aux contraventions au droit cantonal et communal. Une réflexion générale devra être faite au niveau de l'ensemble des Directions concernées. Partant, les travaux législatifs prendront un certain temps et il est difficilement concevable d'envisager un dispositif en vigueur avant fin 2019 voire 2020.

Comme le projet le propose, il apparaît d'autant plus impératif que le canton de Fribourg se dote dans sa législation spéciale en matière de déchets de règles permettant de sanctionner l'abandon de déchets sauvages par des amendes d'ordre. Un tel système permet aussi de répondre à la motion des députés Antoinette Badoud et Didier Castella, qui s'inscrivait en concordance avec l'initiative précitée de Jacques Bourgeois au niveau fédéral. Cette motion a été déposée le 14 mai 2013, intitulée «lutte

contre les déchets sauvages» (réf. 2013-GC-19 [M1023.13]). Elle demandait au Conseil d'Etat d'ajouter un nouvel article dans la LGD pour qu'un frein soit mis à l'abandon de déchets sauvage et que ces gestes constituent une infraction qui puisse être sanctionnée par une amende. Il était aussi fait mention dans la motion que «des campagnes de sensibilisation, notamment dans les écoles, et des incitations financières figurent parmi les solutions possibles pour lutter contre ce phénomène de société (...)».

Pour rappel, le Conseil d'Etat dans sa réponse du 24 septembre 2013, avait proposé d'accepter la motion, en mentionnant que de manière générale il partageait l'avis des députés demandant que les dispositions légales et les sanctions pénales relatives aux déchets sauvages soient mieux précisées dans les bases légales actuelles. Lors des débats qui avaient eu lieu au Grand Conseil le 14 novembre 2013, la grande majorité des intervenants avaient relevé le besoin d'agir également par le biais de mesures de sensibilisation et de répression. Les motionnaires avaient relevé qu'il leur apparaissait souhaitable qu'une campagne de sensibilisation soit adressée non seulement aux jeunes mais qu'elle soit également étendue au monde adulte dans son ensemble. En outre, durant les débats parlementaires, plusieurs interventions ont rappelé que le thème de l'abandon des déchets sauvages était un thème qui préoccupait l'agriculture depuis plusieurs années, créant de nombreux dégâts et problèmes de santé chez le bétail qui ingérait de nombreux déchets en tout genre. Au final, l'ensemble des députés avait appelé à l'instauration d'un système équilibré entre sanction et prévention. Il a été aussi demandé à ce que des mesures à la source et incitatives soient réfléchies afin de lutter efficacement et globalement contre l'abandon de déchets sauvages.

3. Organisation et déroulement des travaux législatifs

3.1. Travaux préalables

Les travaux législatifs ont été pilotés par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Un groupe de travail constitué de plusieurs représentants de la DAEC et du Service de l'environnement (SEn) a été constitué ad hoc et s'est réuni à plusieurs reprises pour examiner les différents systèmes permettant de lutter efficacement contre l'abandon de déchets sauvages.

Des contacts réguliers ainsi que plusieurs consultations partielles, à différentes phases du projet, ont été menés auprès des autres Directions et organes intéressés. Une séance de présentation des travaux préliminaires a même été organisée en février 2016 devant la Commission cantonale pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage.

3.2. Consultation externe

Un avant-projet a fait l'objet d'une première consultation interne et externe de février à avril 2016. Pour rappel, cet avant-projet mis en consultation reprenait la norme de comportement et la norme pénale prévues au niveau fédéral et prévoyait un système unifié d'amendes d'ordre au niveau cantonal. Il prévoyait aussi de renforcer le principe de sensibilisation dans le domaine de la gestion des déchets, tout en veillant à ce que les mesures touchent aussi les jeunes en âge de scolarité.

Sur les 185 entités consultées, 56 déterminations ont été émises, dont 34 communes sur 150. La plupart des communes se sont ralliées à la position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). L'ACF a accueilli favorablement et approuvé dans son ensemble le projet cantonal. Sur les 9 partis politiques amenés à se prononcer, seuls les 4 principaux ont répondu. Tous ont également approuvé globalement le projet.

En particulier, la plupart des instances consultées saluait le renforcement proposé dans l'avant-projet des mesures d'information et de sensibilisation par les services de l'Etat (SEn, SFF, etc.) et les communes pour lutter contre les déchets sauvages. Il en est ressorti que la sensibilisation face aux déchets sauvages était une priorité plus ou moins grande pour certaines communes selon leurs caractéristiques urbaines ou touristiques, par exemple. Pour autant, un manque de personnel et de ressources a été pointé du doigt pour pouvoir véritablement lutter efficacement face au phénomène. Des craintes ont été exprimées notamment sur l'impossibilité pour certaines collectivités d'appliquer au niveau communal le système de répression proposé par le canton. En outre, certaines communes et partis politiques ont fait valoir qu'il était judicieux que chaque commune puisse malgré tout conserver une certaine marge de manœuvre selon la sensibilité locale dans la mise en œuvre du système cantonal.

Toutes les entités concernées ont salué le système proposé d'amendes d'ordre. Elles ont indiqué à ce sujet que de bons résultats avaient été obtenus là où il était déjà pratiqué. Pour autant, certaines entités ont mentionné qu'un tel système aurait des effets non négligeables sur l'activité de la Police et de la justice, précisant toutefois que la procédure serait à l'évidence moins lourde que l'établissement systématique d'un rapport de dénonciation et d'une procédure ordinaire débouchant sur le prononcé d'une ordonnance pénale. Certaines entités ont estimé que l'application sur le terrain d'un tel système serait difficile en raison des contacts directs avec les contrevenants. En outre, plusieurs entités consultées souhaitaient que des précisions soient apportées dans le projet définitif, par exemple relativement à la définition de l'espace public ou en matière de réserves en lien avec d'autres lois existantes telles que la détention des chiens et la législation sur la circulation routière.

L'ensemble des entités consultées s'est montré favorable à la possibilité d'octroyer la compétence aux agents communaux et agentes communales pour infliger des amendes d'ordre. Cela devait rester une faculté et non une obligation. A ce titre, elles ont soulevé l'importance que les organes compétents puissent garantir leur autonomie dans les procédures d'encaissement et le suivi juridique des amendes d'ordre. Certaines sont d'avis que la Police de proximité devrait être renforcée pour cette nouvelle tâche, car la Police des déchets ne justifierait pas la création d'une nouvelle catégorie de Police intercommunale.

Certaines entités ont insisté sur l'importance que les agents communaux et agentes communales puissent contraindre les contrevenants, à tout le moins à décliner leur identité, sous peine de devoir faire appel sans cesse à la Police cantonale pour identifier le contrevenant ou dénoncer le cas en procédure ordinaire contre inconnu, ce qui enlèverait toute efficacité au nouveau système.

Des avis partagés ont été émis par exemple sur le fait d'autoriser des exceptions face à la sanction de l'abandon de déchets sauvages lors de manifestations publiques. Les questionnements sur la tarification des déchets selon leur nature ont aussi été nombreux. La question de la proportionnalité des amendes face à d'autres infractions a également été soulevée.

Enfin, un débat s'est ouvert quant à l'extension de la délégation de compétences permettant d'infliger des amendes d'ordre à plusieurs catégories d'organes. Plusieurs entités consultées souhaiteraient que la compétence de sanctionner soit dévolue prioritairement à la Police cantonale alors que d'autres souhaiteraient qu'elle soit étendue aux agents communaux et agentes communales, au personnel du Service des forêts et de la faune (SFF) et du SEn, au personnel de la voirie, aux conseillers communaux ou encore à des agences de surveillance privées. Les principales difficultés pratiques soulevées concernaient quasiment exclusivement les conditions requises pour que ces catégories de personnes puissent être habilitées à donner des amendes d'ordre. La question de l'usage d'un pouvoir de contrainte pour des agents et agentes autres que ceux de la Police cantonale afin d'imposer à un contrevenant de décliner son identité a été largement thématisée. Plusieurs entités consultées ont relevé au final que si les autorités sanctionnant l'abandon de déchets sauvages ne pouvaient pas exiger d'un contrevenant qu'il déclare son identité, la procédure de sanction via les amendes d'ordre ne serait en définitive pas applicable.

4. Solutions prévues par le projet

La loi cantonale sur la gestion des déchets (LGD, RSF 810.2) a été adoptée par le Grand Conseil le 13 novembre 1996 et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997. Même si son contenu a subi quelques modifications lors de ses 20 années d'existence,

les éléments déterminants tels que la répartition des compétences, le financement de l'élimination, la zone d'apport pour l'usine d'incinération et l'obligation d'autorisation pour les installations de traitement sont toujours d'actualité.

La LGD actuelle n'aborde pas de manière précise la thématique de la lutte contre les déchets sauvages. Etant donné que la nouvelle ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, modifiant ainsi les conditions-cadres dans le domaine, une refonte complète de la LGD s'imposera prochainement. Cela rejoindra également le souhait exprimé lors des débats de prévoir, pour autant que nécessaire et possible, des mesures incitatives, à la source, afin de lutter contre les déchets notamment jetables. Des réflexions sur la valorisation et le recyclage des déchets devront également être menées dans ce cadre.

Toutefois, au vu des résultats de la motion, acceptée au niveau cantonal par 88 voix contre 0, avec 3 abstentions, une modification spécifique de la LGD sur ce sujet est non seulement possible mais surtout utile déjà à court terme. Cette modification s'inscrit comme première mesure, parmi d'autres à venir, lors de la refonte intégrale de la LGD, qui ensemble formeront à terme un système efficace et moderne de gestion des déchets. Un arsenal législatif efficace en la matière représente un enjeu important pour le canton de Fribourg, tant au niveau environnemental qu'économique. L'objectif est à l'avenir de garantir par une valorisation et un recyclage ciblé la récupération d'un maximum de matières premières secondaires contenues dans les déchets, pour les réintroduire ensuite dans le circuit économique. La gestion des ressources naturelles et la valorisation des déchets sont par ailleurs des opportunités au niveau économique.

S'agissant de répondre aux attentes spécifiques de la motion acceptée, le canton de Fribourg estime essentiel que des démarches puissent être entreprises à différents niveaux, et non pas uniquement au niveau répressif, afin d'enrayer efficacement le problème. En termes d'intervention, la priorité doit être accordée aux actions de sensibilisation de la population et des consommateurs. Toutefois, il s'agit également de renforcer les mesures de répression afin d'accroître l'efficacité générale et à court terme du système, le but étant de mettre en place au final un système global et cohérent de lutte contre l'abandon de déchets sauvages.

Les grands axes proposés dans le projet de modification de la LGD sont les suivants.

4.1. Renforcement de l'information et des actions de sensibilisation

Pour rappel, plusieurs dispositions fédérales traitent déjà dans la législation actuelle de l'importance de l'information et la sensibilisation de la population. L'article 10^e al. 3 LPE

mentionne que les services spécialisés conseillent les autorités et les particuliers. Ils renseignent la population sur ce qu'est un comportement respectueux de l'environnement et recommandent des mesures visant à réduire les nuisances. L'article 7 OLED prévoit que les services spécialisés de la protection de l'environnement informent les particuliers et les autorités de la manière de limiter ou d'éliminer les déchets. Ils renseignent notamment sur la valorisation des déchets et sur les mesures visant à empêcher que de petites quantités de déchets soient jetés ou abandonnés.

Au niveau cantonal, l'article 8 al. 3 LGD prévoit déjà actuellement que la DAEC organise les activités d'information et de formation ainsi que des actions conformes au plan cantonal de gestion des déchets.

Il ressort de toutes ces dispositions que la sensibilisation est un axe prioritaire en matière de gestion des déchets et plus particulièrement dans le domaine de la lutte contre les déchets sauvages. Pour sensibiliser la population dans son ensemble et contribuer à améliorer la propreté dans les espaces publics, le canton et les communes organisent chaque année depuis 2005 des actions «Coup de balai». En 2018, 35 communes fri-bourgeoises ont mis sur pied une action «Coup de balai».

Le présent projet a pour finalité de concrétiser au niveau cantonal les principes du droit fédéral, en apportant certains objectifs et précisions nouvelles au principe existant de l'article 8 al. 3 LGD.

Par cette modification et l'expression d'une volonté expresse, le canton a comme objectif de poursuivre les actions déjà menées par le passé et de mettre en place à l'avenir également de nouvelles actions visant à sensibiliser toujours plus la population face à ce phénomène.

La concrétisation de cet objectif pourra prendre diverses formes. Il s'agira dans un premier temps d'examiner les synergies qui pourront être développées avec les collectivités qui connaissent déjà une véritable stratégie de lutte contre l'abandon et le dépôt de déchets sauvages. Il pourra s'agir de veiller à soutenir des actions citoyennes ou bénévoles organisées par des privés, des entreprises ou par des organisations militant en faveur de la lutte contre les déchets sauvages. Il pourra s'agir également de l'organisation, en collaboration avec les communes, d'événements, à thèmes, dans la perspective de rassembler la population, dans un esprit convivial et éducatif. Enfin, le canton cherchera enfin à développer de nouveaux outils privilégiant un dialogue avec tous les groupes concernés à propos de thèmes sociaux tels que le respect de l'espace public, étant conscient l'instauration d'amendes d'ordre en cas d'abandon de déchets sauvages impliquera de toute évidence la nécessité de mener une importante campagne d'information et de prévention préalable.

4.2. Interdiction de l'abandon de déchets sauvages

Le système actuel de la LGD interdit déjà de manière générale l'élimination des déchets hors des installations prévues à cet effet (art. 12 al. 2 LGD). Cette norme de comportement s'applique à tout type de déchet y compris les déchets en petites quantités, ne créant aucune distinction de genre ou de quantité.

L'article 13 détermine ensuite à qui revient formellement l'obligation d'élimination tenant compte du type de déchet considéré. Les déchets urbains sont définis de manière générale comme les déchets produits par les ménages, ainsi que tous les déchets de composition analogue. Il convient de différencier l'élimination inappropriée de plus grandes quantités de déchets consistant par exemple à déposer des sacs-poubelle dans la rue au mauvais moment ou des déchets produits dans les ménages dans des poubelles publiques de l'abandon de déchets sauvages en petites quantités par exemple sur la voie publique (tels que emballages de repas à l'emporter ou de boissons, de sachets, de chewing-gums, de restes de nourriture, de journaux, prospectus ainsi que de mégots de cigarettes, etc.).

Partant, aucune nouvelle règle précisant les catégories de déchets n'est nécessaire. Seul un système de sanction, présenté au chapitre suivant, est nécessaire pour distinguer la manière de sanctionner ces deux catégories différentes d'abandon de déchets.

4.3. Système unifié et simplifié de répression au niveau cantonal

Plusieurs alternatives ont été minutieusement examinées dans le cadre des travaux menés afin de voir celles qui étaient le plus à même d'atteindre un objectif de répression efficace.

Vu les difficultés de mise en œuvre identifiées dès le départ, dans le cadre de la consultation de l'avant-projet, avec l'introduction d'un système d'amendes d'ordre, des réflexions complémentaires ont dû être faites en vue d'évaluer en détail l'opportunité de maintenir le système actuel permettant de sanctionner les contrevenants, par le mode de poursuite actuelle (dénonciation par exemple auprès de la Police suivie, cas échéant, d'une ordonnance pénale prononcée par le Ministère public) tout en cherchant à mieux définir les infractions passibles d'une sanction au niveau cantonal (infractions d'une certaine gravité) de celles passibles d'une sanction au niveau communal.

L'objectif était de chercher à établir un système de classement entre infractions, tenant compte du degré de gravité. Cela consistait à réserver les sanctions des infractions les plus graves au niveau fédéral, à réprimer les infractions d'une gravité jugée moyenne au niveau cantonal puis à laisser le soin aux communes, selon les besoins locaux, de sanctionner les

infractions dites de moindre gravité, par voie réglementaire. Ce système présentait l'avantage de contribuer à garantir le principe de la subsidiarité d'action du canton, dans le respect de l'autonomie communale, en ne définissant pas de manière uniforme pour l'ensemble du territoire cantonal le principe d'une sanction pour les infractions mineures. Le désavantage manifeste est qu'il risquait de multiplier à l'avenir les cas de dénonciation et charger toujours plus le travail des autorités pénales ordinaires. Un tel système irait par ailleurs à l'encontre de la tendance actuelle au niveau de la Confédération mais aussi des cantons visant à élargir le champ d'application de la procédure d'amendes d'ordre à de plus en plus d'infractions mineures dans la perspective de les sanctionner de manière simple, rapide, économique et uniforme, le travail des autorités pénales s'en trouvant au final grandement facilité. De plus, le maintien du système de sanction actuel, avec l'établissement d'un système de classement, n'aurait pas permis de répondre aux objectifs recherchés par la motion Badoud/Castella précitée, demandant à introduire un système de répression uniforme pour l'ensemble du canton, de manière à ce qu'un frein soit mis à l'abandon de déchets sauvages. Ces motifs ont conduits le canton à renoncer à l'introduction d'un tel système.

Il eût été également envisageable, à l'instar de ce qui prévaut dans d'autres cantons, de créer une base légale cantonale laissant la faculté aux communes, selon les situations particulières, au niveau local, d'instaurer un système d'amendes d'ordre communales, par exemple au travers de leur règlement de Police ou de leur règlement relatif à la gestion des déchets. Un tel système aurait eu l'avantage de répondre aux seuls besoins des communes confrontées à la problématique des déchets sauvages, les enjeux pouvant se présenter sous une forme différente selon la typologie urbaine ou périphérique de la commune en question. Cependant, la difficulté est qu'il aurait constitué un précédent dans le système législatif cantonal qui ne prévoit pas pour l'heure la poursuite et le jugement des infractions des contraventions communales par des amendes d'ordre (cf. art. 86 de la loi cantonale sur les communes; LCo). Il s'agirait d'une nouvelle vision cantonale en matière pénale, ce qui nécessiterait de réfléchir à un système dans son intégralité (projet ambitieux). Le canton est d'avis qu'il reviendra à la Direction compétente en matière de sécurité et de justice de lancer ces réflexions dans le cadre du projet cantonal de mise en œuvre des dispositions fédérales sur les amendes d'ordres. Il est prématuré de lancer une telle «machine» à l'occasion d'un projet particulier comme celui de la gestion des déchets. En revanche, rien n'exclut que de futures dispositions cantonales permettent aux communes à l'avenir de prélever des amendes d'ordre communales. Pour tous ces motifs, l'idée d'instaurer un tel système a également été écartée.

En définitive, le système retenu et proposé, a le mérite de tenir compte du contexte actuel, en prévision d'une refonte

intégrale de la LGD et de l'instauration de dispositions cantonales d'exécution de la législation fédérale en matière d'amendes d'ordre, étant donné qu'il se calque principalement sur des modèles existants en vigueur au niveau cantonal (par exemple article 54a et suivants de la loi cantonale du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes, article 12a et 12b de l'ordonnance cantonale du 11 novembre 2012 concernant la zone de tranquillité de la Berra; article 23 et 24 de l'ordonnance cantonale du 12 octobre 2015 fixant les conditions de mise aux enchères et d'affermage des lots de pêche pour la période 2016–2021; OAff), à certaines nuances près. Il a l'avantage de proposer un système de sanctions uniforme au niveau cantonal et contribuer ainsi à l'égalité de traitement des personnes à l'origine des déchets sauvages.

Il faut préciser qu'un système cantonal de répression pénale implique qu'il ne reste plus aucune marge de manœuvre pour les communes pour maintenir un système de répression parallèle de rang communal. Par conséquent, dès l'entrée en vigueur de la présente loi et de son règlement d'exécution, les dispositions réglementaires communales prévoyant une sanction pénale, sous forme d'ordonnance pénale, pour le fait d'avoir jeté des objets sur la voie publique (cf. art. 5 al. 2 règlement-type sur la gestion des déchets), deviendront de facto caduques et devront être abrogées, à terme, par le biais d'une modification réglementaire au niveau communal. En effet, en vertu du principe de compétence résiduelle au niveau pénal, les communes ne peuvent prévoir sous forme de pénalité des amendes à leurs règlements de portée générale (par exemple art. 29 règlement-type sur la gestion des déchets) que pour autant que le canton n'ait pas déjà réglé exhaustivement la matière. Cela sera désormais le cas en matière de répression d'abandon de déchets sauvages.

Sont réservées encore les dispositions de droit fédéral (art. 60 et 61 LPE) qui sanctionnent certaines infractions comme le fait par exemple d'aménager ou exploiter une décharge sans autorisation.

4.4. Autres mesures

Outre la question des dérogations lors de manifestations publiques qui sera abordée sous commentaire de l'article 36a al. 2 ci-après, le canton de Fribourg renonce en l'état à introduire d'autres mesures incitatives par exemple visant l'encouragement de la diminution de la production de déchets tant que des réflexions approfondies n'auront pas été menées dans le cadre de la refonte intégrale de la LGD et du plan cantonal de gestion des déchets.

Parmi plusieurs mesures envisageables à futur, on peut d'ores et déjà citer, sous toute réserve, la mise en place d'un système permettant de faire contribuer de manière directe ou indirecte les exploitants de restaurations à l'emporter aux frais d'élimination des déchets sauvages.

5. Commentaire par article

Dispositions générales

Article 8 al. 3

L'article 8 LGD, selon sa version actuelle, prévoyait déjà que la DAEC organise des activités d'information et de formation ainsi que des actions conformes au plan cantonal de gestion des déchets. Cela était déjà le cas au travers de plusieurs actions organisées par la Direction, en collaboration avec les communes, notamment les actions «coups de balai» ou les diverses informations sur le site internet du SEn. L'article 10 al. 2 LGD prévoit que les communes informent régulièrement sur le contenu de leur règlement.

Le nouvel alinéa 3 de l'article 8 reprend ces différents principes, dans l'objectif de les concrétiser dans le droit cantonal et accroître le rôle de la Direction et du service de l'environnement en matière d'information et de sensibilisation. Il est précisé premièrement qu'en collaboration avec les communes, la Direction informe et conseille sur la manière de limiter ou d'éliminer les déchets. Les actions viseront dans un premier temps les particuliers et, en fonction des moyens à disposition, dans un deuxième temps les entreprises. En particulier, la Direction participera à la sensibilisation de la population à la problématique de la lutte contre les déchets sauvages.

Il faut noter que ce rôle d'information et de conseil peut se matérialiser sous des formes diverses avec par exemple des échanges et la transmission de renseignements entre collectivités publiques. Outre ce rôle général d'information et conseil, la Direction entreprend elle-même des actions sur le terrain destinées à sensibiliser l'ensemble de la population à la problématique de la production de déchets, de la lutte contre les déchets sauvages et des impacts environnementaux. Il est précisé que ces actions impliquent la collaboration des collectivités locales, celles-ci étant libres d'apporter leur contribution et de collaborer activement avec le SEn, agissant au nom de la Direction. Ces actions s'avèrent nécessaires pour garantir l'atteinte de résultats probants et durables à moyen et long terme, notamment dans le domaine de la lutte contre les déchets sauvages. Il faut mentionner encore que la mise en œuvre de ces actions nécessitera l'engagement, le soutien et la collaboration d'autres services de l'Etat que le SEn afin de pouvoir toucher le public cible.

Il est renvoyé pour le surplus aux explications données sous chiffre 4.1 ci-avant.

Exécution

Article 36 titre médian, al. 1 let. a et al. 4, 2^e phrase

Les modifications à cet article ont pour seul but de permettre d'introduire des amendes d'ordre pour l'abandon de petites quantités de déchets [cf article 36a (nouveau)].

Ces faits sont en effet déjà concernés par la disposition qui veut que celui qui élimine des déchets hors des installations prévues à cet effet peut être puni de l'amende (art. 36 al. 1 let. a) mais comme il est prévu de faire un cas particulier pour l'abandon de petites quantités de déchets et de pouvoir ce but que l'alinéa 4 est complété.

Article 36a (nouveau)

Amendes d'ordre a) Principes

Alinéa 1

Cette nouvelle disposition introduit le système d'amendes d'ordre, en se fondant sur l'article 9 al. 2, 2^e phr., de la loi d'application du code pénal (LACP). Cela permettra de sanctionner l'abandon de petites quantités de déchets par des amendes d'ordre. Cette nouvelle disposition pénale s'applique aux petites quantités de déchets, dont la liste mentionnée n'est pas exhaustive, notamment les emballages (y c. les bouteilles, les canettes et les sachets en plastique), les restes de repas, les chewing-gums, les papiers ou mégots de cigarettes.

Ce système présente les avantages, d'une part, de sanctionner certains comportements de moindre importance par le biais d'une procédure simplifiée, moins coûteuse et plus rapide que la procédure pénale ordinaire et, d'autre part, de décharger dans une certaine mesure les autorités pénales, car ce sont les agents et agentes qui, sur le terrain, constatent les infractions et infligent les amendes d'ordre (réduction du travail administratif).

S'agissant du champ d'application territorial, il faut préciser que les amendes d'ordre sont infligées dans l'espace public, assimilable à la notion de domaine public (cantonal et communal) mais également dans les lieux privés accessibles au public (notamment rues, parkings, places, moyens et surfaces de transport, chemins, nature, forêt, etc.) ainsi qu'à proximité. Cette notion signifie qu'une personne qui jette un emballage ou un autre déchet sur un terrain privé non accessible au public (par exemple par-dessus une clôture) et que cette personne est vue et interpellée, une amende d'ordre pourra également lui être infligée.

Elles sont infligées directement, comme pour les infractions à la circulation routière, à condition que l'auteur soit pris sur le fait, en flagrant délit, par un représentant ou une représentante de l'organe compétente (cf. commentaire ad article 36b).

Les infractions sont punissables d'une amende d'ordre lorsque la personne a commis son acte de manière intentionnelle mais également en cas d'acte commis par négligence.

La dernière phrase de l'alinéa 1 introduit une réserve destinée à préciser qu'il subsiste d'autres normes de comportement et d'autres sanctions déjà contenues dans des dispositions éparpillées au niveau fédéral, cantonal et communal. Ces dispositions affèrent toutes à la problématique au sens large de l'élimination des déchets mais elles doivent être distinguées de la problématique stricto sensu de l'abandon de déchets sauvages.

A titre d'exemple, même si cela constitue aussi une forme d'élimination illégale, la mise en place d'une décharge illégale (cf. art. 30^e LPE) va au-delà de l'abandon de déchets sauvages. Dans ce cas, les matériaux d'excavation sont généralement transportés dans un site non autorisé pour éviter des taxes ou d'autres dépenses liées à l'élimination. Il en va de même pour les dépôts sauvages de quantités importantes de déchets, par exemple le dépôt de vieux meubles en forêt.

On peut citer également l'article 60 al. 6 de l'ordonnance fédérale du 13 novembre 1962 sur règles de la circulation routière (OCR; RS 741.11) qui précise que le conducteur et les passagers ne tiendront ou ne jetteront aucun objet hors du véhicule, sauf lors de cortèges sur parcours gardé. La violation de cette prescription peut être sanctionnée par une amende (cf. art. 96 OCR).

La loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN) fixe quant à elle que toute personne doit veiller à la propreté des forêts en évitant de les détériorer notamment par le dépôt en forêt de débris de toute nature, d'épaves, de matériaux, de machines et d'autres objets (art. 33 al.1).

Il existe aussi des prescriptions relatives à la problématique générale de la salubrité publique et propreté urbaine (déjections en tout genre: par exemple crottes de chiens, crachats, etc.) et autres affichages sauvages et graffiti sur la voie publique. A ce sujet, la loi cantonale sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3) fixe des règles de salubrité publique, notamment les obligations des détenteurs et détentrices qui doivent ramasser les déjections de leur animal (art. 37 al. 1 LDCh). Des amendes d'ordres sont prévues pour sanctionner les contrevenants (art. 44a ss. LDCh). Certains cantons, comme le canton de Bâle-Ville, ont soumis à amende d'ordre également la problématique de l'affichage sauvage. La loi générale sur les amendes d'ordre du canton de Vaud prévoit que les contraventions à la propreté sur le domaine public, dans son ensemble, notamment les crottes de chiens et l'affichage sauvage, peuvent donner lieu à une amende d'ordre. A l'heure actuelle, le canton de Fribourg dispose de règles spéciales sur les enseignes publicitaires. La plupart des communes se

sont dotées pour leur part de dispositions réglementaires de Police en matière de salubrité publique.

L'abandon de déchets sauvages doit également être différencié de l'élimination inappropriée de plus grandes quantités de déchets urbains ou encore de la mauvaise gestion des sacs poubelle en violation de prescriptions communales (par exemple entreposage en vrac sur le domaine public ou en dehors des heures de ramassage des sacs, taxés ou non, contenant des ordures ménagères, dépôt des déchets privés dans des poubelles publiques, etc.). A ce sujet, le canton de Berne a réglementé la question de l'élimination des déchets dans les poubelles publiques, prescrivant que seule l'élimination des déchets par les passants y était autorisée, à l'exception de l'élimination des déchets urbains produits par les ménages et les entreprises. Il a estimé que ces déchets devaient être éliminés exclusivement dans les sacs taxés, prévus à cet effet.

Comme cela vaut jusqu'à ce jour, les sanctions applicables pour l'ensemble de ces situations exposées sont réservées. Elles devront être prononcées, cas échéant, par les autorités pénales et communales compétentes, à savoir en principe le Ministère public s'agissant des infractions de droit cantonal ou le Conseil communal, compétent pour prononcer des amendes, s'agissant des violations aux prescriptions de règlements communaux.

Alinéa 2

Le projet pose que les communes ont le loisir de prévoir des dérogations en cas de manifestations sujettes à autorisation dès lors qu'elles soumettent l'organisateur à l'obligation de fournir un concept de gestion des déchets. Ce concept devra prévoir certaines mesures techniques appropriées (comme la mise en place et la vidange des poubelles, le nettoyage des lieux, l'utilisation de la vaisselle consignée, la mise en place d'un tri sélectif, etc.). Le canton n'impose pas de mesures précises, le but étant que chaque organisateur puisse proposer des mesures à même pour la collectivité concernée de s'assurer que la problématique de tri et d'élimination des déchets soit garantie d'une façon respectueuse de l'environnement durant et après l'événement. Les collectivités bénéficient à ce sujet d'une certaine marge de manœuvre et conservent la possibilité en l'état, à défaut d'exigences cantonales précises, de fixer un catalogue de mesures, par voie réglementaire ou de directive.

Plusieurs communes, dont la ville de Fribourg, prévoient déjà, par le biais de directives communales, l'obligation pour chaque organisateur de manifestation sur le domaine public de présenter un concept déchets. La commune de Fribourg va même plus loin, en mettant en place des conventions avec les exploitants de restauration rapide visant au maintien de la propreté devant et autour du commerce. La commune prévoit aussi que les exploitants de stands ou de «food trucks» sont tenus de veiller à ce que la surface au sol occupée ne soit

pas souillée par leurs activités. Les exploitants devront assurer le nettoyage des abords immédiats de leurs installations ainsi que le ramassage des déchets liés à leurs activités avant de quitter leur emplacement. En cas de non-respect de cette condition, la ville de Fribourg se réserve le droit de facturer les prestations de nettoyage et de ramassage aux exploitants.

Alinéa 3

Le montant maximal possible de l'amende est de 300 francs, correspondant à la limite supérieure des amendes d'ordre prévue par la loi fédérale du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (art. 1 al. 4 nouvelle LAO: ci-après «N-LAO»). Cela s'explique par le caractère mineur des infractions. Le montant de l'amende pour chaque infraction est arrêté sous la forme d'un montant fixe. Cette tarification simplifie la procédure. Il n'est pas tenu compte des antécédents et de la situation personnelle du contrevenant ou de la contrevenante (par exemple capacités financières) pour fixer l'amende (cf. art. 1 al. 5 N-LAO). Il faut réserver une application par analogie d'autres principes contenus dans la législation fédérale dans l'attente d'un système cantonal exhaustif applicable (par exemple condition de l'âge de punissabilité: cf. art. 4 al. 1 N-LAO).

Alinéa 4

La compétence de déterminer la liste et le montant forfaitaire des amendes reviendra au Conseil d'Etat. La procédure de l'amende d'ordre ne sera applicable qu'une fois la liste et les montants fixés. Le règlement sur la gestion des déchets (RGD; RSF 810.21) devra donc être complété dans ce sens avec l'introduction d'une annexe spécifique.

En se basant sur l'exemple du canton de Berne, les montants suivants, à titre d'ordre de grandeur, pourraient être envisagés:

- > Petits déchets isolés tels que canettes, bouteilles, papiers, emballages, mégots, chewing-gums, restes de repas: 80 francs.

Article 36b (nouveau) b) Organes compétents

Alinéa 1

Cette disposition est centrale. Elle précise quelles sont les organes compétents pour constater les infractions et infliger des amendes d'ordre.

Elle donne la compétence aux agents et agentes de la Police cantonale ainsi qu'au personnel de surveillance du Service des forêts et de la faune pour constater les infractions. Par «personnel de surveillance», il faut entendre les personnes citées à l'art. 10 de l'ordonnance du 16 décembre 2003 sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la

pêche (OSurv; RSF 922.21). Il est renoncé à trop étendre cette liste pour des motifs d'efficacité.

Alinéa 2

A l'instar de ce qui prévaut en matière de circulation routière, les communes ont la possibilité de demander à se voir déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre. Il s'agit d'une simple faculté mise à disposition des communes et non d'une obligation comme le prévoyait initialement l'avant-projet. Les agents et agentes de la Police locale pourront par exemple exercer cette mission sur le terrain. Les communes pourront également, si elles le souhaitent, donner cette compétence à d'autres membres de la voirie communale ou même créer une unité spéciale d'agents et agentes de la propreté, comme c'est le cas en ville de Berne. Ces choix appartiennent à la commune.

Les conditions (par exemple formation des agents et agentes, assermentation, procédure, autorisation, etc.) à remplir par les communes pour permettre à certains de leurs agents et agentes de disposer de la compétence pour prélever des amendes d'ordre devront être fixées dans le RGD. Il apparaît justifié et cohérent de reprendre, sous rares changements, le système existant applicable en matière de délégation de compétence du Conseil d'Etat aux communes en matière de circulation routière, se fondant sur l'arrêté cantonal du 20 septembre 1993 concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre (RSF 781.21). Cela implique que les agents communaux et agentes communales devront être notamment être formés et assermentés ainsi qu'être munis d'un signe distinctif leur permettant d'exercer leur mission.

S'agissant de la possibilité pour les communes de déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre à des entreprises de sécurité publique, il faut rappeler les principes suivants. La délégation de compétences de Police à des personnes de droit privé est possible au niveau fédéral en vertu de l'article 178 al. 3 de la Constitution suisse et au niveau cantonal en vertu de l'article 54 al. 1 de la Constitution cantonale. Elle doit toutefois figurer dans une loi au sens formel, répondre à un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. Contrairement à ce qui se passe dans le domaine des affaires économiques, l'Etat ne peut donc entièrement privatiser le maintien de la sécurité publique, c'est-à-dire confier cette tâche au secteur privé. Bien que la Constitution ne prévoie pas de limites à cet égard, la doctrine défend le point de vue selon lequel certaines tâches administratives clés ne peuvent être déléguées. Sont citées la poursuite pénale au sens strict ou les mesures de sécurité qui comportent de graves atteintes aux droits fondamentaux. Lorsque du personnel de sécurité privé est engagé dans des fonctions subalternes, c'est-à-dire lorsqu'il est étroitement surveillé par du personnel de l'Etat et qu'il ne dispose pas d'une marge d'action, il n'y a pas de

transfert de tâches étatiques à des acteurs privés. Dans de tels cas, le personnel de sécurité privé exerce une simple activité auxiliaire en faveur des services de l'Etat. Il existe pareilles prescriptions au sujet des véhicules à l'arrêt, dont les contraventions peuvent être sanctionnées par du personnel de sécurité privé parce qu'il s'agit d'une activité auxiliaire (par exemple dépassement de la durée de parcage autorisée). En l'occurrence, parce que la personne en faute est libre de ne pas payer l'amende d'ordre ou d'exiger la procédure pénale ordinaire, il existe un contrôle suffisant des personnes auxquelles des tâches sont confiées. La délégation se limite à des infractions mineures et elle est proportionnelle dans le cadre de la procédure de l'amende d'ordre.

Au vu de ce qui précède, les communes pourront déléguer à leur tour cette compétence à des tiers privés (par exemple entreprises de sécurité). Il s'agit de tâches dites de «Police administrative». Cela obéit aux règles générales de la délégation de tâches publiques des communes à des mandataires privés (art. 5a LCo et 1 ReLCo). Toutefois, les communes qui entendent le faire devront l'annoncer, selon la pratique actuelle en matière de contraventions à la circulation routière, dans la demande de délégation adressée au Conseil d'Etat, en fournissant à l'appui le nom de l'entreprise et ceux des agents et agentes de sécurité qui seront compétents pour infliger les amendes d'ordre. Les agents et agentes de sécurité privée devront remplir les mêmes conditions que celles exigées de la part des agents communaux et agentes communales.

Il faut préciser ici que la délégation de compétence en faveur des communes qui la souhaitent laisse subsister la compétence concurrente de la Police cantonale et du personnel désigné de l'Etat.

Article 36c (nouveau) c) Pouvoirs

Seuls les agents et agentes de la Police cantonale disposent du pouvoir de contrainte («force publique»), au sens de l'article 5 al. 2 de la loi cantonale du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol; RSF 551.1) et l'article 198 al. 1 let. c du code de procédure pénale du 5 octobre 2007(CPP; RS 312.0).

La LPol prévoit cependant que la loi peut octroyer le pouvoir de contrainte à d'autres entités. Cela est le cas notamment avec la loi cantonale sur la chasse et pêche (art. 42 ss. LCha) qui a mis sur pied des agents et agentes de la Police de la faune. Les pouvoirs dont elle dispose sont définis aux articles 45 ss. LCha. Ils pourront exercer ces pouvoirs spéciaux également pour infliger des amendes d'ordre en matière d'abandon de déchets sauvages.

Les personnes compétentes du personnel de l'Etat, excepté celles qui disposent de pouvoirs spéciaux en application d'autres lois, comme cela a été rappelé précédemment avec les agents et agentes de la police de la faune, ainsi que les agents communaux et agentes communales ne disposeront d'aucun

pouvoir de contrainte. Cela vaut déjà actuellement pour les agents et agentes des Polices locales. Ils ne pourront faire usage tout au plus, dans une certaine latitude, que d'un dispositif dissuasif, sans pour autant faire appel à la contrainte physique. La gravité des infractions ne justifie pas un recours à la force en se fondant sur l'article 200 du code de procédure pénal (CPP). Ils ne pourront notamment pas forcer une personne qui refuse de se légitimer à décliner son identité. Un tel refus nécessitera de devoir appel à la Police cantonale.

Ce choix de ne pas doter les autres personnes compétentes hormis la Police cantonale de pouvoirs spéciaux se fonde sur une analyse en opportunité et proportionnalité (gravité des infractions et nécessité d'intervention).

Article 36d (nouveau) a) Procédure

Alinéa 1

Cet alinéa précise que seul les agents et agentes dans l'exercice officiel de leurs fonctions peuvent infliger des amendes d'ordre.

Alinéa 2

Le personnel de l'Etat ainsi que les agents communaux et agentes communales devront pouvoir justifier de leur qualité auprès du contrevenant ou de la contrevenante. Ils devront être munis, cas échéant, d'un signe distinctif. Ils infligeront les amendes au moyen de formules officielles à l'instar de ce qui prévaut pour les autres amendes d'ordre déjà prélevées, par exemple en matière de circulation routière.

Article 36e (nouveau) b) Information et opposition

Cette disposition prévoit des règles qui s'inspirent des dispositions d'autres législations déjà en vigueur. Le contrevenant ou la contrevenante doit être tenu-e informé-e de la possibilité de s'opposer à l'amende d'ordre. Dans ce cas, il ou elle doit décliner son identité afin que l'agent ou l'agente de l'organe compétent puisse dénoncer si nécessaire le cas à la Préfecture, compétente en vertu de l'article 84 al. 1 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ; RSF 130.1). Il faut préciser dans ce contexte que le fait de prévoir à l'alinéa 2 que le ou la contrevenante décline son identité ne saurait aller jusqu'à octroyer des pouvoirs de contrainte aux agents communaux et agentes communales et au personnel de l'Etat ayant constaté l'infraction. Cette limite se justifie notamment en vertu des garanties générales de procédure de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 29 ss de la Constitution fédérale suisse. Cela aura pour résultat dans les faits, qu'en cas de refus du ou de la contrevenant de se soumettre, la poursuite de l'infraction se déroulera selon la procédure ordinaire, avec dénonciation au préfet, conformément à la loi sur la justice du 31 mai 2010 (cf. art. 84 al. 1 LJ, RSF

130.1). Cela vaudra également à défaut de paiement dans le délai prescrit (cf. art. 36f al. 4).

Article 36f (nouveau) c) Paiement ou dénonciation

Cette disposition s'inspire dans les grandes lignes des modalités de paiement et de dénonciation prévues dans les dispositions cantonales relatives à la détention des chiens (art. 44d LDCh) et à la chasse (art. 54d LCha). Il est premièrement précisé que lorsque l'auteur-e de l'infraction n'est pas intercepté-e ou appréhendé-e, la procédure pénale ordinaire s'applique.

L'amende peut être payée immédiatement, moyennant l'établissement d'une quittance, non nominative. A défaut de paiement immédiat, un formulaire prévoyant un délai de réflexion doit être établi et un bulletin de versement est fourni. Si le contrevenant ou la contrevenante la paie dans les 30 jours, ce formulaire est détruit. Dans le cas contraire, la procédure pénale ordinaire est ouverte, avec dénonciation au préfet. La désignation du préfet plutôt que du Ministère public résulte des considérations formulées dans le message du Conseil d'Etat du 8 septembre 2014 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois (Message 2014-DSJ-70, page 23). La désignation du préfet a été retenue dans un souci de simplification et de décharge des autorités judiciaires, comme cela a été fait dans les autres lois où des amendes d'ordre ont été introduites.

Article 36g (nouveau) d) Frais et encaissement

Cette disposition précise que la procédure d'amende d'ordre est gratuite. Il faut réserver les frais perçus dans le cadre de la procédure pénale ordinaire.

Le produit des amendes perçu par les agents et agentes de la Police cantonale et du personnel de l'Etat est dû au canton. Il en va de même pour les amendes encaissées par les communes qui leur sont acquises et tombent dans les recettes générales.

6. Conséquences financières et en personnel

Le projet de modifications de loi modifiant la loi sur la gestion des déchets aura les incidences suivantes:

- > Pour la DAEC et le SEN: renforcement des actions de sensibilisation en lien avec l'abandon de déchets sauvages. Des campagnes d'information et actions plus larges que celles effectuées jusqu'à ce jour (action «coup de balai», site internet) devront être organisées. Ces campagnes pourraient être cofinancées en partie par des partenaires externes. S'agissant des ressources en personnel, aucun engagement n'est prévu. L'opportunité

de créer un fonds spécifique de lutte contre les déchets sauvages, alimenté par le produit des amendes perçus par la police cantonale et les services de l'Etat, pour soutenir le financement des mesures supplémentaires de prévention et d'information demandées par le Grand Conseil, a été examiné. Le Conseil d'Etat y renonce dans la mesure où les montants prévus ne justifient pas la constitution d'un tel fonds et peuvent être introduits dans le budget directement, de manière plus transparente, par un montant de 10 000 francs en recettes pour les amendes perçues par le canton et le même montant pour un soutien financier (supplémentaire) aux mesures d'information/prévention. Ainsi, un budget spécifique pourrait être prévu pour financer par exemple des actions de sensibilisation et d'information spécifiques. En outre, la situation financière pourrait être reconsidérée à terme selon l'ampleur des actions entreprises et de manière générale en raison du besoin de moyens nouveaux qui découlerait de la refonte de la LGD.

- > Pour les autres services de l'Etat: implication en vue de mettre en place des actions de sensibilisation à la gestion des déchets, par exemple le long des routes (Service des ponts et chaussées), dans les forêts (Service des forêts et de la faune), dans les sites naturels (Service de la nature et du paysage), dans les secteurs agricoles (Service de l'agriculture), dans les écoles (Services de l'enseignement obligatoire, Service de la formation professionnelle). Des moyens financiers et en personnel devront être prévus si nécessaire par ces instances, mais ils devraient pouvoir entrer dans les enveloppes globales affectées à ces unités.
- > Pour la Police cantonale et le SFF: les constats d'infraction et leur verbalisation ne pourront avoir lieu que dans le cadre des activités ordinaires de ces organes. Si des exigences spécifiques sont fixées, des moyens supplémentaires devront être mis à disposition. S'agissant de la Police cantonale, un accroissement des sollicitations aux fins d'identification des personnes refusant de se légitimer n'est pas à exclure. Enfin, le projet aura une incidence sur la formation des agents communaux et cantonaux en relation avec les nouvelles amendes d'ordre;
- > Pour les communes: de manière générale, les communes sont déjà actives dans le domaine des activités de sensibilisation à la thématique des déchets (conseils, information), surtout celles qui sont concernées par les problèmes de déchets sauvages, à savoir les plus grandes villes et les sites touristiques. Elles collaborent déjà avec le canton dans ce domaine dans le cadre de campagnes et actions de sensibilisation. La modification de la loi ne leur impose à ce titre aucune obligation directe nouvelle. A l'instar des considérations ci-dessus relatives à la Police cantonale et au personnel de l'Etat, pour les cas où les communes souhaitent bénéficier d'une délégation de compétence, les constats d'infraction et leur verbali-

sation pourront avoir lieu en principe dans le cadre des activités ordinaires des agents communaux et agentes communales préposés-es à la perception des amendes d'ordre. En cas de nécessité d'intensification des contrôles ou de mise en place de stratégies particulières, les communes devront dégager de nouveaux moyens pour y faire face. Enfin, le projet aura une incidence sur la formation des agents communaux et cantonaux en relation avec les nouvelles amendes d'ordre

Le projet est par ailleurs conforme au droit constitutionnel en vigueur, tant du point de vue des instruments mis en place que du respect des règles de droit matériel. Il ne pose aucun problème de conformité avec le droit de l'Union européenne.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le projet de modification de la loi sur la gestion des déchets.

7. Influence de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat-communes

La modification n'a aucune influence sur le régime actuel des compétences en matière de protection de l'environnement, en particulier pour ce qui concerne la gestion des déchets.

8. Effets sur le développement durable

La modification a un effet favorable en matière de développement durable, surtout sur le volet société.

Du point de vue économique, la modification vise à diminuer les coûts de nettoyage des espaces publics, des champs et des forêts, ce qui est favorable notamment pour les collectivités publiques et les agriculteurs. Elle permettra aussi d'éviter les coûts liés aux éventuelles blessures du bétail.

Du point de vue environnemental, la modification permettra de limiter les quantités de déchets pouvant se retrouver dans les sols et les eaux.

C'est sous l'angle sociétal que la modification développe toutefois le maximum d'avantages. En effet, la lutte contre les déchets sauvages a un effet positif, important et indéniable sur la qualité des espaces publics et sur le sentiment de sécurité et de bien-être de la population.

9. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Il faut rappeler que l'article 335 al. 1 du code pénal suisse (CP, RS 311.0) donne la possibilité aux cantons de légiférer sur les contraventions de Police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale (cf. art. 1 al. 2 de la loi cantonale du 6 octobre 2006 d'application du code pénal, LALCP RSF 31.1). Les articles 60 et 61 LPE contiennent certaines dispositions pénales fédérales en matière environnementale. Ces dispositions ne règlent cependant pas la question des petites quantités de déchets déposés, stockés ou incinérés en dehors des installations prévus à cet effet (cf. art. 61 let. f et g LPE). L'absence de silence qualifié de la part du législateur fédéral habilite ainsi le législateur cantonal à édicter des dispositions pénales cantonales en matière d'abandon de déchets sauvages.



Botschaft 2018-DAEC-62

3. Juli 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (Bekämpfung des Litterings)

1. Einleitung	14
2. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten	16
3. Organisation und Ablauf der Gesetzgebungsarbeiten	17
4. Mit dem Entwurf vorgeschlagene Lösungen	18
5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	21
6. Finanzielle und personelle Folgen	25
7. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	26
8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	26
9. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit Bundesrecht und Eurokompatibilität	26

1. Einleitung

1.1. Allgemeines

1.1.1. Littering

Das Wegwerfen oder Liegenlassen im öffentlichen Raum von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfallbehälter oder Sammelstellen zu verwenden – gemeinhin als «Littering» bezeichnet –, ist ein Gesellschaftsproblem, das in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Mit der Änderung der Konsum- und Ernährungsgewohnheiten nahm auch die Verschmutzung der Natur und des öffentlichen Raums durch Kleinmengen von Siedlungsabfällen zu. Littering wird von der Bevölkerung als störend empfunden; es beeinträchtigt die Lebensqualität. Der Bevölkerung sind saubere öffentliche Plätze wichtig, auch weil Abfallberge ein Gefühl von Unsicherheit schaffen. Aus verschiedenen Studien geht zudem hervor, dass die Sauberkeit im öffentlichen Raum in den letzten Jahren die zweitgrösste Sorge der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Bern war (2016 erwähnten 15% der Befragten diese Sorge).

Für die Zunahme des Phänomens gibt es mehrere Gründe. So nehmen immer mehr Personen ihr Mittagessen dort ein, wo sie arbeiten oder studieren. Zudem essen und trinken immer

mehr Personen unterwegs oder auf der Strasse. Diese neuen Konsumgewohnheiten führen auch dazu, dass immer mehr Abfall im Freien anfällt. Die Verbreitung der Gratiszeitungen und das Rauchverbot in öffentlichen Gaststätten haben das Problem zusätzlich verschärft. Laut Untersuchungen werden 70% des im öffentlichen Raum produzierten Abfalls in öffentlichen Abfallbehältern entsorgt; die restlichen 30% werden achtlos weggeworfen. Verpackungen, namentlich für Take-Away-Mahlzeiten, machen über 50% des im öffentlichen Raum produzierten Abfalls aus.

Littering kann vor allem im städtischen Umfeld beobachtet werden, doch sind auch ländliche Gebiete sowie gewisse Erholungsräume und touristische Stätten davon betroffen. Abfälle auf Wiesen und Feldern, namentlich entlang von Strassen, sind ihrerseits ein Problem für die Landwirtschaft, weil sie eine Verletzungsgefahr für das Vieh darstellen und deshalb in zeit- und kostenintensiven Reinigungsaktionen entfernt werden müssen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass (fast) alle Gemeinwesen von diesem Phänomen betroffen sind – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – und dass Littering hohe Kosten für Aufklärungskampagnen, Reinigung und Abfallentsorgung nach sich zieht. Die Auswirkungen des

Litterings lassen sich in drei Kategorien aufteilen: ästhetische, ökologische und ökonomische Auswirkungen.

Laut einer Studie des Bundesamts für Umwelt (BAFU) belaufen sich die Reinigungskosten im Zusammenhang mit Littering schweizweit auf rund 200 Millionen Franken im Jahr. Dies entspricht 20% der gesamten Reinigungskosten und ergibt jährliche Pro-Kopf-Kosten von 18.50 Franken. Von den 200 Millionen Franken werden 150 von den Gemeinden und deren 50 von den öffentlichen Verkehrsbetrieben getragen. Weil der Grossteil des Litterings in den bewohnten Zonen anfällt, untersuchte die Studie das Littering im Zusammenhang mit dem Fussverkehr in den Städten und Gemeinden sowie im Zusammenhang mit den öffentlichen Verkehrsmitteln. Die durch Littering verursachten Kosten und deren Aufteilung auf die jeweiligen Littering-Fraktionen wurden auf der Grundlage von repräsentativen Stichproben in 40 Gemeinden und bei 9 öffentlichen Verkehrsbetrieben ermittelt. Um die Repräsentativität zu gewährleisten, wurden für die Studie unterschiedlich grosse und über die ganze Schweiz verteilte Gemeinden und Verkehrsbetriebe berücksichtigt.

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen und mit dem Ziel, gegen das Problem vorzugehen, haben mehrere Städte und Kantone wie etwa die Stadt Bern sowie die Kantone Baselland, Solothurn und Thurgau Gesetzgebungen zur Bekämpfung des Litterings erlassen. In einigen Kantonen – namentlich im Kanton Baselland – ist es gar verboten, in den öffentlichen Verkehrsmitteln zu trinken oder zu essen. Der Kanton Waadt hat seinerseits vor kurzem ein Rahmengesetz erlassen, das es den Waadtländer Gemeinden erlaubt, in ihrer Polizeiordnung Ordnungsbussen für verschiedene Widerhandlungen und insbesondere für Littering vorzusehen.

Interessant ist, dass die meisten Systeme, die in den letzten Jahren eingeführt wurden, Bestimmungen vorsehen, bei denen für Littering Bussen von durchschnittlich 40 bis 300 Franken angedroht werden. Während sich einige dieser Systeme auf die Bestrafung beschränken, sehen andere in Ergänzung dazu Massnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung vor.

1.1.2. Erfahrungen der Schweizer Kantone und Städte

Im Kanton Baselstadt gibt es erst seit 2015 eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Ordnungsbussen bei Littering. Somit fehlt der nötige Abstand, um die Auswirkungen dieser Massnahme zu analysieren. Der Kanton hat denn auch noch keine Bilanz gezogen. Dies gilt im Übrigen für die meisten Kantone und Städte, die ein solches System erst vor Kurzem eingeführt haben. Bis anhin wurde jeder Fall einzeln betrachtet. Der Kanton bietet den Gemeinden seine Unterstützung an. Diese sind frei, Littering mit Ordnungsbussen

zu belegen oder nicht. Parallel dazu wurden Präventionsmassnahmen durchgeführt.

Das Abfallgesetz des Kantons Bern trat 2004 in Kraft. In der Stadt Bern ist seit 2013 ein Pilotprojekt zur Bekämpfung von Littering im Gang. In diesem Rahmen erhielt die Stadt äusserst positive Rückmeldungen aus der Bevölkerung, der Politik und den Medien; das Projekt wird breit unterstützt. Der Kampf gegen Littering ruht auf den zwei Hauptsäulen «Abfall vermeiden» (Prävention), «unkorrektes Verhalten sanktionieren» (Repression) sowie der dritten Säule «Abfall korrekt entsorgen» (Reinigung des öffentlichen Raums). Allerdings ist es schwierig, die Resultate einer einzelnen Säule zuzuschreiben, weil sie gemeinsam wirken. Aus den Berichten zur Kampagne «Subers Bärn – zäme geits», welche die Stadt Bern jedes Jahr veröffentlicht, geht hervor, dass die Kombination der drei Säulen äusserst wirksam ist und dass damit erreicht werden konnte, dass die Sauberkeit im öffentliche Raum im Sorgenbarometer der Stadtbevölkerung an Gewicht verlor. So war dieses Problem in den letzten zehn Jahren zwar stets präsent, doch wurde es dank der getroffenen Massnahmen immer weniger häufig erwähnt: 2007 waren es 32% der Befragten, 2016 nur noch 15%. Der «Saubereitsindex», der geschaffen wurde, um die Wahrnehmung der Sauberkeit durch die Bevölkerung zu messen und um als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument zu dienen, verbesserte sich in den letzten Jahren stetig. Dies zeigt, dass sich die getroffenen Massnahmen wahrnehmbar positiv auswirken und dass die Kommunikation wirksam ist.

Aus den genannten Berichten geht ausserdem hervor, dass 52 Ordnungsbussen im Jahr 2015 ausgestellt worden sind. 2014 waren es deren 47 und 2013 deren 23 gewesen. Der durchschnittliche Bussenbetrag belief sich auf rund 40 Franken. Mit dem erst jüngst angelaufenen Pilotprojekt kann neben der Kantonspolizei auch die Orts- und Gewerbe Polizei (in Uniform) Ordnungsbussen ausstellen. Mit der Einführung der parallelen Kompetenzen stieg die Zahl der Ordnungsbussen, um 2016 rund 120 zu erreichen. Damit verdoppelte sich auch der Bussenertrag beinahe.

Unter den anderen Massnahmen kann der Umweltunterricht «Abfall und Konsum» erwähnt werden, der in den Schulklassen vom Kindergarten bis zum 9. Schuljahr durchgeführt wird. Dabei lernen Schülerinnen und Schüler die Problematik des Litterings und des Abfalls im Allgemeinen sowie die Folgen unseres Konsumverhaltens kennen.

Laut Gesetz über die Abfallbewirtschaftung des Kantons Thurgau sind die Gemeinden für die Abfallbewirtschaftung zuständig. Der Kanton hat innerhalb von 7 Jahren zwei Sauberheitskampagnen durchgeführt. Auf der Website des Kantons findet man zudem die «Littering Toolbox», ein interaktives Instrument, das hilft, die Massnahmen gegen Littering besser auszurichten (www.littering-toolbox.ch). 2008 wurden Ordnungsbussen eingeführt. Diese kön-

nen durch die Kantons- und die Ortpolizei ausgestellt werden. 2012 und 2013 wurden über 250 Ordnungsbussen ausgestellt. Bis anhin wurde indes noch nicht gemessen, wie sich die Repressionsmassnahmen auf das Littering auswirken.

In mehreren Schweizer Städten, darunter etwa Lausanne, gibt es Angestellte, deren Aufgabe hauptsächlich darin besteht, für die Einhaltung der Polizeiordnung und namentlich der Abfallbestimmungen zu sorgen. Diese Angestellten sollen sensibilisieren, kommunizieren und unangemessenes Verhalten in Bezug auf den Abfall verzeigen.

Zum Abschluss dieses Kapitels kann auch die Stadt Freiburg genannt werden, die zwischen 2012 und 2016 im Rahmen ihrer Strategie «Saubere Stadt Freiburg» mehrere konkrete Massnahmen umgesetzt hat, mit dem Ziel, Littering zu vermindern und die Sauberkeit im Stadtgebiet zu verbessern. Zu den Massnahmen gehören: Anpassungen im Bereich der Infrastruktur (z. B. neue Abfallbehälter), Anstellung eines «Sauberkeitsagenten» im Jahr 2013, Zusammenarbeit mit den Schulen (Informationsveranstaltungen in den Klassen und Organisation von Putzaktionen), Informationskampagnen und Kontrollen bezüglich Littering sowie Putzaktionen mit Schulen, Vereinen und Firmen. In einem Bericht weist die Stadt Freiburg nach, dass die Reinigungskosten wegen Littering mehr als einen Drittel der Gesamtkosten für die Reinigung des öffentlichen Raums ausmachen. Im Fall der Stadt Freiburg sind es jährlich 100 000 Franken.

2. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten

Am 21. März 2013 reichte Nationalrat Jacques Bourgeois (FDP/FR) eine parlamentarische Initiative (die Initiative 13.413) ein, die verlangt, im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) festzulegen, dass Personen, die ihren Abfall liegenlassen anstatt die dafür vorgesehenen Abfallbehälter zu verwenden, schweizweit mit Busse gebüsst werden können. In diesem Zusammenhang wurden Bussen von bis zu 300 Franken vorgeschlagen.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-NR) gab der Initiative am 2. Juli 2013 Folge. Am 25. Oktober 2013 stimmte die entsprechende Kommission des Ständerats (UREK-SR) diesem Beschluss zu. Auf Bundesebene wurde darauf beschlossen, die Initiative in Koordination mit der Ordnungsbussengesetzgebung umzusetzen.

Die UREK-NR gab am 23. Februar 2015 einen Gesetzesentwurf in Vernehmlassung, der das USG mit einer Verhaltensnorm (Verbot, kleine Abfallmengen wegzuerwerfen oder liegenzulassen) und einer Strafnorm (wer kleine Mengen von Abfällen wegwirft oder liegenlässt wird mit Busse bis 300 Franken bestraft) ergänzt. Am 27. Mai 2015 begrüsst die Regierung des Kantons Freiburg insgesamt die vorgeschlagenen Massnahmen.

Am 16. Juni 2016 stimmte der Nationalrat gegen den Entwurf und begründete dies hauptsächlich mit dem Grundsatz der Subsidiarität in Sachen Kompetenzen und Mittel; dieses Prinzip will nämlich, dass das Problem von den Kantonen und Gemeinden angegangen wird. Des Weiteren wurde angeführt, dass die vorgesehenen Bussen nicht wirklich geeignet seien, um eine Veränderung des Verhaltens herbeizuführen.

Zwar wurde damit auf Bundesebene auf die Einführung eines litteringspezifischen Ordnungsbussensystems verzichtet, doch wird mit dem neuen Bundesgesetz, das am 18. März 2016 verabschiedet wurde und demnächst in Kraft treten wird, ein allgemeines Ordnungsbussenverfahren eingeführt werden. Gleichzeitig zum Gesetz soll auch die Verordnung, die gegenwärtig in Vernehmlassung ist, in Kraft gesetzt werden. Das System eines vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens hat sich für die Sanktionierung von geringfügigen Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes bewährt. Das neue allgemeine Gesetz weitet das Ordnungsbussenverfahren aus, um auch Verstösse gegen andere Gesetze einfach, rasch und einheitlich sanktionieren zu können und die ordentlichen Strafbehörden zu entlasten. Es sieht zudem vor, dass Ordnungsbussen von Polizeiorganen und Behörden, die für den Vollzug der zitierten Bundesgesetze und der gestützt darauf erlassenen Verordnungen zuständig sind, erhoben werden.

Sobald die neue Gesetzgebung in Kraft ist, was nicht vor 2019 der Fall sein dürfte, werden die Kantone die zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigten Organe bezeichnen müssen. Der Kanton Freiburg wird Ausführungsbestimmungen auf kantonaler Ebene erlassen müssen. In diesem Rahmen wird er, wenn er dies will, festlegen können, dass das Ordnungsbussenverfahren auch bei Übertretungen nach kantonalem oder kommunalem Recht anwendbar ist. Das heisst, alle Direktionen werden zu diesem Thema breit angelegte Überlegungen anstellen müssen. Das heisst auch, dass die Gesetzgebungsarbeiten eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen werden. Entsprechend muss damit gerechnet werden, dass die neuen Bestimmungen nicht vor Ende 2019 oder Anfang 2020 in Kraft treten werden.

Es ist somit umso wichtiger, dass der Kanton Freiburg in seiner Spezialgesetzgebung zur Abfallbewirtschaftung die Möglichkeit von Ordnungsbussen bei Littering einführt. Genau dies schlägt der hier behandelte Gesetzesentwurf vor. Mit einem solchen System wird auch der Motion von Grossrätin Antoinette Badoud und Grossrat Didier Castella Genüge getan, die in dieselbe Richtung geht wie die weiter oben erwähnte parlamentarische Initiative von Nationalrat Jacques Bourgeois: In ihrer Motion «Kampf dem Littering» vom 14. Mai 2013 (Ref. 2013-GC-19 [M1023.13]) ersuchten Grossrätin Antoinette Badoud und Grossrat Didier Castella den Staatsrat, das ABG zu ändern, um dem achtlosen Wegwerfen von Abfällen im öffentlichen Raum einen Riegel zu schieben und eine Rechtsgrundlage für Bussen zu schaffen. Die Motionäre wiesen zudem darauf hin, dass Sensibilisie-

rungskampagnen – namentlich in den Schulen – und finanzielle Anreize zu einer Verringerung dieses Phänomens beitragen könnten.

In seiner Antwort vom 24. September 2013 schlug der Staatsrat die Motion zur Annahme vor; denn wie die Motionäre ist auch der Staatsrat der Meinung, dass die aktuellen rechtlichen Grundlagen und namentlich die Strafbestimmungen im Zusammenhang mit dem Littering präzisiert werden sollten. Während der Debatte vom 14. November 2013 im Grossen Rat betonten die meisten Rednerinnen und Redner, dass Massnahmen sowohl zur Information und Aufklärung als auch zur Bestrafung getroffen werden müssen. Die Motionäre sprachen sich zudem dafür aus, dass sich die Sensibilisierungskampagnen nicht nur an Kinder und Jugendliche, sondern auch an Erwachsene richten. In der parlamentarischen Debatte wurde in verschiedenen Wortmeldungen daran erinnert, dass Littering schon seit mehreren Jahren auch für die Landwirtschaft ein Problem sei, weil das Vieh deswegen mit entsprechenden Gesundheitsfolgen Abfälle aller Art zu sich nehmen würden. Insgesamt befürwortete der Grosse Rat die Einrichtung eines Systems, das ein Gleichgewicht zwischen Repression und Prävention herstellt. Um effizient und gesamtheitlich gegen das Problem des Litterings vorzugehen, wurden zudem Massnahmen an der Quelle und Massnahmen, die Anreize setzen, gefordert.

3. Organisation und Ablauf der Gesetzgebungsarbeiten

3.1. Vorbereitende Arbeiten

Die Gesetzgebungsarbeiten wurden von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) geleitet. In diesem Rahmen wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der RUBD und des Amtes für Umwelt (AfU) gebildet. Die Arbeitsgruppe kam mehrere Male zusammen, um die verschiedenen Systeme für den Kampf gegen Littering zu prüfen.

Weiter gab es einen regelmässigen Austausch mit den anderen Direktionen und den interessierten Kreisen und es wurden mit diesen Partnern mehrere Teilvernehmlassungen während verschiedenen Etappen der Arbeiten abgehalten. Im Februar 2016 wurden die bis dahin durchgeführten Arbeiten der kantonalen Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz vorgestellt.

3.2. Externes Vernehmlassungsverfahren

Der Gesetzesvorentwurf war zuerst in einer ersten internen Vernehmlassung und von Februar bis April 2016 in der externen Vernehmlassung. Zur Erinnerung: Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des ABG, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, griff die Verhaltensnorm und die Strafnorm

auf, die auf Bundesebene zur Bekämpfung des Litterings vorgesehen waren, und sah die Einführung eines einheitlichen Ordnungsbussensystems auf kantonaler Ebene vor. Weiter sollte der Grundsatz der Sensibilisierung im Bereich der Abfallbewirtschaftung gestärkt werden, wobei darauf geachtet wurde, dass die Massnahmen auch Kinder und Jugendliche im Schulalter betreffen.

Von den 185 Vernehmlassungsadressaten haben sich 56 geäussert (34 von 150 Gemeinden). Die meisten Gemeinden schlossen sich der Position des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) an, der den Vorentwurf insgesamt positiv beurteilte. Von den 9 angefragten politischen Parteien haben nur die 4 grossen Parteien Stellung genommen. Diese haben sich insgesamt ebenfalls positiv geäussert.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten begrüsst namentlich die im Vorentwurf vorgeschlagene Stärkung der Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen durch den Staat (AfU, WaldA usw.) und die Gemeinden, um gegen Littering vorzugehen. Dabei stellte sich heraus, dass die Sensibilisierung für Littering eine mehr oder minder grosse Priorität ist. So wollen zum Beispiel städtische und touristische Gemeinden ein grösseres Gewicht darauf legen als ländliche Gemeinden. Davon abgesehen wiesen die Gemeinden darauf hin, dass der Mangel an Personal und Mitteln eine wirksame Bekämpfung des Phänomens verunmögliche. Es wurde auch die Befürchtung geäussert, dass es gewissen Gemeinwesen nicht möglich sein werde, auf kommunaler Ebene das vom Kanton vorgeschlagene Repressionssystem umzusetzen. Gewisse Gemeinden und politische Parteien waren zudem der Meinung, dass es zweckmässig sei, den Gemeinden trotzdem einen gewissen Spielraum einzuräumen, damit diese bei der Umsetzung des kantonalen Systems die örtlichen Sensibilitäten berücksichtigen kann.

Alle betroffenen Instanzen begrüsst das vorgeschlagene Ordnungsbussensystem, weil dieses System, dort, wo es bereits eingeführt wurde, gute Ergebnisse gezeigt habe. Gleichzeitig erwähnten gewisse Instanzen, dass ein solches System erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeit der Polizei und der Justiz haben werde – auch wenn alle einräumten, dass das Ordnungsbussenverfahren unbestrittenermassen weniger aufwendig ist als die systematische Erstellung von Verzeigungsrapporten und Durchführung eines ordentlichen Verfahrens mit Strafbefehl. Gewisse Vernehmlassungsadressaten befürchteten, dass sich die konkrete Umsetzung eines solchen Systems wegen der Nähe zu den beschuldigten Personen als schwierig erweisen könnte. Mehrere Vernehmlassungsadressaten sprachen sich daneben für gewisse Präzisierungen aus. So sollen unter anderem der Begriff des öffentlichen Raums oder die Vorbehalte im Zusammenhang mit bestehenden Gesetzen (z. B. über die Hundehaltung oder den Strassenverkehr) genauer definiert werden.

Alle Vernehmlassungsadressaten unterstützten die Möglichkeit, den Gemeindeangestellten die Befugnis zu geben, Ordnungsbussen auszustellen. Allerdings müsse dies fakultativ bleiben. Dabei forderten sie auch, dass die Autonomie der zuständigen Organe beim Einkassieren und bei der juristischen Begleitung der Ordnungsbussen sichergestellt wird. In gewissen Stellungnahmen war die Stärkung der bürgernahen Polizei für diese neue Aufgabe ein Thema, weil die Abfallpolizei die Schaffung einer neuen Kategorie der interkommunalen Polizei nicht rechtfertigen würde.

Einige Vernehmlassungsadressaten verlangten, dass die Gemeindepolizei die beschuldigte Person zumindest zwingen kann, ihre Personalien anzugeben, weil sie sonst auf die Kantonspolizei zurückgreifen muss, um die Identität der Person festzustellen oder eine Anzeige gegen Unbekannt im Rahmen des ordentlichen Verfahrens einzureichen, wodurch das System die angestrebte Effizienz verlöre.

Über die Zweckmässigkeit, Ausnahmen vom Littering-Verbot bei öffentlichen Veranstaltungen vorsehen zu können, gingen die Meinungen auseinander. Die unterschiedlichen Tarife in Abhängigkeit von der Art des Abfalls wie auch die Verhältnismässigkeit der Bussen im Vergleich zu anderen Widerhandlungen warfen ebenfalls zahlreiche Fragen auf.

Und schliesslich gab es unterschiedliche Auffassungen bei der Frage der Ausweitung der Kompetenzübertragung, damit mehr Organe Ordnungsbussen ausstellen können. Einige Vernehmlassungsadressaten möchten, dass in erster Linie die Kantonspolizei sanktionieren kann. Andere wiederum sprachen sich dafür aus, dass die Kompetenz auf die Gemeindeangestellten, die Angestellten des Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) und des AfU, das Personal der Strassen- und Sammeldienste, die Gemeinderätinnen und -räte oder das Personal von privaten Sicherheitsunternehmen ausgeweitet wird. Die praktischen Probleme, die gegen eine solche Ausweitung der Kompetenzübertragung angeführt wurden, betrafen fast ausschliesslich die Voraussetzungen, die solche Kategorien erfüllen müssten, um ermächtigt zu werden, Ordnungsbussen zu erheben. Ein weiterer Punkt, der besonders hervorgehoben wurde, ist die Frage der Durchsetzungsbefugnisse für Nichtpolizisten, wenn sich die beschuldigte Person weigert, ihre Identität offenzulegen. Und schliesslich wiesen mehrere Vernehmlassungsadressaten darauf hin, dass ein auf Ordnungsbussen basierendes Sanktionsverfahren in der Praxis nicht anwendbar sei, wenn die Amtsträger, die Widerhandlungen feststellen und Bussen verhängen können, keine Möglichkeit haben, die Offenlegung der Identität durchzusetzen.

4. Mit dem Entwurf vorgeschlagene Lösungen

Das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2) wurde am 13. November 1996 vom Grossen Rat verabschiedet und trat am 1. Oktober 1997 in Kraft. Auch wenn das Gesetz in den 20 Jahren seit seinem Inkrafttreten ein paar Anpassungen erfahren hat, sind die zentralen Elemente wie Zuteilung der Zuständigkeiten, Finanzierung der Abfallbeseitigung, Einzugsgebiet der Kehrichtverbrennungsanlage oder Bewilligungspflicht für Abfallanlagen weiterhin relevant.

Das heute geltende ABG geht nicht genauer auf das Problem des Litterings und dessen Bekämpfung ein. Am 1. Januar 2016 trat die neue Bundesverordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) in Kraft. Damit wurden die Rahmenbedingungen in diesem Bereich geändert, sodass demnächst eine Totalrevision des ABG nötig sein wird. Dies ist auch im Sinne des während den Parlamentsdebatten geäusserten Wunsches, soweit nötig und möglich Massnahmen gegen Littering vorzusehen, die an der Quelle ansetzen und Anreize bieten. In diesem Rahmen werden auch Überlegungen zum Recycling und zur Verwertung der Abfälle angestellt werden müssen.

Weil der Grosse Rat aber die auf kantonaler Ebene eingereichte Motion mit 88 zu 0 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) angenommen hat, ist eine Änderung des ABG, die spezifisch das Thema des Litterings betrifft, jetzt schon möglich und sinnvoll. Diese Änderung ist als erste Massnahme zu verstehen, auf die bei der Totalrevision des ABG weitere folgen werden, um ein wirksames und modernes System für die Abfallbewirtschaftung zu bilden. Sowohl aus ökologischer als auch als ökonomischer Sicht ist es wichtig, dass der Kanton Freiburg über griffige gesetzliche Instrumente verfügt. Künftig muss sichergestellt werden, dass durch gezieltes Recycling möglichst viele wichtige Sekundärrohstoffe aus Abfällen gewonnen und in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden können. Die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und die Verwertung von Abfällen bieten darüber hinaus Chancen für die Wirtschaft.

Um die spezifischen Erwartungen der angenommenen Motion zu erfüllen, müssen Massnahmen auf verschiedenen Ebenen durchgeführt und miteinander verknüpft werden. So reicht es nicht, auf Repression zu setzen, wenn man Littering wirksam bekämpfen will. Konkret bedeutet dies: Die Aufklärung der Bevölkerung sowie der Verbraucherinnen und Verbraucher muss Vorrang haben. Parallel dazu müssen aber auch die Repressivmassnahmen verstärkt werden, um die allgemeine und kurzfristige Effektivität des Systems zu erhöhen. Das Ziel lautet letztlich, ein gesamtheitliches und kohärentes System zur Bekämpfung des Litterings einzurichten.

Auf den nächsten Seiten werden die Schwerpunkte der vorgeschlagenen Gesetzesänderung besprochen.

4.1. Stärkung der Massnahmen zur Sensibilisierung und Information

Mehrere Bestimmungen des aktuellen Bundesrechts widerspiegeln die Bedeutung der Information und Sensibilisierung der Bevölkerung: Artikel 10^e Abs. 3 USG legt fest, dass die Umweltschutzfachstellen Behörden und Private beraten sollen. Sie müssen die Bevölkerung über umweltverträgliches Verhalten informieren und Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung empfehlen. Nach Artikel 7 VVEA haben Umweltschutzfachstellen die Aufgabe, Private und Behörden darüber zu informieren und zu beraten, wie Abfälle vermieden oder entsorgt werden können. Unter anderem informieren sie über die Verwertung von Abfällen und über Massnahmen, mit denen vermieden werden kann, dass kleine Mengen von Abfällen weggeworfen oder liegen gelassen werden.

Auf kantonaler Ebene kann Artikel 8 Abs. 3 ABG erwähnt werden, dessen aktuelle Wortlaut der RUBD die Aufgabe überträgt, die Information und die Ausbildung sowie Tätigkeiten nach der kantonalen Abfallplanung zu organisieren.

Aus all diesen Bestimmungen geht hervor, dass die Aufklärung im Bereich der Abfallbewirtschaftung und besonders beim Kampf gegen Littering eine Priorität ist. Um einen möglichst breiten Teil der Bevölkerung zu sensibilisieren und einen Beitrag zu saubereren öffentlichen Räumen zu leisten, organisieren Kanton und Gemeinden seit 2005 jedes Jahr die Aktion «Frühjahrsputz». 2018 haben 35 Freiburger Gemeinden einen solchen Frühjahrsputz durchgeführt.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen die Grundsätze der Bundesgesetzgebung im kantonalen Recht verankert werden, indem Artikel 8 Abs. 3 ABG mit gewissen Zielen und Präzisierungen ergänzt wird.

Mit dieser Änderung verdeutlicht der Kanton, dass er die bereits getroffenen Massnahmen fortsetzen und in Zukunft auch neue Massnahmen treffen will, um immer mehr Einwohnerinnen und Einwohner für die Problematik zu sensibilisieren.

Die konkrete Umsetzung dieses Ziels kann verschiedene Formen annehmen. Als Erstes müssen die Synergien identifiziert werden, die mit den Gemeinwesen, die bereits eine echte Strategie für den Kampf gegen das Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfall haben, entwickelt werden können. Dabei können zum Beispiel Bürger- und karitative Aktionen von Einzelpersonen, Unternehmen oder Organisationen zur Bekämpfung des Litterings unterstützt werden. Eine weitere Möglichkeit ist das Organisieren in Zusammenarbeit mit den Gemeinden von Veranstaltungen, die das Thema auf gesellige

und pädagogische Weise behandeln. Und schliesslich will der Kanton neue Instrumente entwickeln, die den Dialog mit allen betroffenen Gruppen zu gesellschaftlichen Themen wie der Respekt für den öffentlichen Raum fördern; denn es ist offensichtlich, dass die Einführung von Ordnungsbussen bei Littering im Vorfeld eine bedeutende Informations- und Sensibilisierungskampagne bedingen wird.

4.2. Verbot, Abfälle wegzuwerfen oder liegenzulassen

Das aktuelle ABG untersagt ganz allgemein die Entsorgung der Abfälle ausserhalb der dafür vorgesehenen Anlagen (Art. 12 Abs. 2 ABG). Diese Verhaltensnorm gilt für alle Abfallarten und für alle Abfallvolumen (also auch für kleine Abfallmengen).

Artikel 13 ABG legt fest, wer in Abhängigkeit von der Abfallart entsorgungspflichtig ist. Siedlungsabfälle werden in allgemeiner Weise als die aus Haushalten stammenden Abfälle sowie andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung definiert. Es muss unterschieden werden zwischen der Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen (unzeitiges Herausstellen von Abfallsäcken oder Entsorgen von Siedlungsabfällen in öffentlichen Abfallbehältern) und dem Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Abfallmengen (Verpackungen von Mahlzeiten zum Mitnehmen, Getränkedosen und -flaschen, Kaugummis, Essensreste, Zeitungen, Prospekte, Zigarettenstummel usw.).

Somit ist keine neue Regel nötig, welche die verschiedenen Abfallarten definiert. Es genügt ein Sanktionssystem (siehe weiter unten), um zwischen den Strafen für die Falschentsorgung grösserer Mengen und den Strafen für das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Abfallmengen zu differenzieren.

4.3. Ein einheitliches und vereinfachtes Strafsystem auf kantonaler Ebene

Im Rahmen der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs wurden mehrere Alternativen sorgfältig geprüft, um abzuklären, welche am ehesten geeignet sind, das Ziel einer wirksamen Strafverfolgung zu erreichen.

Angeichts der Umsetzungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einführung eines Ordnungsbussensystems, die von Anfang an im Rahmen der Vernehmlassung des Vorentwurfs zum Vorschein traten, mussten zusätzliche Überlegungen zur Zweckmässigkeit angestellt werden, das derzeitige System zur Bestrafung von Widerhandlungen (z. B. Anzeige bei der Polizei, gegebenenfalls gefolgt von einem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft) beizubehalten und lediglich klarer zu definieren, welche Widerhandlungen auf kantonaler Ebene (Widerhandlungen einer gewissen Schwere) und welche auf kommunaler Ebene strafbar sind.

Dabei wird ein System geschaffen, bei dem die Widerhandlung aufgrund ihrer Schwere eingeordnet werden: Die Verfolgung von schwerwiegenden Widerhandlungen werden dem Bund vorbehalten, mittelschwere Widerhandlungen auf kantonaler Ebene sanktioniert und leichte Widerhandlungen von den Gemeinden bestraft, soweit sie dies im Gemeindereglement vorgesehen haben. Der Vorteil eines solchen Systems liegt darin, dass der Grundsatz der Subsidiarität und die Gemeindeautonomie respektiert werden, weil die Sanktionierung von geringfügigen Widerhandlungen nicht einheitlich fürs gesamte Kantonsgebiet festgelegt wird. Auf der negativen Seite muss das Risiko erwähnt werden, dass die Zahl der Strafanzeigen stark zunimmt und so die Arbeitslast für die ordentlichen Strafbehörden stetig ansteigt. Ein solches System läuft zudem dem aktuellen Trend auf nationaler und kantonaler Ebene, den Anwendungsbereich des Ordnungsbussenverfahrens auf immer zahlreichere geringfügige Widerhandlungen auszuweiten, um einfach, rasch und einheitlich sanktionieren zu können und die ordentlichen Strafbehörden zu entlasten. Mit der Beibehaltung des aktuellen Sanktionssystems und der Einführung einer Abstufung ist es zudem nicht möglich, die Ziele der weiter oben erwähnten Motion Badoud/Castella zu erreichen, verlangen die Motionäre doch, dass ein einheitliches System für den gesamten Kanton für den Kampf gegen Littering eingeführt werden. Aus diesen Gründen wurde dieser Ansatz fallengelassen.

Es wäre auch denkbar gewesen – so wie dies in anderen Kantonen der Fall ist –, eine kantonale Rechtsgrundlage zu schaffen, die den Gemeinden die Möglichkeit gibt, auf die Besonderheiten vor Ort einzugehen und zum Beispiel über ihr Polizei- oder Abfallbewirtschaftungsreglement ein kommunales Ordnungsbussensystem einzuführen. Ein solches System hätte den Vorteil, spezifisch auf die Bedürfnisse der Gemeinden einzugehen, die tatsächlich mit dem Littering-Problem konfrontiert sind. Urbane Gemeinden stehen nämlich diesbezüglich vor anderen Herausforderungen als periphere Gemeinden. Dies wäre allerdings erstmalig gewesen in einem kantonalen Rechtssystem, in dem zurzeit nicht vorgesehen ist, dass die Gemeinden Widerhandlungen mit Ordnungsbussen verfolgen und bestrafen (vgl. Art. 86 des Gesetzes über die Gemeinden GG). Es handelte sich um eine neue kantonale Vision in Strafsachen, für die das System in seiner Gesamtheit überdacht werden müsste (und somit um ein ehrgeiziges Projekt). Aus Sicht des Kantons müsste die Direktion, die für die Sicherheit und Justiz zuständig ist, solche Überlegungen im Rahmen eines kantonalen Projekts für die Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen über Ordnungsbussen starten. Langfristig ist die Einführung von kantonalen Bestimmungen, die den Gemeinden in Zukunft die Möglichkeit gibt, kommunale Ordnungsbussen zu erheben, durchaus denkbar. Die heute vorgeschlagene Gesetzesänderung, die ein ganz spezifisches Thema (die Abfallbewirtschaftung) zum Gegenstand hat, ist jedoch kein günstiger Zeitpunkt, um ein solch weit-

reichendes Projekt in die Wege zu leiten. Somit wurde auch dieser Ansatz verworfen.

Das System, das letztlich eingeführt werden soll, trägt in Erwartung der Totalrevision des ABG und der Einführung der kantonalen Bestimmungen zur Umsetzung des Bundesrechts über Ordnungsbussen dem aktuellen Kontext Rechnung: Es orientiert sich weitgehend an den bestehenden Modellen im Kanton Freiburg (z. B. Art. 54a ff. des Gesetzes vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume; Art. 12a und 12b der Verordnung vom 11. November 2012 über die Wildruhezone La Berra; Art. 23 und 24 der Verordnung vom 12. Oktober 2015 über die Versteigerung und die Verpachtung der Fischereireise für die Jahre 2016–2021). Darüber hinaus wird damit ein einheitliches kantonales Sanktionssystem vorgeschlagen, das zur Gleichbehandlung aller Personen, die gegen das Litteringverbot verstossen, beiträgt.

Es sei hervorgehoben, dass die Einführung eines kantonalen Strafverfolgungssystems keinen Spielraum für parallel dazu bestehende kommunale Repressionssysteme lässt. Das heisst, mit dem Inkrafttreten des hier behandelten Gesetzes und seines Ausführungsreglements verlieren die kommunalen Vorschriften, die für Littering eine Sanktion in Form eines Strafbefehls vorsehen (vgl. Art. 5 Abs. 2 des Musterreglements zur Abfallbewirtschaftung), de facto ihre Gültigkeit und werden über eine Änderung des Gemeindereglements aufgehoben werden müssen. Gemäss Grundsatz der strafrechtlichen Aufgangkompentenz können die Gemeinden in ihren allgemeinverbindlichen Reglementen Widerhandlungen nämlich nur dann mit Bussen belegen (z. B. Art. 29 des Musterreglements zur Abfallbewirtschaftung), wenn der Kanton die Materie nicht abschliessend geregelt hat. Mit der hier vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird dies jedoch künftig der Fall sein.

Weiter bleiben die bundesrechtlichen Bestimmungen vorbehalten, die bestimmte Widerhandlungen wie etwa das Errichten oder Betreiben einer Deponie ohne Bewilligung unter Strafe stellen (Art. 60 und 61 USG).

4.4. Andere Massnahmen

Neben der Ausnahme vom Littering-Verbot bei öffentlichen Veranstaltungen, die im Kommentar zu Artikel 36a Abs. 2 behandelt wird, verzichtet der Kanton im Moment darauf, weitere Anreize einzuführen – zum Beispiel zur Senkung des Abfallaufkommens –, weil zuerst tiefgreifende Überlegungen im Rahmen der Totalrevision des ABG und der kantonalen Abfallplanung angestellt werden müssen.

Eine der Massnahmen, die künftig in Frage kommen könnten und mit den üblichen Vorbehalten jetzt schon genannt werden kann, besteht darin, ein System einzuführen, bei dem sich die Take-Away-Betriebe direkt oder indirekt an den

Kosten für die Entsorgung des durch Littering anfallenden Abfalls beteiligen.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Allgemeine Bestimmungen

Art. 8 Abs. 3

Artikel 8 ABG überträgt in seiner heutigen Version der RUBD die Aufgabe, die Information und die Ausbildung sowie Tätigkeiten nach der kantonalen Abfallplanung zu organisieren. Die Direktion hat denn auch verschiedene Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden durchgeführt. Beispiele sind die Aktion «Frühjahrsputz» oder die verschiedenen Informationen auf der Website des AfU. Nach Artikel 10 Abs. 2 ABG müssen die Gemeinden die Bevölkerung regelmässig über den Inhalt ihres Reglements informieren.

Der neue Absatz 3 von Artikel 8 übernimmt diese verschiedenen Grundsätze mit dem Ziel, das kantonale Recht auszuführen und die Rolle der Direktion sowie des AfU im Bereich der Aufklärung zu stärken. Als Erstes wird festgehalten, dass die Direktion in Zusammenarbeit mit den Gemeinden darüber informiert und berät, wie Abfälle vermieden oder entsorgt werden können. In einer ersten Phase werden sich die Massnahmen an die Bewohnerinnen und Bewohner und in einer zweiten Phase, in Abhängigkeit von den verfügbaren Mitteln, an die Unternehmen richten. Die Direktion wirkt insbesondere bei der Sensibilisierung der Bevölkerung für das Problem des Litterings und dessen Bekämpfung mit.

Die Information und die Beratung können verschiedene Formen annehmen und beispielsweise den Austausch und die Übermittlung von Information zwischen Gemeinwesen umfassen. Neben dieser allgemeinen Auskunft- und Beratungstätigkeit führt die Direktion selber Massnahmen zur Sensibilisierung der breiten Bevölkerung für die Abfallvermeidung, den Kampf gegen Littering und die Umweltfolgen durch. Diese Massnahmen beziehen die kommunalen Körperschaften mit ein, die frei sind, ihren Beitrag zu leisten und mit dem AfU, das im Namen der Direktion handelt, aktiv zusammenzuarbeiten. Dies ist nötig, um namentlich beim Kampf gegen Littering mittel- und langfristig überzeugende und dauerhafte Ergebnisse zu erzielen. Weiter gilt: Um das Zielpublikum erreichen zu können, werden neben dem AfU auch andere staatliche Dienststellen mitwirken und einen Beitrag leisten müssen.

Für weitere Erklärungen dazu sei auf Punkt 4.1 verwiesen.

Ausführung

Art. 36 Artikelüberschrift, Abs. 1 Bst. a und Abs. 4, 2. Satz

Mit diesen Änderungen soll lediglich eine rechtliche Grundlage für Ordnungsbussen bei Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Abfällen geschaffen werden [vgl. Art. 36a (neu)].

Dieser Tatbestand fällt bereits unter Artikel 36 Abs. 1 Bst. a ABG, der besagt, dass bestraft wird, wer Abfälle ausserhalb der dafür vorgesehenen Anlagen entsorgt. Weil aber das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Abfällen gesondert behandelt werden soll, wird Absatz 4 ergänzt.

Art. 36a (neu)

Ordnungsbussen a) Grundsätze

Abs. 1

Mit dieser Bestimmung wird gestützt auf Artikel 9 Abs. 2, 2. Satz, des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) das Ordnungsbussensystem eingeführt. Damit kann das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Abfällen mit einer Ordnungsbusse bestraft werden. Diese neue Strafbestimmung ist für kleine Abfallmengen anwendbar. Die Liste der betroffenen Abfälle (namentlich Verpackungen einschliesslich Flaschen, Getränkedosens und Plastiksäcke, Speisereste, Kaugummis oder Zigarettenstummel) ist nicht abschliessend.

Dadurch können einerseits gewisse geringfügige Widerhandlungen in einem vereinfachten Verfahren sanktioniert werden, das weniger kostet und weniger Zeit in Anspruch nimmt als das ordentliche Strafverfahren. Andererseits werden auf diese Weise die Strafbehörden bis zu einem gewissen Grad entlastet, weil die dafür zuständigen Amtsträgerinnen und -träger vor Ort Widerhandlungen feststellen und Ordnungsbussen ausstellen können, was die administrative Arbeit verringern hilft.

Zum räumlichen Geltungsbereich ist zu sagen, dass Bussen im öffentlichen Raum verhängt werden können. Dieser umfasst die kantonalen und kommunalen öffentlichen Sachen, aber auch die nahegelegenen oder öffentlich zugänglichen privaten Orte (namentlich Strassen, Parkplätze, Plätze, Verkehrsmittel und -flächen, Wege, Natur, Wald usw.). Dies bedeutet unter anderem, dass eine Person, die eine Verpackung oder einen anderen Gegenstand auf ein privates, öffentlich nicht zugängliches Grundstück wirft (z.B. über einen Zaun hinweg) und dabei erwischt wird, wird ebenfalls mit Busse bestraft werden.

Die Busse wird wie bei Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften direkt verhängt, sofern die Täterin oder der

Täter von einer Vertreterin oder einem Vertreter des zuständigen Organs auf frischer Tat ertappt wird (siehe Kommentar zu Art. 36b).

Widerhandlungen sind sowohl bei absichtlichem als auch fahrlässigem Handeln mit Ordnungsbussen strafbar.

Mit dem letzten Satz von Absatz 1 werden andere bereits bestehende Verhaltens- und Strafbestimmungen in verschiedenen Rechtsnormen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene vorbehalten. Diese Bestimmungen behandeln alle die Abfallentsorgung im weiteren Sinne, doch muss dies vom Problem des Litterings unterschieden werden.

Zum Beispiel: Zwar stellt die Errichtung einer nicht bewilligten Deponie (Art. 30^e USG) eine Form einer illegalen Entsorgung dar, doch geht dies deutlich weiter als das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Abfallmengen. Im ersten Fall wird das Aushubmaterial im Allgemeinen gezielt an einen nicht bewilligten Standort gebracht, um Abfallgebühren oder andere Entsorgungsaufwände zu sparen. Dies gilt auch für die wilde Deponierung von grossen Abfallmengen wie etwa das Wegwerfen von Möbeln im Wald.

In diesem Zusammenhang kann auch Artikel 60 Abs. 6 der Verkehrsregelverordnung des Bundes vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11) genannt werden, der es Führern und Mitfahrenden untersagt, Gegenstände zum Fahrzeug hinauszuhalten oder hinauszuerwerfen, ausser bei Umzügen auf abgesperrten Strassen. Verletzungen dieser Bestimmung werden mit Busse bestraft (Art. 96 VRV).

Das Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG; SGF 921.1) wiederum legt fest, dass jedermann für die Sauberkeit des Waldes sorgen muss; insbesondere dürfen keine Abfälle oder Wracks, kein Material und keine Maschinen oder andere Gegenstände im Wald abgelagert werden, die den Wald beeinträchtigen können (Art. 33 Abs. 1 WSG).

Es gibt auch Vorschriften zur Hygiene und zur Sauberkeit im urbanen Raum (Ausscheidungen aller Art wie z.B. Hundekot, Spucke usw.) sowie zum illegalen Anbringen von Plakaten und Graffiti an öffentlichen Orten. In diesem Zusammenhang sieht das Gesetz über die Hundehaltung (HHG; SGF 725.3) verschiedene Regeln zur Sauberkeit im öffentlichen Raum vor. So verlangt etwa Artikel 37 Abs. 1 HHG von den Hundehalterinnen und Hundehaltern, dass sie die Exkremente ihres Hundes entfernen. Widerhandlungen werden mit Ordnungsbussen geahndet (Art. 44a ff. HHG). Die Gesetzgebungen im Kanton Baselstadt und in gewissen anderen Kantonen sehen Ordnungsbussen für das Wildplakatieren vor. Und mit dem allgemeinen Ordnungsbussengesetz des Kantons Waadt wurde die rechtliche Grundlage für Ordnungsbussen bei Übertretungen von Vorschriften zur Sauberkeit der öffentlichen Sache im Allgemeinen (namentlich das Nichtentfernen von Hundekot oder das illegale

Anbringen von Plakaten) geschaffen. Der Kanton Freiburg seinerseits verfügt im Moment über Spezialbestimmungen über Reklamen. Die meisten Gemeinden haben in ihren Polizeireglementen Bestimmungen zur Sauberkeit im öffentlichen Raum erlassen.

Es muss unterschieden werden zwischen Littering einerseits und der Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen oder der Nichteinhaltung der kommunalen Vorschriften im Zusammenhang mit den Abfallsäcken (Deponieren von losen Gegenständen auf öffentlichem Grund, Deponieren von Abfallsäcken, gebührenpflichtig oder nicht, ausserhalb der Sammeltage oder Deponieren von privaten Abfällen in öffentlichen Abfallbehältern usw.) andererseits. Im Kanton Bern wird mit Busse bestraft, wer Abfälle aus Haushalten oder Betrieben in öffentlichen Abfallbehältern entsorgt, da letztere einzig der Entsorgung des unterwegs anfallenden Abfalls dienen. Damit hat der Berner Gesetzgeber festgelegt, dass Siedlungsabfälle in gebührenpflichtigen Gebinden entsorgt werden müssen.

Wie bis anhin bleiben die Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung, welche die aufgeführten Tatbestände regeln, vorbehalten. Die Sanktionen werden in solchen Fällen von den zuständigen Strafbehörden und kommunalen Instanzen ausgesprochen. Bei Widerhandlungen gegen das kantonale Recht ist es im Prinzip die Staatsanwaltschaft und bei Widerhandlungen gegen kommunales Recht der Gemeinderat.

Abs. 2

Die Gemeinden können Ausnahmen für bewilligungspflichtige Veranstaltungen vorsehen. Voraussetzung ist, dass sich die Veranstalter verpflichten, ein Konzept für die Abfallbewirtschaftung zu unterbreiten, das adäquate technische Massnahmen vorsieht (Aufstellung und Entleerung von Abfallkübeln, Reinigung, Einsatz von befandetem Mehrweggeschirr, Abfallsortierung usw.). Der Kanton verzichtet bewusst darauf, die genauen Massnahmen vorzuschreiben. Vielmehr soll jeder Veranstalter der betroffenen öffentlichen Hand Massnahmen vorschlagen, mit denen während und nach dem Anlass eine umweltfreundliche Abfalltrennung und -beseitigung gewährleistet werden kann. Die Gemeinwesen verfügen hier über einen gewissen Spielraum und sind, weil präzise kantonale Vorgaben fehlen, weiterhin frei, per Reglement oder Richtlinie einen Massnahmenkatalog zu erlassen.

Mehrere Gemeinden, darunter die Stadt Freiburg, sehen in ihren kommunalen Richtlinien vor, dass Organisatoren von Veranstaltungen auf öffentlichen Grund ein Abfallkonzept vorlegen müssen. Die Stadt Freiburg geht noch weiter und schliesst mit Schnellimbiss-Anbietern Vereinbarungen ab, die auf eine saubere Umgebung der Verkaufsstelle hinzielen. Die Gemeinde verlangt zudem von den Betreibern von Ständen und «Food Trucks», dass die von ihnen genutzte Boden-

fläche durch ihre Tätigkeit nicht verunreinigt wird. Die Betreiber müssen die unmittelbare Umgebung ihres Standes reinigen und den von ihrer Tätigkeit erzeugten Abfall einsammeln, bevor sie ihren Stand abbauen. Bei Nichteinhaltung dieser Bedingung behält sich die Stadt Freiburg das Recht vor, dem betroffenen Betreiber die Reinigung und Abfallentsorgung in Rechnung zu stellen.

Abs. 3

Die Busse kann höchstens 300 Franken betragen. Dieser Betrag entspricht der Höchstgrenze nach dem Ordnungsbussengesetz des Bundes vom 18. März 2016 (Art. 1 Abs. 4 des neuen OBG; nachfolgend «N-OBG») und ist dadurch begründet, dass damit geringfügige Widerhandlungen geahndet werden. Für jede Art von Widerhandlung wird ein fester Bussenbetrag festgelegt, was das Verfahren vereinfachen hilft. Vorleben und persönliche Verhältnisse des Täters werden nicht berücksichtigt (vgl. Art. 1 Abs. 5 N-OBG). Die sinngemässe Anwendung anderer Grundsätze des Bundesrechts in Erwartung eines umfassenden kantonalen Systems muss vorbehalten bleiben (z. B. altersabhängige Strafbarkeit, vgl. Art. 4 Abs. 1 N-OBG).

Abs. 4

Die Kompetenz, zum einen die Widerhandlungen zu bestimmen, die mit Ordnungsbussen geahndet werden, und zum anderen den Pauschalbetrag dieser Bussen festzulegen, wird dem Staatsrat übertragen. Das Ordnungsbussenverfahren wird erst dann anwendbar sein, wenn die Liste der Widerhandlungen und der entsprechenden Bussen erlassen wurde. Das Reglement über die Abfallbewirtschaftung (SGF 810.21) wird entsprechend mit einem spezifischen Anhang ergänzt werden müssen.

Zieht man den Kanton Bern als Beispiel heran, sind Ordnungsbussen in folgender Grössenordnung denkbar:

- > kleine, isolierte Abfälle wie Getränkedosens, Flaschen, Verpackungen, Zigarettenkippen, Kaugummi, Essensreste usw.: 80 Franken.

Art. 36b (neu) b) Zuständige Organe

Abs. 1

Diese Bestimmung ist von zentraler Bedeutung. Sie legt fest, welche Organe Widerhandlungen feststellen und Ordnungsbussen verhängen können.

Es sind dies die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei sowie das Aufsichtspersonal des Amtes für Wald, Wild und Fischerei. Zum «Aufsichtspersonal» gehören die Angestellten nach Artikel 10 der Verordnung vom 16. Dezember 2003 über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und

über die Jagd und die Fischerei (AufsV; SGF 922.21). Aus Gründen der Effektivität wird darauf verzichtet, die Liste zu stark auszudehnen.

Abs. 2

Nach dem Vorbild der Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften kann eine Gemeinde darum ersuchen, dass ihr die Kompetenz übertragen wird, Ordnungsbussen bei Widerhandlungen gegen das Littering-Verbot zu verhängen. Anders als im Vorentwurf sind die Gemeinden frei, diese Möglichkeit zu nutzen oder nicht. Falls sich eine Gemeinde diese Kompetenz übertragen lässt, kann diese Aufgabe beispielsweise von der Ortspolizei wahrgenommen werden. Falls sie es wünschen, können die Gemeinden diese Kompetenz auch an Angestellte der kommunalen Strassenreinigung oder an eine speziell für die Sauberkeit zuständige Einheit übertragen (vgl. Stadt Bern). Der Entscheid liegt bei den Gemeinden.

Die Bedingungen (Ausbildung, Vereidigung, Verfahren, Bewilligung usw.), unter denen die Gemeinden gewisse Beamtinnen und Beamten ermächtigen können, Ordnungsbussen zu erheben, werden im ABR definiert werden müssen. Es scheint gerechtfertigt und kohärent zu sein, mit ein paar kleinen Abweichungen das System zu übernehmen, mit dem der Staatsrat die Kompetenz, Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften mit Ordnungsbussen zu ahnden, an eine Gemeinde delegieren kann (Beschluss vom 20. September 1993 über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden; SGF 781.21). Dies bedingt unter anderem, dass die Gemeindebeamtinnen und -beamten entsprechend ausgebildet und vereidigt werden und dass sie eine Dienstuniform oder ein Kennzeichen tragen.

Im Zusammenhang mit der Möglichkeit für die Gemeinden, die Kompetenz zum Ausstellen von Ordnungsbussen an private Sicherheitsunternehmen zu übertragen, müssen folgende Grundsätze in Erinnerung gerufen werden: Die Übertragung von Polizeiaufgaben an Personen des privaten Rechts ist auf Bundesebene in Artikel 178 Abs. 3 der Bundesverfassung und auf kantonaler Ebene in Artikel 54 Abs. 1 der Kantonsverfassung vorgesehen. Voraussetzung ist aber, dass sie in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Anders als im Bereich wirtschaftlicher Tätigkeiten kann der Staat die Gewährleistung der gesellschaftlichen Sicherheit nicht vollständig privatisieren, das heisst die Aufgabe den Privaten überlassen. Auch wenn die Verfassung diesbezüglich keine Grenzen setzt, wird in der Lehre vertreten, dass es einen Kernbestand an Verwaltungsaufgaben gibt, die nicht delegierbar sind. Dazu zählen etwa die Strafverfolgung im engeren Sinne oder Sicherheitsmassnahmen, die einen bedeutenden Eingriff in die Grundrechte zur Folge haben. Wird privates Sicherheitspersonal in untergeordneten Funktionen eingesetzt – wenn es also bei der Ausübung seiner Tätig-

keit von staatlichem Personal eng kontrolliert wird und es keinen Handlungsspielraum hat –, so hat man es nicht mit einer Übertragung staatlicher Aufgaben an Private zu tun. In solchen Fällen übt das private Sicherheitspersonal eine blosser Hilfstätigkeit für staatliche Stellen aus. Als Beispiel können die Vorschriften für stehende Fahrzeuge genannt werden: Widerhandlungen dagegen (z.B. Überschreitung der erlaubten Parkzeit) können im Sinne einer Hilfstätigkeit von privatem Sicherheitspersonal sanktioniert werden. Weil die beschuldigte Person frei ist, die Ordnungsbussen nicht zu bezahlen, oder auf das ordentliche Strafverfahren bestehen kann, ist die Kontrolle über die Personen, die mit der Kontrolle der Parkierungsvorschriften betraut wurden, ausreichend. Die Kompetenzübertragung ist auf geringfügige Widerhandlungen beschränkt und ist verhältnismässig im Rahmen des Ordnungsbussenverfahrens.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die Gemeinden diese Kompetenz ihrerseits an Private (z.B. Sicherheitsunternehmen) übertragen können. Es handelt sich um sogenannte verwaltungspolizeiliche Aufgaben. Damit werden die allgemeinen Vorgaben für die Erfüllung öffentlicher Gemeindeaufgaben durch Dritte befriedigt (Art. 5a GG und 1 ARGG). Die Gemeinden, die von dieser Delegationsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, müssen dies jedoch wie für die Ahndung von Verkehrsregelnübertretungen in ihrem Gesuch um Kompetenzübertragung ankündigen und den Namen des Sicherheitsunternehmens sowie der Angestellten angeben. Zudem müssen die Angestellten des privaten Sicherheitsunternehmens dieselben Vorgaben erfüllen wie die Gemeindebeamtinnen und -beamten.

Abschliessend sei betont, dass die Kompetenz der Kantonspolizei und des entsprechend bezeichneten Staatspersonals neben der kommunalen Kompetenz als konkurrierende Kompetenz bestehen bleibt.

Art. 36c (neu) c) Befugnisse

Die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei sind allein befugt, polizeiliche Handlungen vorzunehmen und Zwang anzuwenden («Polizeigewalt»). Dies halten auch die Artikel 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) und 198 Abs. 1 Bst. c der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) fest.

Das PolG behält allerdings die vom Gesetz ausdrücklich anderen Beamten zugewiesenen Befugnisse vor. So wurde beispielsweise mit den Artikeln 42 ff. des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) die Wildhut eingeführt, deren Befugnisse in den Artikeln 45 ff. JaG definiert sind. Die Beamtinnen und Beamten der Wildhut können in diesem Rahmen auch das wilde Deponieren von Abfällen mit Ordnungsbussen ahnden.

Mit Ausnahme der Beamtinnen und Beamten, denen vom Gesetz ausdrücklich entsprechende Befugnisse zugewiesen werden (z.B. Beamtinnen und Beamte der Wildhut), werden die für Ordnungsbussen zuständigen Vertreterinnen und Vertreter des Staats wie auch die Gemeindebeamtinnen und -beamten nicht befugt sein, Zwang anzuwenden. Dies gilt heute schon für die Ortspolizei. Diese kann, bis zu einem gewissen Grad, einzig abschreckend wirken. Zur Anwendung von körperlichem Zwang ist sie nicht befugt. Angesichts der Geringfügigkeit der Widerhandlung wäre der Einsatz von Zwangsmassnahmen nach Artikel 200 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) nämlich nicht gerechtfertigt. So werden die Vertreterinnen und Vertreter des zuständigen Organs insbesondere eine beschuldigte Person, die sich nicht ausweisen will, nicht zwingen können, ihre Personalien anzugeben. In einem solchen Fall werden sie sich an die Kantonspolizei wenden müssen.

Der Entscheid, neben der Kantonspolizei keinen anderen Amtsträgerinnen und Amtsträgern besondere Befugnisse zu geben, gründet auf einer Analyse der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit (Schwere der Widerhandlungen und Notwendigkeit von Interventionen).

Art. 36d (neu) a) Verfahren

Abs. 1

Mit diesem Absatz wird festgesetzt, dass Ordnungsbussen nur dann ausgestellt werden können, wenn die Vertreterin oder der Vertreter des zuständigen Organs die Widerhandlung in Ausübung ihrer oder seiner amtlichen Tätigkeit selbst festgestellt hat.

Abs. 2

Das Staats- und Gemeindepersonal muss sich gegenüber der beschuldigten Person ausweisen. Es muss gegebenenfalls ein Kennzeichen tragen. Wie bei den anderen Ordnungsbussen, für die es heute schon eine gesetzliche Grundlage gibt, etwa im Bereich des Strassenverkehrs, werden die Ordnungsbussen mit offiziellem Formular verhängt.

Art. 36e (neu) b) Mitteilung und Ablehnung des Verfahrens

Der Wortlaut dieser Bestimmung folgt demjenigen von vergleichbaren Bestimmungen in anderen Gesetzgebungen, die bereits in Kraft sind. Die beschuldigte Person muss darüber aufgeklärt werden, dass sie das Ordnungsbussenverfahren ablehnen kann. Wenn sie von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, muss sie der Vertreterin oder dem Vertreter des zuständigen Organs ihre Personalien angeben, damit die Widerhandlung der Oberamtsperson angezeigt werden kann, die nach Artikel 84 Abs. 1 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1) zuständig ist. In diesem Zusammenhang

sei folgende Einschränkung in Erinnerung gerufen: Absatz 2 sieht zwar vor, dass die beschuldigte Person ihre Personalien angeben muss, wenn sie nicht sofort bezahlt. Dies gibt dem Gemeinde- und Staatsperson jedoch nicht das Recht, polizeilichen Zwang auszuüben. Diese Grenze ist namentlich in den allgemeinen Verfahrensgarantien nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Artikel 29 ff. der Bundesverfassung begründet. Wenn die Person, welche die Widerhandlung begangen hat, das Ordnungsbussenverfahren ablehnt, wird die Tat im ordentlichen Verfahren mit einer Verzeigung bei der Oberamtsperson verfolgt werden (vgl. Art. 84 Abs. 1 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010; SGF 130.1). Ein ordentliches Strafverfahren wird ausserdem durchgeführt, wenn die Busse nicht fristgerecht bezahlt wird (Art. 36f Abs. 4).

Art. 36f (neu) c) Bezahlung oder Anzeige

Diese Bestimmung greift die wesentlichen Punkte zu den Modalitäten für die Bezahlung und Anzeige auf, die in der kantonalen Gesetzgebung über die Hundehaltung (Art. 44d HHG) und die Jagd (Art. 54d JaG) definiert sind: Wenn nicht bekannt ist, wer die Widerhandlung begangen hat, gelangt das ordentliche Strafverfahren zur Anwendung.

Weiter gilt, dass die Busse sofort bezahlt werden kann. In diesem Fall wird eine Quittung ohne Namen ausgestellt. Wenn die beschuldigte Person die Busse nicht sofort bezahlt, erhält sie ein Bedenkfristformular sowie einen Einzahlungsschein. Sofern sie die Busse innerhalb von 30 Tagen (Bedenkfrist) bezahlt, wird die Kopie des Formulars vernichtet. Ansonsten wird ein ordentliches Strafverfahren mit Anzeige bei der Oberamtsperson eröffnet. Weshalb die Zuständigkeit nicht der Staatsanwaltschaft, sondern der Oberamtsperson übertragen wird, lässt sich aus den Erläuterungen des Staatsrats in seiner Botschaft vom 8. September 2014 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Justizgesetzes und anderer Gesetze ableiten (Botschaft 2014-DSJ-70, Seite 48). Die Idee dahinter kann wie folgt zusammengefasst werden: Wie bereits in anderen Gesetzen, in denen Ordnungsbussen eingeführt wurden, wird auf diese Weise das Verfahren vereinfacht und die Strafbehörden werden entlastet.

Art. 36g (neu) d) Kosten und Inkasso

Mit dieser Bestimmung wird festgelegt, dass das Ordnungsbussenverfahren kostenlos ist. Die Kosten im Rahmen des ordentlichen Strafverfahrens bleiben dagegen vorbehalten.

Der Ertrag der Bussen, die von der Kantonspolizei und dem dazu befugten Staatspersonal verhängt werden, fällt dem Staat zu. In analoger Weise fällt der Ertrag der von einer Gemeinde verhängten Bussen ihr zu und fliesst in die allgemeinen Gemeindeeinnahmen.

6. Finanzielle und personelle Folgen

Die vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung werden sich wie folgt auswirken:

- > Für die RUBD und das AfU: Ausbau der Sensibilisierungsmassnahmen betreffend Littering. Die bestehenden Informationskampagnen und Massnahmen (Aktion «Frühjahrsputz», Website) werden durch weiterreichende Massnahmen ergänzt werden müssen. Diese Kampagnen könnten von externen Partnern mitfinanziert werden. Es sind keine zusätzlichen Personalressourcen vorgesehen. Die Zweckmässigkeit, einen kantonalen Abfallbewirtschaftungsfonds einzurichten, der durch den Ertrag der Bussen, die von Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei sowie von Amtsträgerinnen und -träger des Staats eingezogen werden, geäufnet und dazu dienen würde, die vom Grossen Rat geforderten zusätzlichen Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen mitzufinanzieren, wurde geprüft. Der Staatsrat beschloss, davon abzusehen, weil die voraussichtliche Höhe der Beträge die Einrichtung eines Fonds nicht rechtfertigen würde. Stattdessen soll der Bussenertrag direkt und auf transparentere Weise in den Voranschlag integriert werden, indem dafür 10 000 Franken eingetragen werden. Der gleiche Betrag wird für (zusätzliche) Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen vorgesehen werden können, etwa in Form eines spezifischen Budgetpostens zur Finanzierung dieser Massnahmen. Darüber hinaus wird die finanzielle Situation zu einem späteren Zeitpunkt in Abhängigkeit vom Umfang der getroffenen Massnahmen und von einem allfälligen neuen Mittelbedarf infolge der Totalrevision des ABG einer erneuten Prüfung unterzogen werden können.
- > Die übrigen staatlichen Dienststellen: Beteiligung an den Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich der Abfallbewirtschaftung, zum Beispiel entlang der Strassen (Tiefbauamt), in den Wäldern (Amt für Wald, Wild und Fischerei), in den Naturlandschaften (Amt für Natur und Landschaft), in den Landwirtschaftsgebieten (Amt für Landwirtschaft) oder in den Schulen (Ämter für französischsprachigen und deutschsprachigen obligatorischen Unterricht, Amt für Berufsbildung). Diese Dienststellen werden zusätzliche finanzielle und personelle Mittel vorsehen müssen, doch sollten sie diese Mittel durch die ihnen zugeteilten Globalbeiträge decken können.
- > Kantonspolizei und WaldA: Das Feststellen einer Widerhandlung und das Ausstellen der Busse werden im Rahmen der ordentlichen Tätigkeiten dieser Organe erfolgen. Falls spezifische Vorgaben definiert werden, werden zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kantonspolizei vermehrt aufgeboten wird, um Personen zu identifizieren, die sich nicht ausweisen wollen.

Zudem wird der Gesetzesentwurf Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung der kantonalen und kommunalen Amtsträgerinnen und -träger haben, weil den neuen Ordnungsbussen Rechnung getragen werden muss.

- > Gemeinden: Ganz allgemein führen die Gemeinden bereits heute Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich Abfall durch (Beratung, Information), ganz besonders diejenigen, die vom Littering-Problem direkt betroffen sind (grössere Städte, touristische Destinationen usw.). Sie arbeiten in diesem Bereich heute schon mit dem Kanton zusammen, etwa in Rahmen von Massnahmen- und Sensibilisierungskampagnen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung erlegt ihnen keine neue Pflicht auf. Wie für die Kantonspolizei und die staatlichen Dienststellen gilt auch für die Gemeinden, die eine Übertragung der Kompetenz wünschen, dass das Feststellen einer Widerhandlung und das Ausstellen der Busse grundsätzlich im Rahmen der ordentlichen Tätigkeiten der Gemeindeangestellten werden erfolgen können. Sollte eine Intensivierung der Kontrollen oder die Einführung von besonderen Strategien nötig werden, werden die Gemeinden zusätzliche Mittel finden müssen. Zudem wird der Gesetzesentwurf Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung der kantonalen und kommunalen Amtsträgerinnen und -träger haben, weil den neuen Ordnungsbussen Rechnung getragen werden muss.

7. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die heutige Kompetenzordnung im Bereich des Umweltschutzes im Allgemeinen oder der Abfallbewirtschaftung im Besonderen.

8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf ist positiv für die nachhaltige Entwicklung, insbesondere in der Zieldimension Gesellschaft.

Wirtschaft: Der Entwurf will die Kosten für die Reinigung des öffentlichen Raums, der Felder und der Wälder senken, was namentlich den Gemeinwesen sowie den Landwirtinnen und Landwirten zugutekommt. Darüber hinaus werden die Behandlungskosten infolge von Verletzungen des Viehs gesenkt.

Umwelt: Der Vorentwurf wird die Abfallmengen auf dem Boden und in den Gewässern begrenzen helfen.

Gesellschaft: In dieser Dimension sind die Vorteile des Entwurfs besonders deutlich, weil der Kampf gegen das Littering nachweislich bedeutsame und positive Auswirkungen auf die Qualität des öffentlichen Raums sowie auf das Sicherheitsgefühl und das Wohlbefinden hat.

9. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit Bundesrecht und Eurokompatibilität

Artikel 335 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) gibt den Kantonen das Recht, Übertretungsstrafrecht zu erlassen, soweit es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 des Einführungsgesetzes vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch EGStGB; SGF 31.1). Die Artikel 60 und 61 USG enthalten gewisse Strafrechtsbestimmungen im Bereich des Umweltschutzes. So legen diese Bestimmungen fest, dass mit Busse bestraft wird, wer widerrechtlich Abfälle ausserhalb von Anlagen verbrennt oder Abfälle ausserhalb von bewilligten Deponien ablagert (Art. 61 Bst. f und g USG). Über die Frage der kleinen Mengen von Abfällen schweigen sie sich jedoch aus. Dieses qualifizierte Schweigen des eidgenössischen Gesetzgebers erlaubt es dem kantonalen Gesetzgeber, kantonale Strafbestimmungen im Bereich des Litterings zu erlassen.

Der Gesetzesentwurf ist sowohl in Bezug auf die eingeführten Instrumente als auch in Bezug auf das materielle Recht verfassungsmässig. Er steht ausserdem im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union.

Der Staatsrat ersucht Sie abschliessend, den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung anzunehmen.

Loi

du

modifiant la loi sur la gestion des déchets

(lutte contre les déchets sauvages)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2018-DAEC-62 du Conseil d'Etat du 3 juillet 2018;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

La loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (RSF 810.2) est modifiée comme il suit:

Art. 8 al. 3

³ En collaboration avec les communes, elle [*la Direction en charge de la protection de l'environnement*] informe et conseille sur la manière de limiter ou d'éliminer les déchets. En particulier, elle participe à la sensibilisation de la population à la question de la lutte contre les déchets sauvages.

Art. 36 al. 4

⁴ La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. Les articles 36a à 36g relatifs aux amendes d'ordre sont toutefois réservés.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung

(Bekämpfung des Litterings)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DAEC-62 des Staatsrats vom 3. Juli 2018;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung (SGF 810.2) wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 3

³ In Zusammenarbeit mit den Gemeinden informiert sie [*die für den Umweltschutz zuständige Direktion*] darüber, wie Abfälle vermieden oder entsorgt werden können, und gibt entsprechende Ratschläge. Sie wirkt insbesondere an der Sensibilisierung der Bevölkerung für das Problem des Litterings und dessen Bekämpfung mit.

Art. 36 Abs. 4

⁴ Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Artikel 36a–36g über die Ordnungsbussen bleiben vorbehalten.

Art. 36a (nouveau) Amendes d'ordre
a) Principes

¹ Quiconque abandonne, intentionnellement ou par négligence, ou jette dans des espaces publics ou à leurs abords des petites quantités de déchets tels que des emballages – y compris les bouteilles, les canettes et les sachets en plastique –, des restes de repas, des chewing-gums, des papiers ou des mégots de cigarettes, sans utiliser les installations prévues à cet effet (art. 12 al. 2), est passible d'une amende d'ordre. Demeurent réservées les dispositions en matière d'abandon de déchets contenues dans la législation spéciale.

² Les communes peuvent prévoir des dérogations en soumettant les manifestations sujettes à autorisation à l'obligation de fournir un concept de gestion des déchets.

³ La limite supérieure du montant des amendes d'ordre correspond à celle qui est prévue par la législation fédérale sur les amendes d'ordre.

⁴ Le Conseil d'Etat détermine la liste et le montant forfaitaire des amendes d'ordre.

Art. 36b (nouveau) b) Organes compétents

¹ La compétence pour constater les infractions et infliger les amendes d'ordre est accordée aux agents de la Police cantonale ainsi qu'au personnel de surveillance du Service des forêts et de la faune.

² En outre, la compétence d'infliger les amendes d'ordre peut être déléguée par le Conseil d'Etat aux communes qui en font la demande, selon les conditions et exigences fixées dans le règlement d'exécution. Les communes peuvent déléguer cette compétence à des tiers, conformément à la législation sur les communes.

Art. 36c (nouveau) c) Pouvoirs

Seuls les agents de la Police cantonale disposent du pouvoir de contrainte et du recours à la force publique. Sont réservés les pouvoirs spéciaux expressément attribués à d'autres agents par la législation spéciale.

Art. 36d (nouveau) Procédure
a) Constatation

¹ La procédure de l'amende d'ordre s'applique aux infractions constatées directement par la personne représentant l'organe compétent dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 36a (neu) Ordnungsbussen
a) Grundsätze

¹ Wer absichtlich oder fahrlässig im öffentlichen Raum oder in dessen Nähe kleine Mengen von Abfällen wie Verpackungen – einschliesslich Flaschen, Geträndedosen und Plastiksäcke –, Speisereste, Kaugummis, Papier oder Zigarettenstummel wegwirft oder liegenlässt, statt sie in den dafür vorgesehenen Anlagen zu entsorgen (Art. 12 Abs. 2), wird mit Ordnungsbussen bestraft. Die Bestimmungen über das Littering in der Spezialgesetzgebung bleiben vorbehalten.

² Die Gemeinden können Abweichungen für bewilligungspflichtige Veranstaltungen vorsehen, sofern sie die Veranstalter verpflichten, ein Abfallbewirtschaftungskonzept einzureichen.

³ Der Höchstbetrag dieser Ordnungsbussen entspricht demjenigen der Ordnungsbussengesetzgebung des Bundes.

⁴ Der Staatsrat legt die Liste und die Pauschalbeträge der Ordnungsbussen fest.

Art. 36b (neu) b) Zuständige Organe

¹ Kantonspolizisten und das Aufsichtspersonal des Amts für Wald, Wild und Fischerei können Widerhandlungen feststellen und Bussen verhängen.

² Der Staatsrat kann Gemeinden auf deren Gesuch hin und gemäss den Voraussetzungen und den Anforderungen im Ausführungsreglement die Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen übertragen. Die Gemeinden können diese Kompetenz an Dritte übertragen, soweit dies in der kommunalen Gesetzgebung vorgesehen ist.

Art. 36c (neu) c) Befugnisse

Allein Kantonspolizisten sind befugt, Zwangsmassnahmen durchzuführen und Polizeigewalt anzuwenden. Vorbehalten bleiben die Sonderbefugnisse, die von der Spezialgesetzgebung ausdrücklich anderen Beamten zugewiesen werden.

Art. 36d (neu) Verfahren
a) Feststellung

¹ Das Ordnungsbussenverfahren ist anwendbar, wenn der Vertreter des zuständigen Organs die Widerhandlung in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit selbst festgestellt hat.

² Cette personne inflige les amendes d'ordre au moyen de formules officielles. Elle doit pouvoir justifier de sa qualité envers le contrevenant.

Art. 36^e (nouveau) b) Information et opposition

¹ La personne représentant l'organe compétent est tenue d'informer l'auteur de l'infraction qu'il peut s'opposer à la procédure de l'amende d'ordre.

² En cas d'opposition, le contrevenant est invité à justifier de son identité auprès de la personne représentant l'organe compétent. L'infraction est ensuite dénoncée au préfet, qui statue conformément à la loi sur la justice.

Art. 36f (nouveau) c) Paiement ou dénonciation

¹ Si le contrevenant est identifié lors de l'infraction, il peut payer l'amende immédiatement ou dans un délai de réflexion de trente jours.

² En cas de paiement immédiat, une quittance ne mentionnant pas le nom du contrevenant est établie.

³ A défaut de paiement immédiat, le contrevenant reçoit un formulaire prévoyant un délai de réflexion de trente jours et un bulletin de versement. La personne représentant l'organe compétent conserve une copie du formulaire. Si le contrevenant paie l'amende dans le délai prescrit, la copie est détruite.

⁴ En revanche, si le contrevenant ne paie pas l'amende dans le délai de réflexion ou s'il n'a pas été intercepté ou appréhendé au moment de l'infraction, la procédure ordinaire s'applique. L'infraction est dénoncée au préfet, qui statue conformément à la loi sur la justice.

Art. 36g (nouveau) d) Frais et encaissement

¹ Il n'est pas perçu de frais dans la procédure de l'amende d'ordre.

² Le produit des amendes revient à l'organe ayant constaté les infractions et infligé les amendes d'ordre.

Art. 2 Referendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² Diese Person verhängt Ordnungsbussen mit offiziellem Formular. Sie muss sich gegenüber der beschuldigten Person entsprechend ausweisen können.

Art. 36^e (neu) b) Mitteilung und Ablehnung des Verfahrens

¹ Der Vertreter des zuständigen Organs muss der beschuldigten Person mitteilen, dass sie eine Widerhandlung begangen hat und dass sie das Ordnungsbussenverfahren ablehnen kann.

² Lehnt die beschuldigte Person das Verfahren ab, so muss sie dem Vertreter des zuständigen Organs ihre Personalien angeben. Die Widerhandlung wird darauf der Oberamtsperson angezeigt; diese entscheidet gemäss dem Justizgesetz.

Art. 36f (neu) c) Bezahlung oder Anzeige

¹ Wird die beschuldigte Person anlässlich der Widerhandlung identifiziert, so kann sie die Busse sofort oder innerhalb einer Bedenkfrist von 30 Tagen bezahlen.

² Beahlt sie sofort, so wird eine Quittung ohne ihren Namen ausgestellt.

³ Beahlt sie nicht sofort, so muss sie ihre Personalien angeben und erhält ein Bedenkfristformular und einen Einzahlungsschein. Der Vertreter des zuständigen Organs behält eine Kopie des Formulars zurück. Beahlt die beschuldigte Person die Busse innerhalb der Frist, so wird die Kopie vernichtet.

⁴ Beahlt die beschuldigte Person die Busse nicht innerhalb der Frist oder ist nicht bekannt, wer die Widerhandlung begangen hat, so wird ein ordentliches Strafverfahren durchgeführt. Die Widerhandlung wird der Oberamtsperson angezeigt; diese entscheidet gemäss dem Justizgesetz.

Art. 36g (neu) d) Kosten und Inkasso

¹ Im Ordnungsbussenverfahren werden keine Kosten erhoben.

² Der Bussenertrag fällt dem Organ zu, das die Widerhandlung feststellt und die Ordnungsbusse erhoben hat.

Art. 2 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DAEC-62

Projet de loi

Modification de la loi sur la gestion des déchets (LGD) (lutte contre les déchets sauvages)

Propositions de la commission ordinaire CO-2018-018

Présidence : Hubert Dafflon

Membres : Antoinette Badoud, Pierre Décrind, Nicolas Galley, Ueli Johner-Etter, Ursula Krattinger-Jutzet, Chantal Müller, Cédric Péclard, Nicolas Repond, Jean-Daniel Wicht, Dominique Zamofing

Entrée en matière

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

A l'unanimité des membres présents (un membre a quitté la séance), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 3 octobre 2018

Anhang

GROSSER RAT

2018-DAEC-62

Gesetzesentwurf

Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (ABG) (Bekämpfung des Litterings)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-018

Präsidium: Hubert Dafflon

Mitglieder: Antoinette Badoud, Pierre Décrind, Nicolas Galley, Ueli Johner-Etter, Ursula Krattinger-Jutzet, Chantal Müller, Cédric Péclard, Nicolas Repond, Jean-Daniel Wicht, Dominique Zamofing

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (1 Mitglied hat die Sitzung verlassen), diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 3. Oktober 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Schläfli Ruedi / Berset Solange / Bürdel Daniel /
Zosso Markus / Hunziker Yvan / Collaud Romain / Senti Julia /
Mäder-Brülhart Bernadette / Zamofing Dominique / Waeber Emanuel

2017-GC-155

Campus du Lac-Noir

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 12 octobre 2017, les 10 signataires demandent au Conseil d'Etat :

- > de tout mettre en œuvre afin que ce projet de construction de salle de sports se concrétise avant la fin de l'année 2019 ;
- > de soumettre au Grand Conseil un projet de loi visant à doter le Campus Schwarzsee/Lac-Noir d'un statut d'établissement autonome de droit public pour la gestion du site.

Ils rappellent à ce sujet, que le 4 novembre 2016, le Grand Conseil octroyait un crédit d'engagement pour la construction d'une salle de sports triple pour un montant de 7,7 millions de francs sur le site Campus du Lac-Noir. Ils se réfèrent également à des questions déposées le 11 avril, respectivement le 14 septembre 2017, toujours ouvertes lors du dépôt du mandat.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les signataires du mandat mentionnent les questions du 11 avril et du 14 septembre 2017. Le Conseil d'Etat a répondu à ces questions suite au dépôt du mandat du 21 novembre 2017 et renvoie par conséquent à ces réponses (2017-CE-90 et 2017-CE-215).

Du moment que les signataires du mandat exigent la soumission d'un projet de loi visant à doter le campus d'un statut d'établissement autonome de droit public, cette demande devrait être considérée comme une motion. Toutefois, comme les signataires ont spécifiquement intégré cette requête dans leur mandat et que le traitement d'un mandat correspond dans une large mesure à celui d'une motion (à la différence toutefois que l'adoption d'un mandat exige une majorité qualifiée), la requête de soumission d'un projet de loi sera traitée comme telle.

Les signataires demandent au Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre pour concrétiser la construction de la salle de sports avant fin 2019.

Depuis l'octroi du crédit d'engagement pour la construction d'une salle de sports triple sur le Campus Schwarzsee/Lac-Noir le 4 novembre 2016, le dossier est entre les mains du Service des bâtiments, chargé de l'exécution du projet. Diverses circonstances durant les années 2016 et 2017 ont entraîné un report du projet. Celui-ci n'a en effet pas avancé comme souhaité en raison de la vacance du poste d'architecte cantonal, des entretiens avec la commune en matière d'emplacement

idéal ainsi que du transfert des responsabilités de la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ, avec le service de la protection de la population et des affaires militaires) à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS, avec le service du sport SSpo). Le premier emplacement proposé lors de la demande de crédit n'étant plus soutenu par la commune, différentes autres variantes ont été recherchées. Une solution a ainsi pu être déterminée en décembre 2017 moyennant encore quelques recherches : l'emplacement trouvé réunit les conditions demandées en matière d'aménagement local, de conservation de surfaces pour le stationnement de véhicules et de possibilités de développement futures.

En accord avec les directions concernées, une étude de faisabilité, avec estimation des coûts, a ensuite été mandatée pour une salle de sports triple sur le site de la salle actuelle. Des premiers résultats sont disponibles et en cours d'analyse. Les différentes variantes seront examinées avec les personnes concernées. Suite à cet examen, le Conseil d'Etat décidera si un nouveau décret pour un crédit d'engagement s'avèrera nécessaire. Le Conseil d'Etat est prêt à faire avancer la construction de la halle de sports et a pris toutes les mesures, ou les prendra prochainement, comme exposé ci-dessus. Un calendrier précis sera défini dès que le choix de la variante aura été fait. L'avancée du projet dépend également des procédures en cours (permis de construire, acquisitions). Le Conseil d'Etat est fermement déterminé à concrétiser ce projet de salle de sports sur le Campus Schwarzsee/Lac-Noir d'ici fin 2019. Dans ce sens, le Conseil d'Etat met directement en œuvre le mandat et considère que l'adoption de ce dernier est par conséquent superflue.

Les signataires demandent par ailleurs au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi visant à doter le Campus Schwarzsee/Lac-Noir d'un statut d'établissement autonome de droit public pour la gestion du site.

Le Conseil d'Etat a pris la décision, le 21 novembre 2017, de transférer le Campus Schwarzsee/Lac-Noir de la DSJ à la DICS, respectivement au SSpo avec les deux EPT de concierges qui lui étaient déjà rattachés dès le 1^{er} janvier 2018.

De plus, 1,5 EPT supplémentaire, pour la gestion et le secrétariat du Campus lui sont attribués avec des contrats à durée déterminée (de trois ans renouvelable potentiellement en lien avec le développement du Campus). Le gestionnaire du Campus a commencé son travail à temps plein le 1^{er} février 2018 et sa collaboratrice, qui travaille à 50 %, le 1^{er} mars 2018. Le Conseil d'Etat estime que les conditions sont dès lors réunies pour le lancement des activités du Campus ; il reste ouvert à une nouvelle réflexion ultérieure sur son statut, puisqu'il a déjà indiqué qu'il entendait reconsidérer la question après quelques années d'expérience.

De ce fait, le Conseil d'Etat ne soumettra pas de projet de loi pour doter le Campus Schwarzsee/Lac-Noir d'un statut d'établissement autonome de droit public pour la gestion du site.

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rejeter le mandat.

8 octobre 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Schläfli Ruedi / Berset Solange / Bürdel Daniel /
Zosso Markus / Hunziker Yvan / Collaud Romain / Senti Julia /
Mäder-Brühlhart Bernadette / Zamofing Dominique / Waeber Emanuel

2017-GC-155

Campus Schwarzsee/Lac-Noir

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 12. Oktober 2017 eingereichten und begründeten Auftrag ersuchen die 10 Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Auftrags den Staatsrat:

- > alles zu unternehmen, damit sich der Bau der Sporthalle vor Ende 2019 konkretisiert;
- > dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, um eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Campus Schwarzsee/Lac-Noir für die Verwaltung des Standorts zu errichten.

Sie erinnern in diesem Zusammenhang daran, dass der Grosse Rat am 4. November 2016 einen Verpflichtungskredit von 7,7 Millionen Franken für den Bau einer Dreifachturnhalle auf dem Campus Schwarzsee/Lac-Noir gesprochen hat. Sie verweisen darüber hinaus auf die Anfragen, die am 11. April und 14. September 2017 eingereicht wurden und zum Zeitpunkt der Einreichung der Anfrage noch nicht beantwortet waren.

II. Antwort des Staatsrats

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Auftrags erwähnen die Anfragen vom 11. April 2017 und vom 14. September 2017. Der Staatsrat hat diese Anfragen am 21. November 2017 – kurz nachdem der vorliegende Auftrag eingereicht worden war – beantwortet und verweist entsprechend auf seine Antworten (2017-CE-90 und 2017-CE-215).

Soweit die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner mit ihrem Auftrag die Unterbreitung eines Gesetzesentwurfs zur Bildung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt verlangen, entspricht dieses Begehren eher einer Motion. Da die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner dieses Begehren jedoch explizit in ihren Auftrag integriert haben und die Behandlung des Auftrags weitgehend derjenigen der Motion entspricht (wenn auch mit dem Unterschied, dass für die Erheblicherklärung eines Auftrags eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist), ist auch das Begehren um Unterbreitung einer Gesetzesvorlage vorliegend zu behandeln.

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner ersuchen den Staatsrat, sich dafür einzusetzen, dass das Bauprojekt für die Sporthalle noch vor Ende 2019 verwirklicht wird.

Seit der Annahme am 4. November 2016 des Verpflichtungskredits für den Bau einer Dreifachturnhalle auf dem Campus Schwarzsee/Lac-Noir behandelt das mit der Ausführung beauftragte

Hochbauamt dieses Dossier. Verschiedene Umstände in den Jahren 2016 und 2017 haben zu einer Verzögerung des Projekts geführt. Durch die Vakanz der Stelle des Kantonsarchitekten, die Diskussionen mit der Gemeinde bezüglich des idealen Standortes sowie die Übertragung der Zuständigkeiten von der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) bzw. vom Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (ABSM) an die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) bzw. an das Amt für Sport (SpA) konnte das Projekt nicht wie gewünscht vorangebracht werden. Der erste Standort, der im Rahmen des Kreditbegehrens vorgeschlagen worden war, wurde von der Gemeinde abgelehnt. So wurden verschiedene Alternativen geprüft. Im Dezember 2017 wurde schliesslich eine Lösung mit einem bezüglich Ortsplanung, Bewahrung von Flächen für die Parkierung und zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten idealen Standort gefunden.

Daraufhin wurde in Absprache mit den betroffenen Direktionen eine Machbarkeitsstudie für eine Dreifachturnhalle am Standort der aktuellen Halle mit Kostenschätzung in Auftrag gegeben. Erste Resultate liegen vor und werden zurzeit analysiert. Die verschiedenen Varianten werden dann mit den Betroffenen geprüft. Nach dieser Prüfung wird der Staatsrat entscheiden, ob ein zusätzliches Dekret für einen Verpflichtungskredit notwendig ist. Der Staatsrat ist bereit, den Bau der Dreifachturnhalle voranzutreiben und hat, wie vorstehend aufgezeigt wird, die entsprechenden Massnahmen bereits getroffen oder wird sie in Kürze treffen. Ein genauer Zeitplan wird ausgearbeitet, sobald der Variantenentscheid gefällt worden ist. Der Fortschritt des Projekts ist auch von verschiedenen laufenden Verfahren (Baubewilligung, Beschaffungen) abhängig. Der Staatsrat ist jedoch entschlossen, das Projekt der Dreifachturnhalle am Standort Campus Schwarzsee/Lac Noir bis Ende 2019 zu verwirklichen. In diesem Sinn gibt der Staatsrat dem Auftrag direkt Folge. Eine Erheblicherklärung des Auftrags bezüglich dieses Punkts erübrigt sich somit.

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner fordern den Staatsrat zudem auf, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf für die Bildung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt für die Verwaltung des Campus Schwarzsee/Lac Noir zu unterbreiten.

Der Staatsrat beschloss am 21. November 2017, den Campus Schwarzsee/Lac-Noir von der SJD an die EKSD bzw. an das SpA zu übertragen – mit den zwei VZÄ für Abwärtsdienste, die für den 1. Januar 2018 bereits vorgesehen waren.

Zudem werden ihr für die Verwaltung und das Sekretariat des Campus 1,5 zusätzliche VZÄ mit befristetem Vertrag (Dreijahresvertrag, der je nach Entwicklung des Campus verlängert werden kann) zugeteilt. Der Verwalter des Campus hat seine Arbeit am 1. Februar 2018 begonnen (Vollzeitstelle); seine Mitarbeiterin trat ihre 50 %-Stelle am 1. März 2018 an. Aus Sicht des Staatsrats sind somit die Bedingungen für die Aufnahme der Tätigkeiten auf dem Campus erfüllt. Für weitere Überlegungen zum Status des Campus ist der Staatsrat weiterhin offen, hat er sich doch bereits einverstanden erklärt, die Frage nach ein paar Jahren, in denen erste Erfahrungen gesammelt werden können, erneut zu prüfen.

Somit verzichtet der Staatsrat darauf, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, um eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Campus Schwarzsee/Lac-Noir für die Verwaltung des Standorts zu errichten.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, den Auftrag abzulehnen.

8. Oktober 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Mauron Pierre / Wüthrich Peter

2018-GC-18

Apprentissage de la langue partenaire par immersion

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 6 février 2018 et transmise au Conseil d'Etat le 14 février, les députés Pierre Mauron et Peter Wüthrich relèvent que le canton de Fribourg compte parmi sa population environ $\frac{2}{3}$ de francophones et $\frac{1}{3}$ de germanophones. Se situant à la frontière des langues de notre pays, il se proclame régulièrement canton bilingue. Or, nombre de ses habitants ne connaissent pas, voire très mal, la langue partenaire, en dehors de la capitale notamment.

Les députés estiment que le système scolaire fribourgeois d'enseignement de la langue partenaire a certes fait de grands progrès, mais il n'en demeure pas moins qu'arrivés en 8^H, voire en 11^H, les élèves de notre canton qui n'ont pas bénéficié d'un enseignement bilingue ne sont pas en mesure de s'exprimer correctement ou d'écrire correctement dans l'autre langue. Ils constatent aussi que les projets d'enseignement en immersion linguistique ne concernent que quelques écoles et donc que les élèves fréquentant ces écoles.

Les motionnaires pensent que cette immersion doit être favorisée et organisée dans l'ensemble du canton, si possible pour toutes les classes de l'école obligatoire. L'idée n'est pas de forcer les enseignants francophones ou germanophones à enseigner dans l'autre langue, mais de prévoir un déplacement des enseignants eux-mêmes auprès d'établissements scolaires se trouvant dans l'autre partie du canton, germanophone pour les enseignants francophones, et francophone pour les enseignants germanophones. Ceux-là, indemnisés effectivement pour ces dépenses complémentaires, pourraient ainsi, sur une base volontaire, enseigner un ou deux jours par semaine dans une école ou une classe d'une autre langue, des branches secondaires dans un premier temps (gymnastique, musique, bricolage, voire histoire, géographie, etc.), ainsi que, pour les élèves plus avancés dans l'apprentissage de la langue partenaire, certaines branches principales.

Les députés pensent que le canton de Fribourg doit se donner les moyens de ses ambitions et ne pas brader cette chance du bilinguisme pour des questions de financement uniquement, au vu de la fortune de l'Etat notamment.

Par conséquent, les motionnaires demandent que la loi scolaire fribourgeoise (art. 12 notamment) soit modifiée en ce sens que l'apprentissage de la langue partenaire (français/allemand) soit assuré, en plus du système actuel, par des mesures d'enseignements par immersion, à savoir par un déplacement volontaire des enseignants dans des classes de l'autre langue et un enseignement de certaines branches dans l'autre langue, selon des modalités pratiques à définir par la DICS. Le concept même d'enseignement par immersion devra être expressément mentionné dans la loi et son règlement et, surtout, mis en pratique.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

L'école obligatoire remplit une mission générale de formation et de socialisation qui se décline dans les plans d'études cantonaux et permet aux élèves de développer au mieux leurs connaissances et compétences. Au degré primaire (1^H-8^H), les élèves doivent acquérir de solides connaissances et compétences de base comme la lecture et l'écriture dans la langue de l'établissement et comme les mathématiques, lesquelles sont consolidées, approfondies et élargies au cycle d'orientation (9^H-11^H). A côté de l'acquisition de connaissances et compétences de base, l'école encourage le développement d'une identité culturelle, qui est fondée sur les valeurs universelles de l'égalité des droits, la justice, la liberté et la responsabilité et contribue à ce que les élèves apprennent à connaître la diversité du pays et de ses institutions. En supplément à ces compétences de base, les élèves acquièrent des compétences personnelles et méthodologiques qui leur permettent d'apprendre tout au long de leur existence. L'école assure aussi que tous les élèves terminent avec succès les 11 années du programme d'enseignement obligatoire dans le sens de l'égalité des chances et de l'accès à des voies de formation au postobligatoire.

En ce qui concerne la langue d'enseignement à l'école dans le canton de Fribourg, prévaut le principe constitutionnel de la territorialité des langues selon lequel la langue d'enseignement correspond à la langue pratiquée dans la ou les communes qui forment le cercle scolaire.

Comme il existe en Suisse de notables différences culturelles, pédagogiques et curriculaires entre les régions linguistiques, L'harmonisation des plans d'études et la coordination des moyens d'enseignement a lieu au niveau de la région linguistique (art. 8 du concordat HarmoS).

Ainsi, chaque région linguistique a élaboré son propre plan d'études. [Les objectifs nationaux de formation](#) (art. 7 du concordat HarmoS), les domaines disciplinaires de la formation de base (art. 3) et les balises pour l'enseignement des langues étrangères (art. 4) ont été intégrés dans les plans d'études des régions linguistiques.

La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) dispose de deux Services et de deux plans d'études différents, à savoir le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DOA) avec le Lehrplan 21 (dès l'année scolaire 2019/20) et le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) avec le Plan d'études romand (PER).

L'apprentissage des langues appartient aux objectifs fondamentaux de l'école obligatoire. Aussi bien au niveau cantonal - dans les programmes gouvernementaux 2007-2011, 2012-2016 et 2017-2021, dans la Constitution cantonale selon laquelle l'Etat encourage la compréhension, la bonne entente, l'échange entre les communautés linguistiques cantonales et le bilinguisme – que national – par le biais de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et d'HarmoS (stratégie nationale pour le développement de l'enseignement des langues) – il est prévu de renforcer la compréhension entre les communautés linguistiques par un encouragement à l'échange et à l'apprentissage des langues. Pour concrétiser ces intentions dans la pratique et se conformer aux engagements pris, un Concept cantonal pour l'apprentissage des langues a été soumis au Grand Conseil en septembre 2010 et le Grand Conseil a explicitement ancré par l'article 12 l'encouragement à l'apprentissage des langues dans les dispositions légales du canton de Fribourg lors de l'adoption de la loi sur la scolarité obligatoire du 9 septembre 2014 (LS, RSF 411.0.1). Le règlement d'application de la loi scolaire adopté par le Conseil d'Etat (RLS, RSF 411.0.11) le 19 avril 2016

prévoit dans ses articles 23 à 26 des formes d'enseignement pour l'encouragement à la langue partenaire sous la forme d'échanges linguistiques, de la 12^e année de scolarité linguistique dans la langue partenaire, d'activités et de séquences d'enseignement dans la langue partenaire ainsi que des classes bilingues. Les activités ou séquences d'enseignement peuvent être considérées comme obligatoires pour les élèves.

2. Bref historique

Le 24 septembre 2000, le peuple fribourgeois refuse la modification de l'article 7 de la loi scolaire de 1985 qui prévoyait que soit organisé dans tous les cercles scolaires du canton de l'enseignement par immersion. Suite à ce refus, la DICS avait pour tâche de mettre en place les mesures prévues qui n'ont pas été écartées par la votation populaire, à savoir l'éveil aux langues, l'enseignement de la langue partenaire dès la troisième année primaire et de l'anglais dès la première année du cycle d'orientation de manière généralisée, l'intensification des activités d'échanges, la formation de base et continue du personnel enseignant et la commission cantonale pour la promotion de l'apprentissage des langues. Il lui incombait également de prévoir une suite envisageable pour les projets pilotes bilingues en cours.

La commission pour la promotion des langues travaillera notamment sur les mesures prévues et accompagnera différents projets essentiellement au cycle 1, en particulier à Cressier, Jeuss-Lurtigen-Salvenach, Barberêche, Belfaux, Corminboeuf, Auboranges-Chapelle-Ecublens-Rue et à Jaun, projets davantage axés sur l'apprentissage de la langue partenaire, sensibilisation et allemand/français précoce que sur l'enseignement par immersion.

La DICS a élaboré en 2010 un Concept cantonal des langues qui a fait l'objet d'un rapport au Grand Conseil (http://www.fr.ch/publ/files/pdf23/2007-11_206_rapport.pdf). Deux propositions innovantes sont destinées à l'enseignement par immersion. Le concept mentionne que la réalisation de ces deux propositions se base d'une part sur les compétences linguistiques en langue partenaire des enseignant-e-s et aussi sur l'échange de personnes enseignantes entre les deux parties linguistiques du canton.

Dès 2011, plusieurs écoles, essentiellement du cycle d'orientation, annoncent des projets d'enseignement par immersion selon les propositions 8 et 9 du Concept cantonal des langues.

En 2014, le Grand Conseil définit les dispositions légales dans le cadre de la loi scolaire du 9 septembre 2014. Le règlement de ladite loi précise dès 2016 les possibilités de mise en œuvre de l'encouragement à la langue partenaire pour les échanges linguistiques, l'introduction de séquences d'enseignement dans la langue partenaire, la formation de classes bilingues et la garantie d'une douzième année linguistique.

L'importance de l'apprentissage des langues est soutenue dans les programmes gouvernementaux depuis 2002, en particulier pour l'enseignement par immersion dans le programme 2017-2021 :
« *Le canton favorise l'ouverture à la langue partenaire en poursuivant le développement de l'enseignement des langues, en encourageant les activités d'échanges et en systématisant les situations d'immersion linguistique. Le bilinguisme est favorisé et dynamisé par des mesures de soutien aux initiatives locales.* »

Afin de soutenir les nouveaux projets et de promouvoir l'enseignement par immersion, les Services de l'enseignement obligatoire ont élaboré en août 2017 des lignes directrices pour l'encouragement à l'apprentissage des langues (enseignement par immersion).

3. Apprentissage des langues étrangères

Dans la partie alémanique du canton, les élèves apprennent la langue partenaire avec les moyens d'enseignement *Mille feuilles* et *Clin d'oeil*. Dans la partie francophone, des nouveaux moyens sont actuellement introduits (*Der Grüne Max*, 5-6^H 2015 / *Junior*, 7-8^H 2017 / *Geni@l Klick*, 9-11^H 2019). Les moyens d'enseignement sont conçus de manière continue jusqu'en 11^H. Ainsi, il n'y a pas de rupture entre l'apprentissage de la langue partenaire à l'école primaire et au degré secondaire 1. Les élèves apprennent les langues au moyen de textes intéressants de leur vie de tous les jours. Ils s'approprient des stratégies avec lesquelles ils s'ouvrent à des textes entiers. L'utilisation et la communication se situent au premier plan, ce qui n'est pas le cas de la grammaire.

La didactique du plurilinguisme part d'un principe de base : l'allemand, le français et l'anglais ne sont pas des disciplines complètement déconnectées les unes des autres. A chaque occasion, des liens sont établis entre les langues. Les élèves apprennent ainsi à transférer les stratégies acquises dans une discipline, par exemple celles d'écoute et de lecture, à d'autres disciplines et à de nouveaux contenus ou situations d'apprentissage. En même temps, les élèves portent une réflexion sur la langue et la culture. Pour nombre d'entre eux, l'allemand (dans la partie alémanique) ou le français (dans la partie francophone) n'est pas la première langue apprise (L1), mais la première langue étrangère. Ces élèves disposent déjà d'une expérience de fonctionnement avec le plurilinguisme. Leur savoir est valorisé dans la didactique du plurilinguisme et utilisé pour l'apprentissage de nouvelles langues étrangères.

Les objectifs des moyens d'enseignement cités concordent avec les projets de formation nationaux et européens. Le Lehrplan 21, le plan d'études Passepartout et le PER sont orientés sur l'action et la compétence et suivent la stratégie des langues du Conseil de l'Europe (cadre européen commun de référence).

Les enseignant-e-s sont amené-e-s à réfléchir à la didactique du plurilinguisme et aux plans d'études dans le cadre de la formation continue didactique et méthodologique à l'introduction des nouveaux moyens d'enseignement.

L'enseignement avec ces moyens est orienté sur le contenu et l'action. L'enseignement par immersion est la mise en place et la poursuite logiques de cette manière d'enseigner les langues étrangères.

Les objectifs à atteindre pour l'allemand selon le PER :

	8 ^e	11 ^e niveau1	11 ^e niveau 2	11 ^e niveau 3
Compréhension de l'oral	A1.2	A2.2	B1.1	B1.2
Compréhension de l'écrit	A1.2/	A2.2	B1.1	B1.2
Production de l'oral	A1.2	A2.2	B1.1	B1.2
Production de l'écrit	A1.2	A2.2	B1.1	B1.2
Fonctionnement de la langue	A1	A1	A2.2	B1

Remarque : les niveaux (A1 – B1) sont décrits en annexe.

Les objectifs à atteindre pour le français selon le plan d'études Passepartout (le plan d'études Passepartout correspond, au niveau du contenu, au Lehrplan 21) :

Französisch		
3. – 4. Klasse (resp. 5. – 6. Schuljahr gemäss HarmoS)	Hörverstehen, Leseverstehen, Sprechen A 1.2	Schreiben A 1.1*
5. – 6. Klasse (resp. 7. – 8. Schuljahr gemäss HarmoS)	Hörverstehen, Leseverstehen, Sprechen A 2.1	Schreiben A 1.2
7. – 9. Klasse (resp. 9. – 11. Schuljahr gem. HarmoS): Grundanforderungen	Hörverstehen, Leseverstehen, Sprechen A 2.2	Schreiben A 2.1
7. – 9. Klasse (resp. 9. – 11. Schuljahr gem. HarmoS): erw. Anforderungen	Hörverstehen, Leseverstehen, Sprechen B 1.1 bis B 1.2	Schreiben A 2.2 bis B 1.1

L'apprentissage des langues étrangères est diversifié au moyen de l'enseignement par immersion et des échanges linguistiques selon le Concept cantonal des langues (propositions 2, 8 et 9).

Afin d'encourager et de faciliter les échanges et les partenariats, le canton met à disposition des enseignants une plateforme informatique : <https://res.friportail.ch/partenariats/>. Elle permet de trouver une classe, des idées d'activités, des informations officielles, des comptes-rendus d'expériences. Les partenariats de classes, obligatoires dans toutes les classes de 10^H du canton, permettent à chaque élève de vivre au moins une fois durant sa scolarité obligatoire un échange et de découvrir la culture de la langue partenaire.

4. Enseignement par immersion

Définition et choix des disciplines

L'enseignement par immersion (CLIL, content and language integrated learning) consiste en l'enseignement d'une discipline (par exemple histoire, musique, sciences naturelles...) dans la L2. L'objectif principal demeure l'atteinte de compétences disciplinaires. La langue sert en la circonstance de moyen. Dans l'enseignement par immersion d'une discipline spécifique, la L1 et la L2 sont des langues de travail de même valeur. L'expérience et des enquêtes ciblées ont démontré que l'enseignement des mathématiques convenait très bien à l'enseignement par immersion. En effet, en particulier dans le cadre de l'enseignement des mathématiques appliquées, il y a de multiples occasions de s'exprimer pour les élèves, occasions au cours desquelles aussi bien le langage spécifique que celui de tous les jours sont favorisés. Les élèves acquièrent une compréhension approfondie de la matière par l'étude consciente des concepts et contenus. Dans la L1, les concepts sont souvent considérés comme évidents et laissés inexpliqués, bien que les apprenant-e-s ne les aient pas totalement compris. Des difficultés qui surgissent dans l'enseignement bilingue des mathématiques ne sont par conséquent le plus souvent pas à relier à des obstacles linguistiques, mais disciplinaires.

La proposition 8 (Concept cantonal des langues et RLS, art. 25) peut être mise en oeuvre par de courtes séquences d'enseignement répétées dans la L2 où des thématiques définies dans la planification annuelle peuvent être enseignées en L2. Une semaine de projet en L2 convient bien également. Dans la proposition 9 (RLS, art. 26), la discipline est enseignée toute l'année scolaire dans la L2.

Mise en oeuvre selon les prescriptions légales et le Concept cantonal des langues

Depuis le début de l'année scolaire 2017/18 prévalent les lignes directrices pour l'encouragement à l'apprentissage des langues (enseignement par immersion) en vue de la mise en application de l'article 12 de la loi scolaire et des articles 23, 25 et 26 de son règlement d'application, ainsi que des propositions 2, 8 et 9 du Concept cantonal des langues (cf. également la réponse du Conseil d'Etat du 20 février 2018 à la question Simon Bischof / Laurent Thévoz à propos du bilinguisme durant la scolarité 2017-CE-284).

Les lignes directrices s'adressent aux directions d'établissements qui aimeraient lancer un projet linguistique. Elles explicitent la procédure de mise en place d'un nouveau projet linguistique (par exemple procédure d'initiation de projets) et précisent de quel soutien du canton les écoles peuvent bénéficier dans ce domaine. Ces projets doivent tenir compte à la fois de la composition du groupe d'élèves et des contingences locales, en particulier, des compétences des enseignants.

Formation continue

Les enseignant-e-s qui s'engagent dans un projet d'enseignement par immersion sont accompagné-e-s. De plus, il existe déjà une offre de formation continue adéquate en didactique immersive (HEP Fribourg) qui est adaptée en continu. L'échange d'expériences entre enseignant-e-s francophones et germanophones est également encouragé. Les futur-e-s enseignant-e-s sont déjà familiarisé-e-s durant leur formation initiale avec les principaux concepts didactiques du domaine de l'enseignement par immersion. La HEP Fribourg prévoit de plus de proposer dans le futur un CAS « enseignement bilingue ».

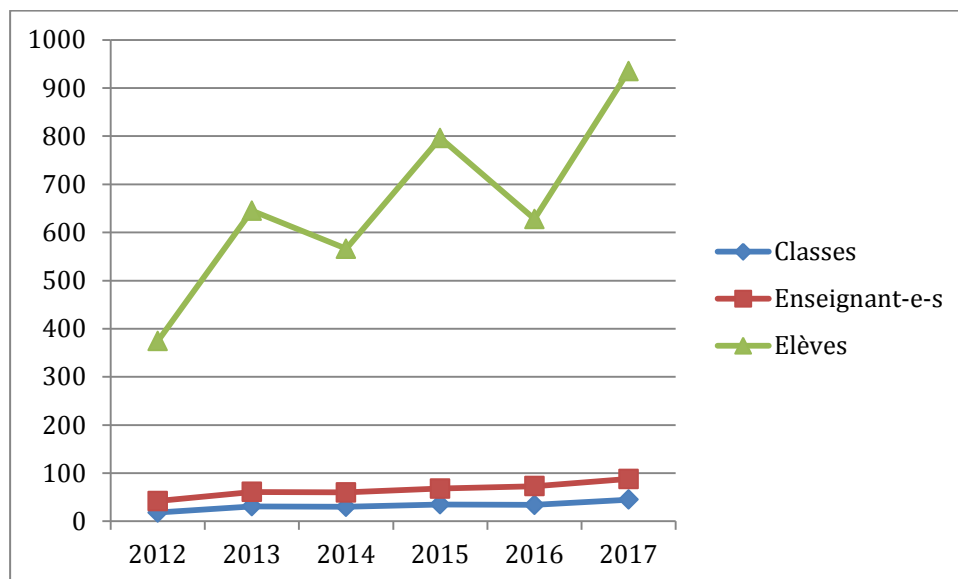
Projets linguistiques 2011 - 2018

Après l'approbation par le Grand Conseil du Concept des langues le 7 octobre 2010 (BGC p. 1469-1474), deux écoles du cycle d'orientation se sont lancées dans des projets d'enseignement par immersion. L'année scolaire suivante, trois autres établissements s'y sont joints. Pour ces cinq projets, la DICS a déposé une demande d'aide financière pour l'encouragement à une deuxième langue nationale auprès de l'Office fédéral de la culture (OFC), qui a accepté de les soutenir durant trois années.

Les années scolaires suivantes, beaucoup d'écoles, en particulier au cycle d'orientation, ont proposé de l'enseignement par immersion. Durant la dernière année scolaire (2017/18), de l'enseignement bilingue était proposé dans 14 des 21 écoles du cycle d'orientation. 88 enseignant-e-s donnaient des cours selon les propositions 8 et 9 du Concept cantonal des langues à 935 élèves répartis en 45 classes (cf. illustration).

Une forte augmentation est observée. En effet, pour la rentrée scolaire 2018/19, 18 écoles du cycle d'orientation et 9 écoles primaires ont annoncé des projets d'immersion impliquant plus d'une centaine de classes.

Classes – Enseignant-e-s – Elèves



A l'exception d'un projet qui concerne une école qui propose de l'enseignement par immersion avec échange d'enseignant-e-s des deux sections linguistiques, les enseignant-e-s des écoles concernées donnent toujours des cours de discipline spécifique. Le projet avec échange d'enseignant-e-s n'a pu être poursuivi pour des raisons organisationnelles internes à l'école. La participation des enseignant-e-s est conditionnée par leur liberté de s'engager et par l'exigence de compétences linguistiques adéquates (C1 selon le cadre commun européen de référence pour les langues).

A part quelques disciplines facultatives, presque toutes les disciplines non linguistiques figurent dans l'offre bilingue des écoles. L'économie familiale et l'éducation physique sont enseignées dans la langue partenaire dans 20 classes ou plus, tandis que la géographie, l'histoire et l'éducation à la citoyenneté le sont dans une dizaine de classes. Les mathématiques sont enseignées en immersion dans 5 classes et elles le sont en continu de la 9^H à la 11^H dans un établissement.

Perspective

L'objectif des deux Services de l'enseignement est de consolider les projets existants dans les années à venir et de continuer à soutenir l'enseignement par immersion. Comme mentionné dans le programme de gouvernement et le plan financier pour la législature 2017-2021, l'échange et l'utilisation systématique de situations d'immersion linguistique doivent être promus. Toutes les écoles du cycle d'orientation doivent proposer de l'enseignement par immersion d'ici la fin de la législature. La promotion et le soutien à l'enseignement par immersion doivent également être renforcés au degré primaire. En plus, tout cela sera également influencé positivement par l'encouragement aux activités d'échanges à tous les degrés.

D'autres projets pour les années à venir sont en phase d'élaboration et sont accompagnés par les inspecteurs/trices scolaires ou les conseiller-e-s pédagogiques.

5. Réalité de l'enseignement

La définition par région linguistique des objectifs de formation dans deux plans d'études, le PER et le plan d'études Passepartout (Lehrplan 21), ainsi que l'influence culturelle de la langue, ont un impact à différents niveaux sur les établissements des deux parties linguistiques. Cette influence concerne d'une part la formation des enseignant-e-s (profils) et d'autre part la culture de l'école, ainsi que l'organisation de l'école et de l'enseignement.

a) *Formation des enseignant-e-s :*

Dans le canton de Fribourg, les instituts de formation pour les enseignant-e-s des degrés primaire et du cycle d'orientation sont bilingues. La HEP Fribourg délivre un diplôme d'enseignement pour les huit degrés primaires. Cette institution offre la possibilité, à côté d'un diplôme dans la langue régionale, d'un diplôme bilingue. Les enseignant-e-s primaires sont des généralistes formé-e-s pour l'enseignement de toutes les disciplines de l'école primaire. Pour la partie francophone du canton, le CERF (Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire) assume la responsabilité de la formation des enseignant-e-s du cycle d'orientation, alors que pour la partie alémanique, c'est le ZELF (Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg) de l'Université de Fribourg qui assure la même mission. Les enseignant-e-s du cycle d'orientation sont des spécialistes de leur discipline. De manière générale, il y a lieu de constater qu'aussi bien les enseignant-e-s primaires que ceux/celles du cycle d'orientation disposent de hautes compétences disciplinaires, lesquelles ne sont cependant souvent pas reliées aux exigences de l'enseignement par immersion.

b) *Culture d'école, organisation de l'école et de l'enseignement :*

La langue est étroitement liée à la culture régionale. Ces aspects ont un impact et une influence déterminants sur la culture de l'école et l'organisation de l'école et de l'enseignement. Dans les deux parties linguistiques, les élèves atteignent à la fin de leur scolarité obligatoire les objectifs de formation nationaux (article 7 du concordat HarmoS). Les deux plans d'études, PER et plan d'études Passepartout (Lehrplan 21) sont d'égale valeur sur le plan du contenu, par contre la construction des compétences est décalée dans le temps et comporte d'autres dominantes. Ceci influence les grilles horaires des deux régions linguistiques, qui s'orientent bien en fonction des mêmes conditions-cadres légales, mais sont conditionnées par deux plans d'études différents. Les moyens d'enseignement sont également différents. Au cycle d'orientation, l'organisation scolaire actuelle est différente dans les deux régions linguistiques. Les écoles francophones du cycle d'orientation ont un système basé sur les enseignant-e-s de disciplines. Les classes sont reformées chaque année scolaire. Dans les cycles d'orientation alémaniques règne un système basé sur les titulaires de classes, dans lequel la classe reste identique de la 9^H à la 11^H et est conduite par le/la même enseignant-e. Ces différences dépendent en partie de la taille de l'établissement dans la partie francophone.

Les effectifs d'élèves des deux régions linguistiques sont différents, et de manière marquante. 78 % des élèves de l'enseignement obligatoire fréquentent une école francophone et 22 % un établissement germanophone. Le rapport entre le nombre d'enseignant-e-s francophones et germanophones est à peu près analogue. Dans le cercle scolaire du cycle d'orientation de la région de Morat, qui propose de l'enseignement par immersion depuis 2011, des enseignant-e-s des sections francophones et germanophones ont été échangé-e-s pour quelques disciplines durant

l'année scolaire 2012/13. L'expérience a été finalement interrompue en raison de la compréhension culturelle différente de l'enseignement. Dans le même établissement, un projet pilote pour une voie de formation bilingue, qui avait été autorisé pour l'année scolaire 2018/19, mais qui n'a malheureusement pas encore pu se concrétiser en raison d'une demande insuffisante de la part des parents et des élèves, prend en compte les différences culturelles et l'organisation de l'école (plans d'études, grilles horaires, enseignant-e.s).

6. Conclusion

La loi scolaire, entrée en vigueur le 1er août 2015, ainsi que son règlement contiennent toutes les dispositions légales afin de garantir un encouragement durable à l'apprentissage des langues et à un enseignement bilingue durant la scolarité obligatoire. Du point de vue du Conseil d'Etat, il n'est pas utile de les modifier. La DICS prend en considération la situation particulière du canton de Fribourg et de ses deux langues officielles, par la concrétisation de projets pour l'encouragement à l'enseignement par immersion et travaille en collaboration étroite avec les autorités scolaires et communales. Les deux Services de l'enseignement obligatoire (DOA et SEnOF) de la DICS collaborent étroitement et accompagnent les projets d'encouragement de la langue partenaire dans le canton. Les conditions locales sont prises en compte dans ce cadre. Ces dernières années, la mise en oeuvre des différentes propositions du Concept cantonal des langues a soutenu et renforcé l'apprentissage des langues et la relation avec la langue partenaire.

L'enseignement disciplinaire centré sur l'utilisation et la communication de la langue partenaire, à l'aide de moyens d'enseignements adaptés, correspond aux objectifs des plans d'études. A la fin de leur scolarité obligatoire, les élèves atteignent, en fonction de leur type de classe, les niveaux A2 à B1 du cadre européen commun de référence.

Ce développement et renforcement de l'enseignement des langues étrangères influence de manière positive et encourage les projets linguistiques tels que les échanges ou l'enseignement par immersion. Le nombre continu de nouveaux projets et l'attitude positive des écoles en vue de planifier et mettre en oeuvre des projets d'enseignement par immersion confirment cette évolution.

Un facteur de succès significatif dans ce domaine est la liberté d'engagement des enseignant-e-s. Les échanges d'enseignant-e-s et leur liberté d'engagement sont ancrés dans le Concept des langues et rendus possibles selon l'actuel règlement d'application (RLS). Pour ces raisons et en fonction des objectifs de la législature 2017-2021 et de l'accent mis sur l'encouragement du bilinguisme, le Conseil d'Etat estime les dispositions légales en vigueur suffisantes et propose le rejet de cette motion.

8 octobre 2018

Annexe

—
Signification des niveaux selon le cadre européen commun de référence

Utilisateur débutant	A1	Peut comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets. Peut se présenter ou présenter quelqu'un et poser à une personne des questions la concernant - par exemple, sur son lieu d'habitation, ses relations, ce qui lui appartient, etc. - et peut répondre au même type de questions. Peut communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif.
Utilisateur débutant	A2	Peut comprendre des phrases isolées et des expressions fréquemment utilisées en relation avec des domaines immédiats de priorité (par exemple, informations personnelles et familiales simples, achats, environnement proche, travail). Peut communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiers et habituels. Peut décrire avec des moyens simples sa formation, son environnement immédiat et évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats.
Utilisateur indépendant	B1	Peut comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières dans le travail, à l'école, dans les loisirs, etc. Peut se débrouiller dans la plupart des situations rencontrées en voyage dans une région où la langue cible est parlée. Peut produire un discours simple et cohérent sur des sujets familiers et dans ses domaines d'intérêt. Peut raconter un événement, une expérience ou un rêve, décrire un espoir ou un but et exposer brièvement des raisons ou explications pour un projet ou une idée.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Mauron Pierre / Wüthrich Peter

2018-GC-18

Erlernen der Partnersprache durch Immersion

I. Zusammenfassung der Motion

Die Grossräte Pierre Mauron und Peter Wüthrich wiesen ihrer am 6. Februar 2018 eingereichten und begründeten und am 14. Februar dem Staatsrat übermittelten Motion darauf hin, dass die Bevölkerung des Kantons Freiburg zu rund $\frac{2}{3}$ französischsprachig und zu $\frac{1}{3}$ deutschsprachig ist. Der Kanton befindet sich an der Sprachgrenze des Landes und bezeichnet sich selber regelmässig als zweisprachiger Kanton. Viele seiner Bewohnerinnen und Bewohner beherrschen jedoch die Partnersprache nicht oder nur sehr schlecht, vor allem ausserhalb der Hauptstadt.

Nach Ansicht der Grossräte hat das Freiburger Schulsystem für den Unterricht der Partnersprache zweifellos grosse Fortschritte gemacht. Es bleibe aber eine Tatsache, dass die Schülerinnen und Schüler im Kanton Freiburg, die keinen zweisprachigen Unterricht erhalten haben, nicht in der Lage sind, sich in der anderen Sprache korrekt auszudrücken oder richtig zu schreiben, wenn sie in die 8H oder sogar in die 11H kommen. Die Grossräte stellen zudem fest, dass nur an wenigen Schulen Projekte zum Immersionsunterricht bestehen und daher nur die Schülerinnen und Schüler, die diese Schulen besuchen, davon profitieren können.

Laut den Motionären sollte der Immersionsunterricht im gesamten Kanton, nach Möglichkeit für alle Klassen der obligatorischen Schule, gefördert und angeboten werden. Es geht nicht darum, französischsprachige oder deutschsprachige Lehrpersonen zu zwingen, in der anderen Sprache zu unterrichten, sondern dafür zu sorgen, dass sich die Lehrkräfte an die Schulen des anderen Kantonsteils – französischsprachige Lehrpersonen in den deutschsprachigen und deutschsprachige in den französischsprachigen – begeben und dort unterrichten. Die betreffenden Lehrpersonen werden für diese zusätzlichen Kosten entschädigt und könnten auf freiwilliger Basis ein bis zwei Tage pro Woche in einer Schule oder Klasse einer anderen Sprache unterrichten, zunächst in Nebenfächern (Sport, Musik, gestalterische Fächer, sogar Geschichte, Geografie usw.) und dann für fortgeschrittenere Schülerinnen und Schüler, die die Partnersprache bereits gut beherrschen, sogar in gewissen Hauptfächern.

Die Grossräte sind der Ansicht, dass der Kanton Freiburg sich mit den Mitteln ausstatten muss, um seine ehrgeizigen Ziele zu verwirklichen. Er sollte die Chance, die sich durch die Zweisprachigkeit bietet, nicht allein aus finanziellen Gründen vernachlässigen, insbesondere wenn man das Vermögen des Staates in Betracht zieht.

Daher verlangen die Motionäre das Freiburger Schulgesetz (insbesondere Art. 12) so zu ändern, dass das Erlernen der Partnersprache (Deutsch/Französisch) zusätzlich zum bisherigen System durch Immersionsunterricht gewährleistet wird. Dazu sollen sich die Lehrpersonen freiwillig zu anderssprachigen Klassen begeben und der Unterricht soll in gewissen Fächern in der anderen Sprache erfolgen, wobei die EKSD die Modalitäten für die praktische Umsetzung festlegen soll. Das Konzept des Immersionsunterrichts sollte im Gesetz und im dazugehörigen Reglement ausdrücklich erwähnt und vor allem umgesetzt werden.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Die obligatorische Schule erfüllt einen allgemeinen Bildungs- und Sozialisierungsauftrag mit Unterrichts- und Erziehungsaufgaben, der sich nach den kantonalen Lehrplänen richtet und den Schülerinnen und Schülern ermöglicht, ihre Begabungen und Fähigkeiten bestmöglich zu entfalten. In der Primarschule (1H–8H) sollen die Schülerinnen und Schüler solide Grundkenntnisse, -fertigkeiten und -kompetenzen wie Lesen und Schreiben in der Schulsprache und Mathematik erwerben, die an der Orientierungsschule (9H–11H) gefestigt, vertieft und erweitert werden. Nebst dem Erwerb von Grundkenntnissen und -kompetenzen fördert die Schule die Entwicklung einer kulturellen Identität, die auf den universellen Werten von Gleichheit, Gleichberechtigung, Gerechtigkeit, Freiheit und Verantwortlichkeit beruht, und trägt dazu bei, dass die Schülerinnen und Schüler die Vielfalt des Landes und seine Institutionen kennenlernen. Zusätzlich zu diesen Grundkompetenzen erwerben die Schülerinnen und Schüler Selbst- und Methodenkompetenzen, die ihnen ein lebenslanges Lernen ermöglichen. Sie stellt auch sicher, dass alle Schülerinnen und Schüler die elf Jahre des Unterrichtsprogramms im Sinne von Chancengerechtigkeit erfolgreich abschliessen und Zugang zu nachobligatorischen Bildungswegen erhalten.

Was die Unterrichtssprache für das Schulwesen im Kanton Freiburg betrifft, gilt gemäss dem verfassungsrechtlichen Territorialitätsprinzip der Grundsatz, dass die Unterrichtssprache der Amtssprache der Gemeinde oder der Gemeinden, die den Schulkreis bilden, entspricht.

Da in der Schweiz erhebliche kulturelle, pädagogische und curriculare Unterschiede zwischen den Sprachregionen bestehen, erfolgt die Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel auf sprachregionaler Ebene (Art. 8 HarmoS-Konkordat).

So hat jede Sprachregion ihren eigenen Lehrplan ausgearbeitet. [Die nationalen Bildungsziele](#) (Art. 7 HarmoS-Konkordat), die Fachbereiche der Grundbildung (Art. 3) und die Eckwerte für den Fremdsprachenunterricht (Art. 4) sind in die sprachregionalen Lehrpläne eingeflossen.

Die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) verfügt zur Erfüllung ihrer Aufgaben über zwei Ämter und zwei verschiedene Lehrpläne, nämlich das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA) mit dem Lehrplan 21 (ab Schuljahr 2019/20) und das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF) mit dem Plan d'études romand (PER).

Das Sprachenlernen gehört zweifellos zu den wesentlichen Zielen der obligatorischen Schule. Sowohl auf kantonaler Ebene – in den Regierungsprogrammen 2007–2011, 2012–2016 und 2017–2021, in der Kantonsverfassung, in welcher der Staat die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften und die Zweisprachigkeit fördert – wie auch auf nationaler Ebene – durch die EDK und HarmoS (nationale Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts) – ist vorgesehen, die Anstrengungen zur Verbesserung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften zu stärken, indem der Austausch und das Sprachenlernen gefördert werden. Um diese Vorhaben in die Praxis umzusetzen und den eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen, wurde dem Grossen Rat im September 2010 ein kantonales Sprachenkonzept zur Kenntnisnahme vorgelegt. Anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SchG, SGF 411.0.1) verankerte der Grosse Rat mit Artikel 12 die Förderung des Sprachenlernens explizit in den gesetzlichen Bestimmungen des Kantons Freiburg. Das vom Staatsrat verabschiedete Reglement vom 19. April 2016 zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR, SGF 411.0.11) sieht in den Artikeln 23 bis 26 Unterrichtsformen zur Förderung der Partnersprache in Form von Sprachaustauschen, einem 12. partnersprachlichen Schuljahr, Unterrichtsaktivitäten oder –sequenzen in der Partnersprache sowie zweisprachige

Klassen vor. Die Unterrichtsaktivitäten oder –sequenzen können für die Schülerinnen und Schüler als obligatorisch erklärt werden.

2. Kurzer Rückblick

Am 24. September 2000 lehnte das Freiburger Stimmvolk die Änderung von Artikel 7 des Schulgesetzes von 1985 ab, der vorsah, dass in allen Schulkreisen des Kantons Immersionsunterricht organisiert werden sollte. Nach dieser Ablehnung wurde die EKSD mit der Aufgabe betraut, von den vorgesehenen Massnahmen jene umzusetzen, die durch die Volksabstimmung nicht ausgeschlossen wurden, nämlich das Interesse an Sprachen wecken, den Unterricht der Partnersprache ab der dritten Primarklassen und Englisch ab dem ersten OS-Jahr generell einführen, sprachliche Austausche intensivieren, das Lehrpersonal entsprechend aus- und weiterbilden und eine kantonale Kommission zur Förderung des Sprachenlernens einsetzen. Dazu sollte die EKSD auch eine mögliche Weiterführung der laufenden zweisprachigen Pilotprojekte planen.

Die Kommission zur Förderung des Sprachenlernens befasste sich unter anderem mit den geplanten Massnahmen und begleitete verschiedene Projekte vor allem im ersten Zyklus, insbesondere in Cressier, Jeuss-Lurtigen-Salvenach, Bärfischen/Barberêche, Belfaux, Corminboeuf, Auboranges-Chapelle-Ecublens-Rue und Jaun. Die Projekte waren stärker auf das Erlernen der Partnersprache, die Sensibilisierung und den Frühunterricht in Deutsch und Französisch als auf den Immersionsunterricht ausgerichtet.

Die EKSD erarbeitete 2010 ein kantonales Konzept für den Sprachenunterricht, das in einem Bericht an den Grossen Rat behandelt wurde (http://www.fr.ch/publ/files/pdf23/2007-11_206_rapport.pdf). Zwei Vorschläge für Neuerungen sind dem Immersionsunterricht gewidmet. Im Konzept wird erwähnt, dass die Umsetzung dieser beiden Vorschläge einerseits auf den sprachlichen Kompetenzen der Lehrpersonen in der Partnersprache und andererseits auf dem Austausch von Lehrpersonen zwischen den beiden Sprachregionen des Kantons basiert.

Im Jahr 2011 starteten mehrere Schulen, vor allem Orientierungsschulen, mit Immersionsprojekten gemäss den Vorschlägen 8 und 9 des kantonalen Sprachenkonzepts.

Der Grosse Rat verankerte schliesslich im Jahr 2014 die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen im Schulgesetz vom 9. September 2014. Im Reglement vom 19. April 2016 zum Schulgesetz werden die Unterrichtsformen für die Partnersprache festgelegt: Sprachaustausche, Einführung von Unterrichtsaktivitäten oder -sequenzen in der Partnersprache und 12. partnersprachliches Schuljahr.

Die Bedeutung des Sprachenlernens wird seit 2002 in den Regierungsprogrammen unterstützt, der Immersionsunterricht insbesondere im Regierungsprogramm 2017–2021: *«Der Kanton fördert die Öffnung zur Partnersprache und setzt die Entwicklung des Sprachunterrichts fort, indem er den Austausch und die systematische Anwendung von Situationen der sprachlichen Immersion unterstützt. Die Zweisprachigkeit wird mit Unterstützungsmassnahmen für örtliche Initiativen gefördert und dynamischer gestaltet.»*

Um die neuen Projekte zu unterstützen und den Immersionsunterricht zu fördern, stellten die Ämter für obligatorischen Unterricht im August 2017 einen Leitfaden zur Förderung des Sprachenlernens (Immersionsunterricht) zur Verfügung.

3. Erlernen der Fremdsprachen

Im deutschsprachigen Teil des Kantons lernen die Schülerinnen und Schüler die Partnersprache mit den Lehrmitteln *Mille feuilles* und *Clin d'oeil*. Im französischsprachigen Kantonsteil werden derzeit neue Lehrmittel eingeführt (*Der Grüne Max*, 5-6H 2015 / *Junior*, 7-8H 2017/ *Geni@l Klick*, 9-11H 2019). Die Lehrmittel sind durchgehend bis zur 11H konzipiert. Somit gibt es keinen Bruch beim Erlernen der Partnersprache an der Primarschule und Sekundarstufe 1. Die Schülerinnen und Schüler lernen Sprachen anhand von interessanten Sachtexten aus ihrer Alltagswelt. Sie eignen sich Strategien an, mit denen sie sich ganze Texte erschliessen. Im Vordergrund steht das Handeln und Kommunizieren, nicht in erster Linie die Grammatik.

Die Didaktik der Mehrsprachigkeit geht von folgendem Grundsatz aus: Deutsch, Französisch und Englisch sind keine komplett voneinander abgekoppelte Fächer. Vielmehr werden bei jeder Gelegenheit Verbindungen zwischen den Sprachen hergestellt. Damit lernen die Schülerinnen und Schüler in einem Fach erworbene Strategien, beispielsweise Hör- und Lesestrategien, in anderen Fächern aufzunehmen und auf neue Lerninhalte und Lernsituationen zu übertragen. Gleichzeitig reflektieren sie über Sprache und Kultur. Für viele Schülerinnen und Schüler ist Deutsch (im deutschsprachigen Kantonsteil) oder Französisch (im französischsprachigen Kantonsteil) nicht die L1, sondern die erste Fremdsprache. Diese Schülerinnen und Schüler haben bereits Erfahrung im Umgang mit Mehrsprachigkeit. Ihr Wissen wird in der Didaktik der Mehrsprachigkeit anerkannt und fürs Lernen von weiteren Fremdsprachen genutzt.

Die Ziele der genannten Lehrmittel stimmen mit nationalen und europäischen Bildungsprojekten überein: Der Lehrplan 21, der Lehrplan Passepartout und der PER sind handlungs- und kompetenzorientiert und verfolgen die Sprachenstrategie des Europarats (Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen).

In der methodisch–didaktischen Weiterbildung zur Einführung der neuen Lehrmittel setzen sich die Lehrpersonen mit der Didaktik der Mehrsprachigkeit und den Lehrplänen auseinander.

Der Unterricht mit den Lehrmitteln ist inhalts- und handlungsorientiert. Der immersive Unterricht ist die konsequente Umsetzung und Weiterführung dieser Art von Fremdsprachenunterricht.

Die für Deutsch zu erreichenden Lernziele gemäss dem Westschweizer Lehrplan PER:

	8H	11H Niveau 1	11H Niveau 2	11H Niveau 3
Hörverstehen	A1.2	A2.2	B1.1	B1.2
Leseverstehen	A1.2	A2.2	B1.1	B1.2
Sprechen	A1.2	A2.2	B1.1	B1.2
Schreiben	A1.2	A2.2	B1.1	B1.2
Funktionsweise von Sprache	A1.0	A1.0	A2.2	B1.0

Anmerkung: Die Niveaus (A1 – B1) sind im Anhang beschrieben.

Die für Französisch zu erreichenden Lernziele gemäss dem Lehrplan Passepartout (der LP Passepartout entspricht inhaltlich dem Lehrplan 21) :

Französisch		
3.-4. Klasse (resp. 5.-6. Schuljahr gemäss HarmoS)	Hörverstehen, Leseverstehen, Sprechen A 1.2	Schreiben A 1.1*
5.-6. Klasse (resp. 7.-8. Schuljahr gemäss HarmoS)	Hörverstehen, Leseverstehen, Sprechen A 2.1	Schreiben A 1.2
7.-9. Klasse (resp. 9.-11. Schuljahr gem. HarmoS): Grundanforderungen	Hörverstehen, Leseverstehen, Sprechen A 2.2	Schreiben A 2.1
7.-9. Klasse (resp. 9.-11. Schuljahr gem. HarmoS): erw. Anforderungen	Hörverstehen, Leseverstehen, Sprechen B 1.1 bis B 1.2	Schreiben A 2.2 bis B 1.1

Das Lernen der Fremdsprachen wird gemäss dem kantonalen Sprachenkonzept (Vorschläge 2, 8 und 9) durch Immersionsunterricht und Sprach austausche diversifiziert.

Um Sprach austausche und Klassenpartnerschaften zu fördern und zu erleichtern, stellt der Kanton den Lehrpersonen eine Internetplattform zur Verfügung: <https://www.friportal.ch/klassenpartnerschaften>. Mit Hilfe dieser Plattform können die Lehrpersonen eine Klasse, Ideen für Aktivitäten, offizielle Informationen sowie Erfahrungsberichte finden. Klassenpartnerschaften, die in allen Klassen der 10H im Kanton obligatorisch sind, ermöglichen es allen Schülerinnen und Schülern, während der obligatorischen Schulzeit mindestens einmal einen Austausch zu erleben und die Kultur der Partnersprache zu entdecken.

4. Immersionsunterricht

Definition und Fächerwahl

Beim immersiven Unterricht (CLIL, Content and Language Integrated Learning) handelt es sich um Unterricht eines Sachfaches (z. B. Geschichte, Musik, Naturwissenschaften...) in der L2. Hauptziel bleibt das Erreichen von fachlichen Kompetenzen. Die Sprache dient dabei als Mittel. Im immersiven Sachfachunterricht sind L1 und L2 gleichwertige Arbeitssprachen. Die Erfahrung und gewisse Studien haben gezeigt, dass sich gerade der Mathematikunterricht sehr gut für Immersionsunterricht eignet. Denn insbesondere im anwendungsbezogenen Mathematikunterricht gibt es vielfältige Redeanlässe für die Schülerinnen und Schüler, bei denen sowohl die Fach- als auch die Alltagssprache gefördert werden. Die Schülerinnen und Schüler erlangen durch die bewusste Auseinandersetzung mit den Konzepten und Inhalten ein vertieftes Verständnis der Materie. In der L1 werden Begriffe oft als selbstverständlich angenommen und unerklärt stengelassen, obwohl die Lernenden den Begriff nicht unbedingt verstanden haben. Schwierigkeiten, die im bilingualen Mathematikunterricht auftauchen, sind daher meist nicht auf sprachliche, sondern auf fachliche Hürden zurückzuführen.

Vorschlag 8 (kantonales Sprachenkonzept und Art. 25 SchR) kann durch kurze wiederkehrende Unterrichtssequenzen in der L2 umgesetzt werden oder es können gewisse Themen in der Jahresplanung in der L2 unterrichtet werden. Auch eine Projektwoche in der L2 eignet sich gut. Im Vorschlag 9 (Art. 26 SchR) wird das Sachfach während des ganzen Schuljahres in der L2 unterrichtet.

Umsetzung gemäss den gesetzlichen Vorgaben und dem kantonaalem Sprachenkonzept

Die Umsetzung von Artikel 12 des Schulgesetzes und der Artikel 23, 25 und 26 des dazugehörigen Reglements sowie der Vorschläge 2, 8 und 9 des kantonalen Konzepts für den Sprachenunterricht orientiert sich seit Beginn des Schuljahres 2017/18 nach dem Leitfaden zur Förderung des Sprachenlernens (Immersionsunterricht) (siehe auch Antwort des Staatsrats zur Anfrage Simon Bischof / Laurent Thévoz zu Zweisprachigkeit während der Schulzeit 2017-CE-284).

Der Leitfaden richtet sich an Schulleitungen, die ein Sprachenprojekt starten möchten. Er erläutert das Vorgehen bei der Lancierung eines neuen Sprachenprojekts (z. B. Vorgehen für die Projekteingabe) und erklärt, welche Unterstützung Schulen dabei vom Kanton erhalten können. Diese Projekte müssen dabei die Zusammensetzung der Schülergruppe und die örtlichen Gegebenheiten, insbesondere die Kompetenzen der Lehrpersonen, berücksichtigen.

Weiterbildung

Lehrpersonen, die sich für ein Projekt zum Immersionsunterricht engagieren, werden begleitet. Zudem besteht bereits ein entsprechendes Weiterbildungsangebot in immersiver Didaktik (PH FR), das laufend ausgebaut wird. Auch der Erfahrungsaustausch zwischen den französisch- und den deutschsprachigen Lehrpersonen wird gefördert. Angehende Lehrpersonen werden bereits in der Grundausbildung mit den wichtigsten didaktischen Konzepten im Bereich des immersiven Unterrichts vertraut gemacht. Zudem plant die PH FR einen CAS «bilingualer Unterricht».

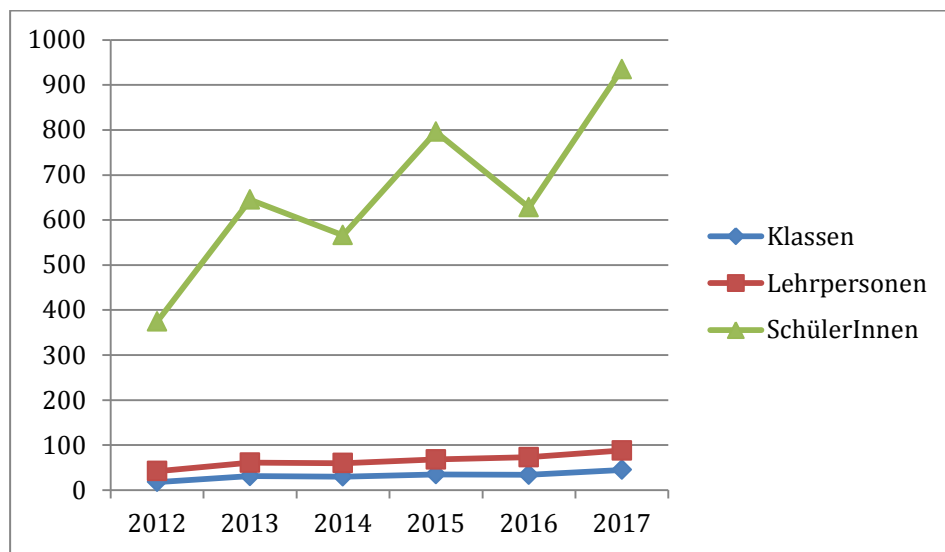
Sprachenprojekte 2011–2018

Nachdem der Grosse Rat das Sprachenkonzept im Oktober 2010 gutgeheissen hatte, starteten im Schuljahr 2011/12 zwei Orientierungsschulen mit Immersionsprojekten. Im drauffolgenden Jahr schlossen sich drei weitere Schulen an. Für diese fünf Projekte hat die EKSD beim Bundesamt für Kultur (BAK) ein Gesuch um Finanzhilfe zur Förderung einer zweiten Landessprache eingereicht. Das BAK unterstützte diese Projekte während drei Jahren.

In den folgenden Schuljahren boten vor allem auf der OS-Stufe viele Schulen Immersionsunterricht an. Im Schuljahr 2017/18 wurde an 14 von 21 Orientierungsschulen des Kantons Freiburg zweisprachiger Unterricht angeboten. 88 Lehrpersonen unterrichteten gemäss Vorschlag 8 und 9 des kantonalen Sprachenkonzepts 935 Schülerinnen und Schüler verteilt auf 45 Klassen (siehe Abbildung).

In diesem Bereich ist eine starke Zunahme zu verzeichnen. Zu Schuljahresbeginn 2018/19 haben 18 Orientierungsschulen und 9 Primarschulen Immersionsprojekte angekündigt, an denen über 100 Klassen beteiligt sind.

Klassen – Lehrpersonen – Schülerinnen und Schüler



Mit Ausnahme eines Projekts, das an einer Schule Immersionsunterricht mit Austausch der Lehrpersonen zwischen den zwei Sprachabteilungen anbot, unterrichten stets die Lehrpersonen der jeweiligen Schule den Sachfachunterricht. Das Projekt mit Austausch von Lehrpersonen wurde aus schulorganisatorischen Gründen nicht weitergeführt. Voraussetzung für die Teilnahme der Lehrpersonen ist die Freiwilligkeit und ausreichende Sprachkompetenzen (C1 gemäss dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen).

Bis auf einige Wahlfächer sind fast alle nichtsprachlichen Fächer im zweisprachigen Angebot der Schulen enthalten. Hauswirtschaft und Sport werden in 20 oder mehr Klassen, Geografie, Geschichte und Staatskunde ungefähr in 10 Klassen in der Partnersprache unterrichtet. Mathematik wird in 5 Klassen und an einer Schule durchgehend von der 9H bis 11H immersiv unterrichtet.

Ausblick

Die beiden Unterrichtsämter wollen in den nächsten Jahren die bestehenden Projekte festigen und den Immersionsunterricht weiter fördern. Wie im Regierungsprogramm und im Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021 erwähnt, sollen der Austausch und die systematische Anwendung von Situationen der sprachlichen Immersion unterstützt werden. Bis ans Ende dieser Legislaturperiode sollen alle Orientierungsschulen Immersionsunterricht anbieten. Auch wird auf der Primarstufe der Immersionsunterricht verstärkt gefördert und unterstützt. Dies wird auch durch die Förderung von Austauschaktivitäten auf allen Stufen zusätzlich positiv beeinflusst.

Weitere Projekte für die nächsten Jahre befinden sich in Ausarbeitung und werden von den Schulinspektorinnen und -inspektoren sowie den pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begleitet.

5. Unterrichtsrealität

Die sprachregionale Auslegung der Bildungsziele in zwei Lehrplänen, dem PER und dem Lehrplan Passepartout (LP 21) sowie die sprachlich-kulturelle Prägung hat auf unterschiedlichen Ebenen Einfluss auf die Schulen der beiden Sprachregionen. Dieser Einfluss betrifft einerseits die

Lehrerbildung (Profile) und andererseits die Schulkultur sowie die Schul- und Unterrichtsorganisation.

a) *Lehrerinnen- und Lehrerbildung:*

Im Kanton Freiburg werden die Ausbildungsinstitutionen für die Lehrerinnen und Lehrerbildung der Primar- und Orientierungsstufe zweisprachig geführt. Primarlehrpersonen erlangen ihr Lehrdiplom (Bachelor für eine Lehrbefähigung für die Primarschule) an der pädagogischen Hochschule Freiburg. Diese bietet neben einem sprachregionalen Diplom die Möglichkeit eines zweisprachigen Diploms (DiBI) an. Primarlehrpersonen sind Generalisten, welche für den Unterricht aller Fächer der Primarschule ausgebildet sind. Für die Ausbildung der Lehrpersonen auf Stufe Orientierungsschule (LDS 1) ist auf der französischsprachigen Seite das CERF (Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire) und auf der deutschsprachigen Seite das ZELF (Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg) der Uni FR verantwortlich. OS-Lehrpersonen sind Fachlehrpersonen (Spezialisten in einzelnen Fächern). Generell ist festzustellen, dass sowohl Lehrpersonen der Primar- wie der Orientierungsschule über hohe fachliche Kompetenzen verfügen, die aber oft nicht auf die Ansprüche des Immersionsunterrichts ausgerichtet sind.

b) *Schulkultur, Schul- und Unterrichtsorganisation:*

Sprache ist eng mit der regionalen Kultur verbunden. Diese Aspekte prägen und beeinflussen die Schulkultur sowie die Schul- und Unterrichtsorganisation massgebend. In beiden Sprachregionen erreichen die Schülerinnen und Schüler am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit die nationalen Bildungsziele (Art. 7 HarmoS-Konkordat). Die beiden Lehrpläne PER und Lehrplan Passepartout (LP 21) sind inhaltlich gleichwertig, hingegen erfolgt der Kompetenzaufbau zeitlich verschoben und mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Dies beeinflusst die Stundentafeln der beiden Sprachregionen. Diese orientieren sich zwar an den gleichen gesetzlichen Rahmenbedingungen, unterscheiden sich aber aufgrund der zwei Lehrpläne. Auch die Lehrmittel sind verschieden. An den Orientierungsschulen ist die Schulorganisation aktuell in beiden Sprachregionen unterschiedlich. Die französischsprachigen OS haben ein Fachlehrpersonensystem. Die Klassen werden in jedem Schuljahr neu zusammengesetzt. An den deutschsprachigen OS herrscht ein Klassenlehrpersonensystem, indem die Klasse von der 9H–11H zusammenbleibt und von der gleichen Lehrperson geführt wird. Diese Unterschiede sind teilweise durch die Schulgrösse im französischsprachigen Kantonsteil bedingt.

Die Schülerbestände der beiden Sprachregionen weisen markante Unterschiede auf. 78 % der Schülerinnen und Schüler des obligatorischen Unterrichts besuchen eine französischsprachige Schule und 22 % eine deutschsprachige. Ungefähr analog ist das Verhältnis französischsprachiger und deutschsprachiger Lehrpersonen. Im Schulkreis der OSR Murten, die seit 2011 immersiven Unterricht anbietet, wurden im Schuljahr 2012/13 für einige Fächer Lehrpersonen der deutsch- und französischsprachigen Abteilung ausgetauscht. Das Experiment wurde jedoch schliesslich wegen des kulturell unterschiedlichen Unterrichtsverständnisses abgebrochen. Ebenfalls an der OSRM berücksichtigt ein Pilotprojekt für einen zweisprachigen Klassenzug, das für das Schuljahr 2018/19 bewilligt wurde, aber aufgrund mangelnder Nachfrage seitens der Eltern sowie der Schülerinnen und Schüler leider noch nicht zustande gekommen ist, die kulturellen Unterschiede und die Schulorganisation (Lehrpläne, Stundentafel, Lehrpersonen).

6. Fazit

Das neue Schulgesetz, das am 1. August 2015 in Kraft getreten ist, sowie das dazugehörige Reglement enthalten alle notwendigen gesetzlichen Bestimmungen, um eine nachhaltige Förderung des Sprachenlernens und bilingualen Unterricht während der obligatorischen Schulzeit zu gewährleisten. Aus Sicht des Staatsrates ist es nicht angebracht, die gesetzlichen Bestimmungen anzupassen. Die EKSD berücksichtigt die besondere Situation des Kantons Freiburgs mit zwei Landessprachen bzw. Amtssprachen explizit in der Realisierung der Projekte zur Förderung von Immersionsunterricht und arbeitet eng mit den Schul- und Gemeindebehörden zusammen. Die beiden Unterrichtsämter für den obligatorischen Unterricht (DOA und SEnOF) der EKSD arbeiten eng zusammen und begleiten sämtliche Projekte zur Förderung der Partnersprache im Kanton. Dabei werden die lokalen Voraussetzungen und Bedingungen berücksichtigt. Die Umsetzung der verschiedenen Vorschläge des kantonalen Sprachenkonzepts hat in den letzten Jahren das Sprachenlernen und den Umgang mit der Partnersprache gefördert und gestärkt.

Der funktional und kommunikativ ausgerichtete Fachunterricht in der Partnersprache, unterstützt durch entsprechende Lehrmittel, entspricht den Zielen der Lehrpläne. Die Schülerinnen und Schüler erreichen am Ende der obligatorischen Schulzeit je nach Klassentypus das Niveau A2 bis B1 gemäss europäischem Referenzrahmen.

Diese Weiterentwicklung und Stärkung des Fremdsprachenunterrichts beeinflusst und fördert auf positive Art und Weise Sprachenprojekte wie Sprach austausche und immersiven Unterricht. Die stetige Anzahl neuer Projekte und die Bereitschaft der Schulen, Projekte zur Förderung des Immersionsunterrichts zu planen und umzusetzen, bestätigen dies.

Eine bedeutende Voraussetzung für das Gelingen ist dabei die Freiwilligkeit der Lehrpersonen. Lehreraustausch und Freiwilligkeit sind im kantonalen Sprachkonzept verankert und laut aktuellem Reglement zum Schulgesetz (SchR) möglich. Aus diesen Gründen und gemäss den Legislaturzielen 2017–2021 mit Schwerpunkt auf der Förderung der Zweisprachigkeit erachtet der Staatsrat die geltenden gesetzlichen Bestimmungen als ausreichend und schlägt die Ablehnung dieser Motion vor.

8. Oktober 2018

Beilage

—
Niveaubestimmungen gemäss dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen

Anfänger/in	A1	Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.
Grundlegende Kenntnisse	A2	Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z. B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Kann sich in einfachen, routinemässigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Kann mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben.
Fortgeschrittene Sprachverwendung	B1	Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äussern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Thévoz Laurent / Mäder-Brülhart Bernadette /
Mutter Christa / Ghielmini Kraysenbühl Paola / Bonvin-Sansonnens
Sylvie / Schneuwly André / Rey Benoît / Marmier Bruno / Péclard
Cédric / Chassot Claude

2018-GC-21

Promotion des classes bilingues et des projets d'immersion grâce au bénéfice de la BNS

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 7 février 2018, les dix députés demandent que le canton soutienne financièrement les communes et les écoles qui ouvrent des classes bilingues et d'immersion dans le cadre de la scolarité obligatoire, en tirant parti de la part que recevra l'Etat de Fribourg dans ses comptes 2018 au bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS). Les députés considèrent que ces recettes extraordinaires devraient financer un projet lui aussi extraordinaire, dans le sens où, selon eux, il ne figure pas dans l'actuel programme de législature.

Les députés voient dans le bilinguisme l'une des plus sûres ressources du canton. La mesure qu'ils proposent permettrait selon eux de transformer les dispositions légales existantes et les volontés politiques en projets concrets, pour lesquels le canton devrait octroyer des moyens financiers additionnels. Ils signalent les projets des communes et écoles de Morat, Fribourg et Düdingen, qui prévoient des classes bilingues ou d'immersion dans le cadre de la scolarité obligatoire, déjà à partir de la rentrée 2019/20. Ces initiatives méritent d'être soutenues, de même que celles qui suivront.

Le mandat propose :

- > l'affectation de 15 millions de francs au fonds de réserve dédié aux montants versés par la BNS des fonds non affectés à un crédit d'impôts aux contribuables du canton, pour l'année fiscale 2019 ;
- > l'attribution de 10 millions de francs à un fonds, à créer, de « Promotion du bilinguisme à l'école obligatoire » pour financer la participation cantonale aux projets de classes bilingues et d'immersion présentés par les écoles et les communes. Ce fonds sera automatiquement dissous au bout de 15 ans, sauf décision contraire du Grand Conseil.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le programme de législature 2017-2021 du Conseil d'Etat contient un point 1.3 intitulé « Promouvoir l'excellence de la formation et le bilinguisme » ; il y est notamment précisé (p.20) : « *Le canton favorise l'ouverture à la langue partenaire en poursuivant le développement de l'enseignement des langues, en encourageant les activités d'échanges et en systématisant les situations d'immersion linguistique. Le bilinguisme est favorisé et dynamisé par des mesures de*

soutien aux initiatives locales ». Le Gouvernement en a donc bel et bien fait une priorité de son programme, priorité conforme à sa politique de long terme dans le domaine de l'apprentissage des langues, présentée au Grand Conseil dans le rapport du 6 septembre 2010 (http://www.fr.ch/pub/files/pdf23/2007-11_206_rapport.pdf). Le rapport contient des propositions pour les situations d'immersion comme pour les classes bilingues.

Plus récemment, le Conseil d'Etat a répondu le 20 février 2018 à la question 2017-CE-284 (question Bischof/Thévoz, Bilinguisme durant la scolarité, http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-5a93aba055dae/fr_RCE_2017-CE-284_Bischof_Simon_et_Thevoz_Laurent_Rponse.pdf) en expliquant dans le détail les objectifs, les réalisations, les conditions requises pour l'organisation de classes bilingues. Il y était notamment précisé que l'offre dépend du nombre d'enseignant-e-s qui disposent des compétences linguistiques nécessaires, ainsi que du nombre d'élèves inscrits et intéressés.

Sur ce dernier point, s'agissant des classes bilingues projetées à l'école du cycle d'orientation de Morat, le processus d'inscription est arrivé à son terme avec 12 élèves annoncés partants. Cela a été malheureusement insuffisant pour ouvrir la classe bilingue lors de la prochaine rentrée scolaire, comme prévu. La Direction du CO envisage de poursuivre son travail d'information auprès des parents et des élèves du primaire, avec un accent particulier pour les familles germanophones.

A l'évidence, l'apprentissage de la langue partenaire par les classes bilingues doit faire l'objet d'une promotion auprès des élèves et de leurs parents et nécessite la disponibilité d'enseignant-e-s sachant gérer l'enseignement par immersion. Il doit être encouragé, mais ne se décrète cependant pas.

En ce qui concerne l'utilisation de la recette qui arrivera dans les comptes 2018 de l'Etat pour financer les classes bilingues, le Conseil d'Etat ne peut que redire ce qu'il a déjà indiqué dans sa réponse du 1^{er} mai 2018 au mandat no 2018-GC-10 Collaud Romain, Kolly Gabriel, Kolly Nicolas, Brodard Claude, Hunziker Yvan, Jakob Christine, Castella Didier, Gobet Nadine, Kolly René, Baiutti Sylvia - Crédit d'impôts aux citoyens grâce au bénéfice de la BNS :

Les paiements reçus par le canton au titre de part au bénéfice de la BNS sont susceptibles de varier fortement au fil du temps. Ils peuvent passer du simple au double ou disparaître totalement d'une année à l'autre. Afin de limiter les inconvénients liés à la forte volatilité des résultats de la BNS et des paiements qui en découlent, l'Etat a constitué une provision pour les risques liés à l'évolution des bénéfices de la BNS. Au niveau comptable, les montants variables revenant annuellement au canton viennent alimenter cette provision, alors que des prélèvements stables sont effectués sur cette dernière dans le cadre de l'élaboration des budgets. L'alimentation de la provision fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat en fin d'exercice comptable, dans le cadre du bouclage. Elle n'est possible que dans la mesure où les comptes de l'Etat présentent un excédent de financement. Ce mécanisme permet de lisser dans le temps l'évolution de l'importante source de financement que constitue la part de l'Etat au bénéfice de la BNS. Il vise à donner au Gouvernement et au Parlement une image plus fiable des montants disponibles à court et moyen termes pour le financement des prestations de l'Etat.

[...] Le canton de Fribourg recevra un paiement de 49,3 millions de francs au titre de part au bénéfice 2017 de la BNS. Ce montant sera intégré aux comptes 2018 de l'Etat. [...] Les montants reçus par le canton au titre de part au bénéfice de la BNS ne sont pas affectés à un usage ou un domaine particulier. Ils entrent dans les recettes générales de l'Etat et contribuent ainsi à financer l'ensemble de ses prestations. Le Conseil d'Etat n'entend pas déroger à ce principe de non-

affectation pour les montants reçus en 2018. Il ne lui paraît pas adéquat de prévoir un financement particulier pour tel ou tel domaine en lui réservant a priori une partie des montants obtenus au titre de part du canton au bénéfice de la BNS. Des arbitrages par rapport aux besoins avérés dans d'autres politiques publiques doivent pouvoir continuer à être effectués dans le cadre des discussions budgétaires. Le Conseil d'Etat n'entend pas non plus couvrir de nouvelles charges ou des diminutions de revenus, fussent-elles temporaires, avec les montants en question.

[...] Le Conseil d'Etat souligne enfin que l'annonce d'un paiement de 49,3 millions de francs au titre de part au bénéfice de la BNS ne garantit pas d'ores et déjà que les résultats comptables 2018 soient positifs. Ces derniers ne seront bien entendu connus qu'au début 2019. Il paraît dès lors prématuré de vouloir décider de l'usage d'une partie de revenus attendus en cours d'année, qui pourrait s'avérer nécessaire pour couvrir des charges effectives de l'Etat.

Conclusion

En conclusion, compte tenu des considérations pédagogiques et financières qui précèdent, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter le mandat des députés Thévoz et consorts demandant d'allouer à ce projet déjà existant des montants tirés de la part cantonale au bénéfice de la BNS.

3 juillet 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Thévoz Laurent / Mäder-Brühlhart Bernadette /
Mutter Christa / Ghielmini Kraysenbühl Paola / Bonvin-Sansonnens
Sylvie / Schneuwly André / Rey Benoît / Marmier Bruno / Péclard
Cédric / Chassot Claude

2018-GC-21

Förderung von zweisprachigem Unterricht und Immersionsprojekten dank Nationalbankgewinn

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 7. Februar 2018 eingereichten und begründeten Auftrag fordern die zehn oben genannten Grossrätinnen und Grossräte, dass der Staat die Gemeinden und Schulen, die im Rahmen des obligatorischen Unterrichts zweisprachige Klassen und Immersionsklassen eröffnen, finanziell unterstützen solle. Finanziert werden soll dies mit dem Gewinnanteil der Schweizerischen Nationalbank (SNB), der im Rechnungsjahr 2018 an den Kanton Freiburg ausgeschüttet wird. Die Grossrätinnen und Grossräte sind der Ansicht, dass mit diesen ausserordentlichen Einnahmen auch ein ausserordentliches Projekt finanziert werden sollte. Ausserordentlich in dem Sinn, dass es ihrer Meinung nach im aktuellen Regierungsprogramm nicht enthalten ist.

Die unterzeichnenden Grossratsmitglieder sehen in der Zweisprachigkeit eine der sichersten Ressourcen des Kantons. Die von ihnen vorgeschlagene Massnahme würde es ermöglichen, die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen und den politischen Willen in konkrete Projekte umzusetzen, für die der Kanton zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen müsste. Sie verweisen auf die Projekte der Gemeinden und Schulen von Murten, Freiburg und Düdingen, die bereits ab dem Schuljahr 2019/20 zweisprachigen Unterricht oder Immersionsunterricht im Rahmen der obligatorischen Schule vorsehen. Diese Initiativen und ebenso diejenigen, die noch folgen werden, verdienen es, unterstützt zu werden.

Im Auftrag wird Folgendes vorgeschlagen:

- > Zuweisung von 15 Millionen Franken an den Reservefonds für die von der SNB ausgeschütteten Beträge aus Mitteln, die nicht einer kantonalen Steuergutschrift für das Steuerjahr 2019 zugewiesen wurden.
- > Zuweisung von 10 Millionen Franken an einen zu schaffenden Fonds zur «Förderung der Zweisprachigkeit in der obligatorischen Schule» für die Finanzierung der kantonalen Beteiligung an Projekten von zweisprachigen Klassen und Immersionsklassen, die von Schulen und Gemeinden eingereicht werden. Dieser Fonds wird nach 15 Jahren automatisch aufgelöst, sofern der Grosse Rat nichts anderes beschliesst.

II. Antwort des Staatsrats

Im Regierungsprogramm 2017-2021 des Staatsrats ist unter Punkt 1.3 folgende Zielsetzung aufgeführt: «Qualitativ hochstehende Ausbildung und Zweisprachigkeit fördern». Darin steht unter anderem Folgendes (S. 20): *«Der Kanton fördert die Öffnung zur Partnersprache und setzt die Entwicklung des Sprachunterrichts fort, indem er den Austausch und die systematische Anwendung von Situationen der sprachlichen Immersion unterstützt. Die Zweisprachigkeit wird mit Unterstützungsmassnahmen für örtliche Initiativen gefördert und dynamischer gestaltet»*. Die Regierung hat also diese Zielsetzung durchaus zu einer Priorität ihres Regierungsprogramms gemacht, und zwar im Einklang mit ihrer langfristigen Politik zum Sprachenlernen, die dem Grossen Rat im Bericht vom 6. September 2010 vorgelegt wurde (http://www.fr.ch/publ/files/pdf23/2007-11_206_rapport.pdf). Der Bericht enthält Vorschläge für Immersionsunterricht wie auch für zweisprachige Klassen.

Am 20. Februar 2018 beantwortete der Staatsrat die Anfrage 2017-CE-284 (Anfrage Bischof /Thévoz, Zweisprachigkeit während der Schulzeit, http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-5a93aba007614/de_RCE_2017-CE-284_Bischof_Simon_et_Thvoz_Laurent_Antwort.pdf), wobei er die Ziele, Angebote und Voraussetzungen für die Organisation des zweisprachigen Unterrichts ausführlich erläuterte. Darin wurde unter anderem festgehalten, dass das Angebot von der Anzahl Lehrpersonen, die über die nötigen Sprachkompetenzen verfügen, sowie der Anzahl der eingeschriebenen und interessierten Schülerinnen und Schüler abhängt.

So endete das Anmeldeverfahren für die geplanten zweisprachigen Klassen an der Orientierungsschule Murten mit 12 angemeldeten Schülerinnen und Schülern. Dies reichte leider nicht aus, um wie im Projekt vorgesehen zu Beginn des kommenden Schuljahres eine zweisprachige Klasse zu eröffnen. Die Direktion der OSRM will die Eltern und die Schülerinnen und Schüler der Primarschulen, vor allem die deutschsprachigen Familien, verstärkt über das Projekt informieren.

Natürlich muss das Erlernen der Partnersprache in zweisprachigen Klassen bei den Schülerinnen und Schülerin sowie ihren Eltern gefördert werden und setzt voraus, dass Lehrpersonen, die sich mit dem Immersionsunterricht auskennen, sich für dieses Projekt zur Verfügung stellen. Diese Art des Unterrichts soll gefördert, aber nicht verordnet werden.

Hinsichtlich der Verwendung der Einnahmen, die in der Staatsrechnung 2018 zur Finanzierung der zweisprachigen Klassen eingehen werden, kann der Staatsrat nur wiederholen, was er bereits in seiner Antwort vom 1. Mai 2018 auf den Auftrag Nr. 2018-GC-10 Collaud Romain, Kolly Gabriel, Kolly Nicolas, Brodard Claude, Hunziker Yvan, Jakob Christine, Castella Didier, Gobet Nadine, Kolly René, Baiutti Sylvia – Steuergutschrift für die Bürgerinnen und Bürger dank Nationalbankgewinn, angegeben hat:

Die Gelder, die der Kanton aus der SNB-Gewinnausschüttung erhält, unterliegen somit starken Schwankungen. Sie können sich von Jahr zu Jahr verdoppeln oder ganz wegfallen. Um die Nachteile der hohen Volatilität der SNB-Gewinne und der daraus resultierenden Zahlungen abzufedern, hat der Staat eine Rückstellung für das SNB-Gewinnrisiko gebildet. Buchhalterisch werden die jährlichen schwankenden Beträge für den Kanton dieser Rückstellung zugewiesen, aus der dann bei der Budgetaufstellung jeweils gleichbleibende Beträge entnommen werden. Über die Äufnung dieser Rückstellung entscheidet der Staatsrat im Rahmen des Rechnungsabschlusses. Sie ist nur möglich, soweit die Staatsrechnung einen Finanzierungsüberschuss aufweist. Damit kann in den kommenden Voranschlägen die Entwicklung der wichtigen Finanzierungsquelle, die der

Kantonsanteil am SNB-Gewinn darstellt, austariert werden. Damit sollen Regierung und Parlament ein zuverlässigeres Bild über die kurz- und mittelfristig für die Finanzierung der staatlichen Leistungen verfügbaren Beträge erhalten.

[...] der Anteil des Kantons Freiburg an der SNB-Gewinnausschüttung 2017 wird somit 49,3 Millionen Franken betragen. Dieser Betrag wird in die Staatsrechnung 2018 integriert werden. Es ist daran zu erinnern, dass die dem Kanton aus der Gewinnausschüttung der SNB zufallenden Beträge generell nicht zweckgebunden sind. Sie fliessen in den Staatshaushalt und tragen zur Finanzierung seiner gesamten Leistungen bei. Der Staatsrat gedenkt für die 2018 erhaltenen Beiträge nicht von diesem Grundsatz der Nicht-Zweckbindung abzuweichen. Er ist der Auffassung, dass eine Sonderfinanzierung in diesem oder jenem Bereich über die Zuweisung eines Teils des Betrags, den der Kanton aus der Gewinnausschüttung der SNB erhalten hat, nicht angebracht ist. Es muss weiterhin möglich sein, in den Budgetberatungen Entscheide zugunsten nachweislicher Bedürfnisse für andere staatspolitische Aufgaben zu fällen. Der Staatsrat beabsichtigt auch nicht, neue Aufwendungen oder Ertragseinbussen, auch nicht vorübergehende, mit den betreffenden Beträgen zu decken.

[...] Der Staatsrat weist weiter darauf hin, dass die angekündigte Zahlung von 49,3 Millionen Franken SNB-Gewinnanteil keine Garantie für einen positiven Rechnungsabschluss 2018 ist. Die Rechnungsergebnisse werden natürlich erst Anfang 2019 bekannt sein. Es ist also verfrüht, über die Verwendung eines möglicherweise für den tatsächlichen Aufwand des Staates erforderlichen Teils von Einkünften entscheiden zu wollen, die im Laufe des Jahres zu erwarten sind.

Schlussbemerkungen

Unter Berücksichtigung der oben erläuterten pädagogischen und finanziellen Aspekte schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, den Auftrag der Grossräte Thévoz und Mitunterzeichner, die beantragen, diesem bereits bestehenden Projekt Beträge aus dem kantonalen Anteil am Nationalbankgewinn zuzuweisen, abzulehnen.

3. Juli 2018



Message 2018-DIAF-18

21 août 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens

Conformément aux articles 29ss de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat et son règlement d'exécution du 12 mars 1996, nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet de décret portant sur l'octroi d'un crédit d'engagement de 3 428 000 francs pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens pour la période 2018–2022.

Sont concernés les domaines d'équipement suivants:

- > Remise en état et amélioration de routes forestières existantes
- > Construction et amélioration de bâtiments d'exploitation
- > Mesures de protection contre les dangers naturels
- > Gestion d'autres biens

Le dernier décret relatif aux forêts domaniales a été adopté le 11 février 2009 par le Grand Conseil. Il concernait l'exécution d'un programme pluriannuel pour un montant total de 5 350 000 francs (montant net final de 4 470 000 francs). Ce programme sert de fil directeur pour la planification financière ainsi que pour l'établissement des budgets. Il sert en plus de référence pour le contrôle des *dépenses et recettes effectives* liées aux investissements. Le dernier crédit d'engagement était initialement planifié pour la période 2009–2014. Différents facteurs ont retardé sa mise en œuvre et le crédit n'a été épuisé qu'à la fin de l'année 2016.

Le présent message est subdivisé en quatre chapitres comme suit:

1. Brève description des forêts domaniales et des bâtiments et autres biens	1
2. Utilisation du dernier crédit d'engagement: aperçu, bilan et situation à fin 2017	3
3. Commentaires sur le programme 2018–2022	5
4. Considérations finales	8

1. Brève description des forêts domaniales et des bâtiments et autres biens

1.1. Forêts domaniales

Les forêts domaniales du canton de Fribourg s'étendent sur une surface d'environ 5000 hectares, soit 11% de la surface forestière totale du canton. Réparties sur l'ensemble du canton, elles forment 35 grands massifs forestiers ainsi que de nombreuses autres surfaces de moindre importance.

ID Carte	Arrondissement forestier	Identification des principales forêts domaniales (FD = Forêts domaniales – SW = Staatswälder)	Surface ha	Routes à camion km	Routes à camion m/ha
1	1	FD Sarine (Burgerwald–Belfaux–Chaney–Châtillon– Cornard–La Combert–Monterban–Monteynan–Nierlet)	734	32.05	44
2	2	SW Sense	1792	44.57	25
3	2	SW Galm	270	18.97	70

ID Carte	Arrondissement forestier	Identification des principales forêts domaniales (FD = Forêts domaniales – SW = Staatswälder)	Surface ha	Routes à camion km	Routes à camion m/ha
4	2	SW Chablais	175	5.57	32
5	3	FD Ritzwald–Petit Mont	106	0.18	2
6	3	FD Javroz	218	4.85	22
7	3	FD Chésalles–Les Combes	120	1.33	11
8	3	FD Bouleyres	164	11.69	71
9	3	FD Autres arrdt 3 (Devin de Maules–Mont de Riaz–Russille)	135	3.19	24
10	4	FD Teysachaux – Côte à Rami	298	9.25	31
11	4	FD Derbaly	109	7.60	69
12	4	FD Vuissens – Franex	103	5.26	51
13	4	FD Berley – Chanéaz – Belmont	494	31.04	63
14	4	FD Autres arrdt 4 (Joux des Ponts–Vauderens–Lussy–Surpierre)	200	9.78	49
15	4	Rives sud du lac de Neuchâtel	119	2.65	22
		Total	5039	187.97	37

Les différents massifs forestiers de l'Etat sont localisés sur la carte en annexe. Le Service des forêts et de la faune (SFF) n'est pas le seul propriétaire des forêts de l'Etat. Il existe d'autres propriétaires, tels que le Collège St-Michel, le Service des ponts et chaussées, Grangeneuve, etc.; toutefois, ces exceptions ne représentent que quelques centaines d'hectares. Dans certains cas, des contrats de gestion ont été établis entre le SFF et ces différents partenaires.

De manière générale, l'exploitation des forêts domaniales poursuit les buts suivants:

- > Exploitation durable et indigène de la ressource naturelle bois
- > Maintien et amélioration de la fonction de protection contre les dangers naturels
- > Amélioration des conditions du milieu naturel pour la faune et la flore (biodiversité)
- > Prise en compte de la fonction d'accueil et de délassément.

La gestion opérationnelle des forêts domaniales est réalisée en tenant compte des critères d'économie d'entreprise et de rentabilité. Différentes fonctions sociales font partie des prestations et induisent des coûts sans compensation financière directe, raison pour laquelle le résultat global est déficitaire (2016/2017: charges 4,663/4,533 mio, recettes 3,387/3,383 mio). En revanche, les prestations orientées vers une rentabilité économique (production de bois, travaux pour tiers) couvrent en général les charges d'exploitation. De plus, la situation du marché du bois est déterminante pour ce résultat.

Selon les derniers chiffres, un temps de travail productif annuel d'environ 33 500 heures est fourni (2016/2017: heures de travail 33 100/34 400), soit en moyenne environ 7 heures/hectare de surface de forêt. Ces chiffres ont diminué de moitié par rapport à la situation d'il y a dix ans, principalement

en raison des mesures de réorganisation des forêts publiques sous forme d'unités de gestion forestières. Suite à ces mesures, une grande partie des forêts domaniales (environ 2900 ha) est maintenant gérée conjointement avec des forêts communales. L'Etat, représenté par le SFF, est intégré dans les organes de gestion au même titre que les autres propriétaires publics de forêts. Il participe financièrement aux unités de gestion forestières au prorata des surfaces de forêts.

Parallèlement à ces mesures de réorganisation, l'Etat reste actuellement employeur de deux équipes forestières:

- > «Staatsforstbetrieb Sense SFB», surface forestière d'environ 1800 hectares, 10.5 EPT (y compris apprentis) et une taille d'entreprise très saine.
- > Les forêts domaniales de «Berley – Chanéaz – Belmont», surface forestière d'environ 520 hectares, 5 EPT. Une intensification de la collaboration avec une autre unité de gestion vaudoise est en cours de discussion.

Tandis que l'entretien courant des installations permanentes est repris par ces nouvelles unités de gestion forestières, les travaux à caractère d'investissement (remises en état, nouvelles installations, etc.) restent, comme jusqu'à maintenant, intégralement du ressort du propriétaire foncier. Ce sont ces derniers qui composent une grande partie du présent programme.

1.2. Bâtiments et autres biens

Le SFF n'est pas seulement responsable des forêts domaniales, mais aussi d'autres biens qui n'ont souvent pas de lien direct avec l'économie forestière. Une grande partie de ces objets n'est d'ailleurs pas ou plus utilisée pour l'exploitation des forêts. Cette responsabilité relativement peu connue concerne en particulier les biens suivants:

- > Des surfaces et parcelles non ou partiellement boisées, notamment les Rives sud du lac de Neuchâtel
- > Différents bâtiments qui avaient une utilité pour l'exploitation des forêts dans le passé
- > Des bâtiments situés sur des alpages, avec ou sans affectation agricole.

Au total, plus de nonante objets figurent à l'inventaire des bâtiments et infrastructures du SFF. Leur valeur totale se chiffre à quelque 20 millions de francs. Cette valeur est significativement supérieure à la valeur figurant au bilan de l'Etat, à savoir 3 919 019 francs (état au 31.12.2017). Ceci s'explique par le fait que le bilan prend en compte l'amortissement et ne liste pas les objets entièrement amortis.

Dans certains cas de figure, le SFF représente l'Etat en tant que propriétaire foncier de surfaces autres que forestières, par exemple pour la décharge de La Pila ainsi que les Rives sud du lac de Neuchâtel où se situent les résidences secondaires

de tiers. La plupart des dépenses liées à ces objets sont réalisées à partir des rubriques financières de fonctionnement. Les investissements importants liés à ces objets relèvent de demandes de crédit séparées.

2. Utilisation du dernier crédit d'engagement: aperçu, bilan et situation à fin 2017

2.1. Vue d'ensemble par rubrique financière

Conformément au système en vigueur, le suivi du crédit d'engagement s'effectue sur la base des dépenses et recettes effectives.

Etant donné que différents ajustements du plan comptable ont dû être effectués durant la période analysée, plusieurs rubriques financières sont concernées. La plus grande partie des contributions correspond aux subventions fédérales.

Positions	Dépenses		Contributions	Dépenses nettes
	Prestations de tiers	Propres prestations	Confédération-Communes	
	501.006/5050.006	501.007/5050.007	660.007/6300.200/ 4620.201/6320.000	
Année	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
2008	699 037	49 498	0	748 535
2009	499 272	181 757	136 818	544 211
2010	1 244 264	299 880	251 570	1 292 574
2011	846 270	142 177	599 953	388 494
2012	640 012	78 538	252 045	466 505
2013	318 763	34 058	53 493	299 328
2014	755 004	14 343	69 851	699 496
2015	514 169	7 283	34 830	486 622
2016	805 097	10 293	56 000	759 390
2017	784 865	12 657	66 659	730 836
Total	7 106 753	830 484	1 521 219	6 416 018
				Fr.
Solde du crédit d'engagement précédent au 01.01.2008				921 422
Crédit d'engagement du 11.02.2009 – ROF 2009_019, montant net				4 470 000
Dépenses nettes effectives entre 2008 et 2014				4 439 143
Etat du crédit d'engagement 2009–2014 au 01.01.2015				952 279
Dépenses nettes effectives entre 2015 et 2017 dans le cadre du budget				1 976 875
Etat au 01.01.2018				-1 024 596

En tenant compte des propres prestations, le crédit d'engagement 2009–2014 a été épuisé seulement à la fin de l'année 2016. Différents facteurs, notamment la réorganisation du service territorial et le changement de chef de service, ont

retardé l'établissement d'un nouveau crédit d'engagement. Il faut relever que toutes les dépenses réalisées durant ces années de transition ont respecté le plan financier et les positions d'investissements approuvées au budget.

2.2. Amortissement des investissements

Un amortissement annuel de 10% décroissant sur la valeur résiduelle durant vingt ans est normalement pris en compte pour les investissements dans le compte de fonctionnement des forêts domaniales. Après vingt ans, la valeur résiduelle est amortie en totalité.

Tous les investissements (infrastructures y compris bâtiments, ouvrages de protection, etc.) figurent au bilan du 31.12.2017

pour une valeur de 3 919 019 francs (en comparaison le bilan au 31.12.2007 lors du dernier décret était de 1 571 210 francs). Cinquante-six objets sont encore enregistrés dans les actifs du bilan et $\frac{2}{3}$ de leur valeur comptable est concentrée sur dix objets.

Les investissements courants continueront à être amortis selon ce principe. Naturellement, les contributions (parts fédérales et participations de tiers) réduisent les charges liées aux amortissements annuels.

2.3. Projets réalisés depuis 2008

La vue d'ensemble ci-après montre une répartition par catégorie d'investissement.

Catégories d'investissements	Nbre de projets	Coûts effectifs (sans propres prestations) Fr.	Planification (selon message) Fr.
Dessertes – chemins	20	1 887 621	1 990 000
Contributions à des investissements de tiers	5	558 527	180 000
Centres forestiers – Bâtiments – Cabanes	20	4 071 521	2 430 000
Ouvrages de protection contre les dangers naturels	4	138 973	550 000
Forêts protectrices – Forêts	2	58 333	0
Investissements divers	5	391 780	200 000
Total	56	7 106 754	5 350 000

Les contributions fédérales (qui ne figurent pas dans la table ci-dessus, cf. chap. 2.1) ont été bien supérieures à ce qui avait été planifié (réel 1 521 219 francs par rapport au montant prévu de 530 000 francs). Cette situation a permis de compenser des dépenses supplémentaires et de diminuer le dépassement des dépenses nettes approuvées. Ce dépassement, approuvé dans le cadre du processus budgétaire ordinaire, est lié à la prolongation de la période de référence au-delà de 2014.

Les principaux investissements concernent les projets suivants (les montants d'investissements ont été arrondis):

- > Centre forestier du Brügi à Rechthalten, forêts domaniales Singine, 1 345 000 francs accompagné d'un plan de promotion de l'économie forestière pour 251 000 francs.
- > WEGSAN 2009–2014, forêts domaniales Singine, 882 000 francs
- > Amélioration de la desserte «Montessingoz» (commune d'Attalens), 347 000 francs
- > Amélioration de la desserte «Joux de Riaz» (commune de Semsales), 339 000 francs.

Les montants investis pour les cinquante-deux autres projets se situent en dessous de 200 000 francs par objet.

Les commentaires suivants peuvent être faits par rapport aux écarts entre le programme prévu en 2009 et les réalisations:

- > La cohérence entre la planification et la réalisation des projets est satisfaisante, même si certains projets ont dû être remplacés par d'autres.
- > Les investissements concernant la desserte ont été légèrement moins élevés que prévu.
- > En contrepartie, plus de moyens que prévu ont pu être dégagés pour des projets d'amélioration liés aux trois centres forestiers existants: Burgerwald (commune de Le Mouret) et Belfaux (arrondissement 1) ainsi que Petit Belmont (commune de Belmont-Broye, anciennement arrondissement 5).
- > La tour en bois qui avait donné lieu à des discussions en 2009 n'a finalement pas pu être réalisée. Les dispositions liées à l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM) dans les forêts du Chablais ne permettant pas une telle construction.
- > La période de mise en œuvre a été plus longue que prévu.
- > Le montant associé à la catégorie «Forêts protectrices – Forêts» concerne un solde réalisé en 2009. Cette catégorie a été désactivée depuis 2010 des comptes d'investissements pour figurer dans les comptes de fonctionnement.

3. Commentaires sur le programme 2018–2022

Les fiches signalétiques qui figurent en annexe renseignent de manière plus détaillée sur chaque nouvel investissement prévu, raison pour laquelle les commentaires dans ce chapitre restent d'ordre général. Les projets déjà approuvés et en cours de réalisation figurent dans la liste avec leur solde, mais sans fiche explicative.

3.1. Informations générales

3.1.1. Desserte

L'entretien des infrastructures existantes est un point important du présent crédit d'engagement. En effet, la valeur d'acquisition des routes forestières à camion, propriété de l'Etat, se monte à elle seule à environ 50–70 millions de francs. En comparaison, les investissements de remise en état prévus dans le présent programme pour environ 188 kilomètres de routes représentent annuellement environ 1% de la valeur de ces infrastructures.

Dans le domaine de la desserte forestière, aucune nouvelle construction n'est planifiée. Cela correspond à la stratégie cantonale en la matière qui met l'accent sur l'entretien, l'amélioration et la remise en état des infrastructures *existantes*. La construction de nouvelles infrastructures de desserte n'est pas exclue, mais constituerait une exception. Dans ce sens, une justification spécifique qui prendrait en compte tous les intérêts et les fonctions de la forêt serait nécessaire.

Cette catégorie comprend également un investissement pour l'acquisition d'un câble-grue mobile pour l'équipe forestière de la Singine. La logique d'entreprise veut que cette acquisition, qui fait partie du concept de desserte des forêts domaniales, ne figure pas au budget de fonctionnement, mais dans le programme d'investissement. L'étude réalisée à ce sujet montre un potentiel d'économies de 30 000 francs par an.

3.1.2. Bâtiments d'exploitation forestière

Le programme prévoit quatre remises en état et améliorations de bâtiments existants avec une fonction d'exploitation forestière et une déconstruction. Comme décrit au chapitre 1, le SFF gère en parallèle un certain nombre de bâtiments sans fonction forestière qui nécessitent également des travaux de remise en état périodiques.

3.1.3. Protection contre les dangers naturels

Les stratégies actuelles en matière de gestion des dangers naturels demandent une analyse précise des biens à protéger, des effets des mesures ainsi que de la réduction des risques lorsque des mesures de protection coûteuses sont envisagées. Cela engendre souvent un rapprochement géographique

entre les mesures à réaliser et les biens à protéger. Par conséquent, et en tenant compte du fait que la gestion des forêts protectrices ne fait pas partie des investissements, seuls trois projets figurent dans cette catégorie. Ils concernent un torrent affluent de la Singine, une situation d'instabilité de falaise en bordure du lac de Neuchâtel ainsi qu'un glissement important dans les Préalpes.

3.1.4. Autres biens

Cette catégorie comprend quelques investissements qui ne peuvent pas être associés aux autres catégories.

Il s'agit de projets qui concernent la fonction d'accueil (Eichentreppe Galm), la remise en état de cabanes forestières et de chalets d'alpage (Glungmoos, Plan Rosset) utilisés à d'autres fins que l'exploitation des forêts. De plus, un investissement modeste (chambre froide) est associé dans le cadre des activités du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche du SFF.

3.2. Réalisation des projets

La réalisation des projets se déroule dans le cadre du processus ordinaire de planification et de budgétisation. La planification de détail et l'élaboration des contrats sont généralement assurées par les différents arrondissements forestiers.

Depuis 2017, chaque investissement planifié est enregistré dans une base de données centralisée où il est possible de connaître le statut du projet (probable, certain, signé). Cette base de données est actualisée régulièrement. La planification de détail permet de clarifier les aspects financiers et les conditions cadres de la réalisation du projet afin qu'une décision puisse être provoquée en connaissance de cause et que les montants nécessaires soient portés au budget dans le cadre de la procédure ordinaire.

3.3. Projets planifiés

Le tableau ci-après récapitule les investissements prévus par type d'objet conformément aux domaines commentés sous le point 3.1. Une fiche standardisée résume les points principaux de chaque projet qui n'est pas encore approuvé au mois de mars 2018 lors de la rédaction du présent rapport. Les projets déjà approuvés et en cours de réalisation figurent également dans le tableau, avec uniquement le solde des charges et recettes dès le 01.01.2018. Ceci permet d'assurer la continuité entre le présent crédit cadre et le contrôle des dépenses réelles dans la nouvelle période.

La période de référence 2018 à 2022 est indicative et correspond à la planification actuelle.

Explication sur la légende du tableau

Prestations de tiers:	Coûts effectifs attendus du projet
Propres prestations:	Prestations effectuées par les équipes forestières des forêts domaniales
Contribution:	Contribution attendue (Confédération, tiers impliqués ou autres bénéficiaires)
Coûts nets:	Coûts nets prévus, prestations de tiers plus propres prestations avec déduction des contributions de la Confédération et de tiers
Arrdt:	Arrondissement forestier (depuis 2016 le SFF est passé de 6 à 4 arrondissements forestiers à la suite de la réorganisation territoriale)
N° fiche explicative:	Numéro de référence de la fiche signalétique (dossier séparé, en annexe)

1. Remise en état et amélioration de la desserte forestière existante

N° fiche explicative	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers Fr.	Propres prestations Fr.	Contribution Fr.	Coûts nets Fr.
1	Participation routes de base Burgerwald	1	200 000			200 000
2	Place de stationnement pour véhicules	2	30 000	10 000		40 000
3	Remise en état Chablais	2	200 000			200 000
4	Piste forestière Ober Eichelried	2	30 000			30 000
	Participation à l'assainissement de la route Falli-Höllli (solde)	2	30 000			30 000
5	Participation aux projets de syndicats à buts multiples SBM	2	60 000			60 000
	WEGSAN 2016–2019 (solde)	2	235 000	80 000	94 000	221 000
6	WEGSAN 2020–2023	2	400 000	150 000	160 000	390 000
7	Câble-grue mobile, Staatsforstbetrieb Sense SFB	2	400 000			400 000
8	Remise en état Crêt des Tetze (FD Bouleyres)	3	42 000			42 000
	Remise en état Le Coude – 4 Sapins (solde)	3	15 000			15 000
	Remise en état Tioleire – Salette (FD Bouleyres) (solde)	3	30 000		14 000	16 000
9	Remise en état Echelettes – Plan Rosset	3	223 000		100 000	123 000
10	Programme de remise en état FD Berley–Chanéaz–Belmont	4	200 000	65 000		265 000
11	Remise en état FD Surpierre	4	50 000			50 000
12	Remise en état FD Derbaly	4	100 000			100 000
13	Remise en état Joux des Ponts	4	20 000			20 000
14	Déconstruction digue avec passerelle R. des Chaudeires	4	100 000	10 000		110 000
	Sous total		2 365 000	315 000	368 000	2 312 000

2. Construction et amélioration de bâtiments d'exploitation forestière

N° fiche explicative	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers Fr.	Propres prestations Fr.	Contribution Fr.	Coûts nets Fr.
20	Centre forestier de Belfaux – Pavillon et infrastructures d'accueil	1	60 000			60 000
21	Centre formation Sarine	1	140 000	10 000		150 000
22	Aménagements au centre forestier du Galm	2	250 000			250 000
23	Rénovation intérieure cabane de Berley	4	60 000	20 000		80 000
24	Déconstruction cabane FD Lussy	4	25 000			25 000
	Sous total		535 000	30 000		565 000

3. Mesures de protection contre les dangers naturels

N° fiche explicative	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers Fr.	Propres prestations Fr.	Contribution Fr.	Coûts nets Fr.
30	Remise en état barrages torrent forestier du Zuckerlibach	2	180 000	40 000	77 000	143 000
31	Glissement Sus Cressin – Le Bry	3	80 000		28 000	52 000
32	Sécurité chemins Rives sud lac NE (parties sous falaises)	4	90 000	10 000	35 000	65 000
	Sous total		350 000	50 000	140 000	260 000

4. Gestion d'autres biens

N° fiche explicative	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers Fr.	Propres prestations Fr.	Contribution Fr.	Coûts nets Fr.
40	Eichentreppe Galmwald	2	120 000		30 000	90 000
41	Remise en état cabanes forestières (Glunggmoos, autres)	2	80 000	10 000		90 000
42	Chambre froide – district de la Singine	2	60 000			60 000
	Réfection du chalet de Plan Rosset (solde)	3	51 000			51 000
	Sous total		311 000	10 000	30 000	291 000

Domaine d'investissement	Prestations de tiers Fr.	Propres prestations Fr.	Contribution Fr.	Coûts nets Fr.
1. Remise en état et amélioration de la desserte forestière	2 365 000	315 000	368 000	2 312 000
2. Construction et amélioration de bâtiments d'exploitation forestière	535 000	30 000		565 000
3. Mesures de protection contre les dangers naturels	350 000	50 000	140 000	260 000
4. Gestion d'autres biens	311 000	10 000	30 000	291 000
Total	3 561 000	405 000	538 000	3 428 000

4. Considérations finales

Le SFF est chargé de gérer des forêts, des infrastructures et des biens dont la valeur d'acquisition est supérieure à quelque 100 millions de francs. Depuis des années, de nombreux projets ont été exécutés avec succès dans les forêts domaniales. Une telle réussite est le fruit d'un engagement important du personnel de l'Etat, des entreprises concernées et du soutien du Grand Conseil fribourgeois.

Le présent crédit prévoit des montants dont le volume reste inférieur aux crédits accordés par le passé (1990, 1998 et 2009). Ceci s'explique par le fait que la majorité des investissements concerne la remise en état d'infrastructures existantes et qu'il est renoncé, par exemple, à la création de nouvelles dessertes, d'une part, et, d'autre part, par les économies exigées dans le plan financier cantonal.

Les budgets annuels ainsi que le plan financier sont pris en compte dans cette planification. Concrètement, le budget 2018 (charge nette 772 000 francs) et le plan financier 2019–2021 (charge nette estimée pour trois ans à 1 830 000 francs) prévoient actuellement des investissements en faveur des forêts domaniales pour un montant moyen de 650 500 francs par an. En comparaison, le présent crédit prévoit un montant moyen de 685 600 francs par an durant cinq ans. Cette différence est inférieure à la marge d'incertitude liée à la présente planification.

Le présent programme permet, avec des investissements raisonnables et justifiés, de maintenir les fonctions des forêts domaniales avec des méthodes et une sylviculture modernes. Les infrastructures qui permettent l'exploitation de ces surfaces de forêt sont elles-mêmes remises en état ou améliorées. De plus, une grande majorité des travaux planifiés seront réalisés par des entreprises locales, ce qui contribue au maintien d'un savoir-faire régional. En conclusion, les investissements prévus assurent une gestion pérenne et moderne des forêts domaniales.

Pour ces raisons, nous vous invitons à adopter le présent projet de décret.

Annexes

- > Carte avec vue d'ensemble des forêts domaniales
- > Les fiches signalétiques par projet peuvent être consultées sur le site internet du SFF
http://www.fr.ch/sff/fr/pub/foret/sff_prop/forets_domaniales.htm



Botschaft 2018-DIAF-18

21. August 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Dauieranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern

Entsprechend den Artikeln 29ff des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staats und dessen Ausführungsreglement vom 12. März 1996 unterbreiten wir Ihnen das Projekt eines Dekretes über einen Verpflichtungskredit von 3 428 000 Franken für Dauieranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern, für die Periode 2018–2022.

Folgende Investitionsbereiche sind damit verbunden:

- > Instandstellung und Verbesserung von bestehenden Waldwegen
- > Bau und Verbesserungen von Betriebsgebäuden
- > Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren
- > Verwaltung verschiedener Güter

Das letzte Dekret für den Staatswald betreffend die Umsetzung eines Mehrjahres-Programms mit einem Gesamtaufwand von 5 350 000 Franken (netto 4 470 000 Franken) wurde am 11. Februar 2009 vom Grossen Rat verabschiedet. Dabei handelt es sich um ein Programm, welches in erster Linie der Budget- und Finanzplanung dient und zudem als Referenz für die Kontrolle der *effektiven Ausgaben und Einnahmen* im Bereich der Investitionen verwendet wird. Der letzte Verpflichtungskredit war geplant für den Zeitraum 2009–2014. Verschiedene Faktoren führten zu Verzögerungen bei der Umsetzung, sodass der Kredit erst per Ende 2016 erschöpft wurde.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Kurzinformation über den Staatswald, Gebäude und weitere Güter	9
2. Verwendung des letzten Verpflichtungskredites: Übersicht, Bilanz und Stand Ende 2017	11
3. Erläuterungen zum Programm 2018 2022	13
4. Schlussbemerkungen	16

1. Kurzinformation über den Staatswald, Gebäude und weitere Güter

1.1. Staatswälder

Der Staatswald des Kantons Freiburg weist eine Gesamtfläche von ca. 5000 Hektaren (oder etwa 11% der gesamten Waldfläche des Kantons) auf. Er ist im ganzen Kanton verteilt auf etwa 35 grössere Waldkomplexe sowie zahlreiche kleinere Flächen.

ID Karte Anhang	Forstkreis	Bezeichnung der wichtigsten Staatswälder (SW = Staatswälder – Forêts domaniales FD)	Fläche ha	LKW-Wege km	LKW-Wege m'/ha
1	1	FD Sarine (Burgerwald–Belfaux–Chaney–Châtillon–Cornard–La Combert–Monterban–Monteynan–Nierlet)	734	32.05	44
2	2	SW Sense	1792	44.57	25
3	2	FD Galm	270	18.97	70
4	2	FD Chablais	175	5.57	32
5	3	FD Ritzwald-Petit Mont	106	0.18	2

ID Karte Anhang	Forstkreis	Bezeichnung der wichtigsten Staatswälder (SW = Staatswälder – Forêts domaniales FD)	Fläche ha	LKW-Wege km	LKW-Wege m'/ha
6	3	FD Javroz	218	4.85	22
7	3	FD Chesalles – Les Combes	120	1.33	11
8	3	FD Bouleyres	164	11.69	71
9	3	FD Autres arrdt 3 (Devin des Maules-Mont de Riaz – Russille)	135	3.19	24
10	4	FD Teysachaux – Côte à Ramy	298	9.25	31
11	4	FD Derbaly	109	7.60	69
12	4	FD Vuissens – Franex	103	5.26	51
13	4	FD Berley – Chanéaz – Belmont	494	31.04	63
14	4	FD Autres arrdt 4 (Joux des Ponts-Vauderens-Lussy-Surpierre)	200	9.78	49
15	4	Rives sud du lac de Neuchâtel	119	2.65	22
		Total	5039	187.97	37

Die geographische Lage dieser Staatswälder ist im Anhang mit einer Übersichtskarte dargestellt. Es sind in dieser Aufstellung auch Flächen aufgeführt, deren Eigentumsvertretung allenfalls auch durch andere Institutionen als dem Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) wahrgenommen wird, wie zum Beispiel Collège St. Michel, Tiefbauamt, LIG Grangeneuve, usw. Solche Flächen betragen aber insgesamt nur wenige hundert Hektaren. In bestimmten Situationen bestehen Bewirtschaftungsverträge zwischen den Beteiligten und dem WaldA.

Die Bewirtschaftung des Staatswaldes orientiert sich an den folgenden Zielen:

- > Nachhaltige Nutzung des einheimischen Rohstoffes Holz
- > Erhaltung und Verbesserung der Schutzfunktion gegen Naturgefahren
- > Verbesserung der Lebensräume für Flora und Fauna (Biodiversität)
- > Berücksichtigung der Erholungsfunktion.

Die Betriebsführung erfolgt unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Kriterien und der Rentabilität. Weil der Staatswald auch verschiedene Wohlfahrtsleistungen ohne direkte finanzielle Kompensation erbringt, ist das Betriebsergebnis insgesamt defizitär (2016/2017: Aufwand 4,663/4,533 Mio, Ertrag 3,387/3,383 Mio). Hingegen sind die hauptsächlich an der Rentabilität orientierten Betriebsteile (Holzproduktion, Arbeiten für Dritte) tendenziell kostendeckend. Weiter hat der Holzmarkt einen grossen Einfluss auf dieses Ergebnis.

Gemäss den letzten Zahlen wird im Bereich der Staatswälder durch das eigene Personal noch eine produktive Arbeitszeit im Umfang von jährlich ca. 33 500 Stunden oder im Durchschnitt ca. 7 Stunden/Hektare Waldfläche geleistet (2016/2017: 33 100/34 400 Arbeitsstunden). Diese Zahlen sind gegenüber der Situation vor 10 Jahren praktisch halbiert, hauptsächlich als Folge der Reorganisation der öffentlichen

Wälder in Betriebseinheiten. Dabei wurde ein grosser Teil der Staatswälder (ca. 2900 ha) für die Bewirtschaftung mit den umgebenden Gemeindewaldungen zusammen geführt, meist in Form von Revierkörperschaften. Der Staat ist in den Aufsichtsorganen gleich wie die anderen öffentlichen Waldbesitzer durch das WaldA vertreten, und entsprechend seinem Flächenanteil finanziell an den Bewirtschaftungseinheiten beteiligt.

Nach der Reorganisation verbleiben zwei selbständige resp. Unternehmenseinheiten:

- > «Staatsforstbetrieb Sense» (ca. 1800 ha, 10.5 VZÄ-Stellen (inkl. Lehrlinge), mit einer sehr gesunden Betriebsgrösse.
- > «Staatswald Berley–Chanéaz–Belmont» ca. 520 Hektaren, 5 VZÄ-Stellen, für welchen eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit andern Betriebseinheiten (inkl. Kanton VD) ein Thema ist.

Der laufende Unterhalt von Daueranlagen für die Waldbewirtschaftung liegt bei den jeweiligen Betriebseinheiten, hingegen müssen die Arbeiten mit Investitionscharakter (Instandstellungen, neue Anlagen, etc.) wie bisher vollständig durch den Werk- und Grundeigentümer übernommen werden. Diese Arbeiten mit Investitionscharakter bestimmen demnach einen wichtigen Teil des vorliegenden Programms.

1.2. Gebäude und weitere Güter

Das WaldA ist nicht nur zuständig für den Staatswald, sondern auch für zahlreiche weitere Güter, welche oft keinen direkten Bezug zur Waldbewirtschaftung haben. Ein grosser Teil dieser Güter wird nicht oder nicht mehr für die Waldbewirtschaftung genutzt. Diese Verantwortung des WaldA ist wenig bekannt. Es handelt sich insbesondere um die folgenden Güter:

- > Nicht oder nur teilweise bewaldete Flächen und Parzellen, teilweise auch im Bereich der Südufer des Neuenburgersees

- > Verschiedene Gebäude mit ehemaligen forstlichen Nutzungen
- > Alpgebäude, mit oder ohne alpwirtschaftliche Nutzung.

Insgesamt figurieren im Inventar der Gebäude und Immobilien des WaldA mehr als 90 Objekte. Der geschätzte Gesamtwert dieser Objekte liegt bei gut 20 Millionen Franken. Dieser Wert ist deutlich höher als der bilanzierte Wert von 3 919 019 Franken (Stand 31.12.2017), in welchem die Amortisationen berücksichtigt und die abgeschrieben Investitionen nicht mehr aufgeführt sind.

Weiter tritt das WaldA als Vertreter des Staats auf, welcher anderes Grundeigentum als Wald verwaltet, wie z. B. in der Altlast-Zone La Pila oder die Südufer des Neuenburgersees, mit zahlreichen Sekundärgebäuden von Dritten. Die meisten der damit verbundenen Aufwendungen erfolgen über die

laufende Rechnung. Umfangreiche Investitionen erfolgen über separate, projektspezifische Kreditentscheide.

2. Verwendung des letzten Verpflichtungskredits: Übersicht, Bilanz und Stand Ende 2017

2.1. Übersicht mittels Finanzrubriken

Entsprechend dem bisherigen System erfolgt die Kontrolle des Verpflichtungskredits anhand der tatsächlichen Aufwände und Erträge.

Weil im betrachteten Zeitraum auch Anpassungen des Kontenplans erfolgten, sind verschiedene Finanzrubriken betroffen. Der weitaus grösste Anteil der Beiträge entspricht Bundessubventionen.

Rubrik	Aufwand		Beiträge	Netto-Aufwand
	Dritteleistungen	Eigenleistungen	Bund-Gemeinden	
	501.006/5050.006	501.007/5050.007	660.007/6300.200/ 4620.201/6320.000	
Jahr	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
2008	699 037	49 498	0	748 535
2009	499 272	181 757	136 818	544 211
2010	1 244 264	299 880	251 570	1 292 574
2011	846 270	142 177	599 953	388 494
2012	640 012	78 538	252 045	466 505
2013	318 763	34 058	53 493	299 328
2014	755 004	14 343	69 851	699 496
2015	514 169	7 283	34 830	486 622
2016	805 097	10 293	56 000	759 390
2017	784 865	12 657	66 659	730 836
Total	7 106 753	830 484	1 521 219	6 416 018
				Fr.
Saldo des vorangegangenen Kredits am 01.01.2008				921 422
zusätzlich Nettoaufwand des Dekrets vom 11.02.2009 – ASF 2009_019				4 470 000
Nettoaufwand effektiv 2008 bis 2014				4 439 143
Stand des Verpflichtungskredits 2009–2014 per 01.01.2015				952 279
Nettoaufwand effektiv 2015 bis 2017 im Rahmen des Budgets				1 976 875
Stand 01.01.2018				-1 024 596

Unter Einbezug der Eigenleistungen des Personals wurde der Verpflichtungskredit 2009–2014 erst per Ende 2016 ausgeschöpft. Verschiedene Faktoren, darunter die Reorganisation des territorialen Forstdiensts und der Wechsel des Amtsvorstehers haben die Ausarbeitung eines neuen Verpflichtungs-

kredits verzögert. Es ist zu beachten, dass die Aufwendungen während dieser Jahre der Transition den Finanzplan respektierten und im Rahmen des genehmigten Budgets der betroffenen Investitionspositionen erfolgten.

2.2. Tilgung der Investitionen

Die Investitionen werden normalerweise mit jährlichen abnehmenden Abschreibungen von jeweils 10% des verbleibenden Werts in der Verwaltungsrechnung des Staatswaldes berücksichtigt. 20 Jahre nach der Eröffnung einer Investitionsposition erfolgt die vollständige Abschreibung des verbleibenden Restbetrags.

Die Investitionen (Infrastruktur inkl. Werkhöfe, Schutzbauten, usw.) figurieren gemäss der Bilanz per 31.12.2017 mit

einem Wert von 3 919 019 Franken (zum Vergleich Bilanzwert per Ende 2007 beim letzten Dekret 1 571 210 Franken). Ausgewiesen in dieser Bilanz sind noch 56 einzelne Investitionen, 2/3 des Bilanzwerts ist auf 10 Objekte konzentriert.

Die Investitionen werden weiter nach dem oben beschriebenen Prinzip abgeschrieben. Die Beiträge für Investitionen (Bundesbeiträge, Beiträge von Dritten) reduzieren natürlich den jährlichen Abschreibungsaufwand.

2.3. Ausgeführte Projekte seit 2008

Die nachstehende Gesamtübersicht zu den ausgeführten Projekten ist gemäss den Investitionsbereichen unterteilt.

Investitionsbereich	Anzahl Projekte	Gesamtbetrag eff. (ohne Eigenleistungen) Fr.	Planung (gemäss Botschaft) Fr.
Erschliessungen – Wege	20	1 887 621	1 990 000
Beiträge an Investitionen Dritter	5	558 527	180 000
Werkhöfe – Gebäude – Hütten	20	4 071 521	2 430 000
Schutzbauten Naturgefahren	4	138 973	550 000
Schutzwald – Wald	2	58 333	0
Diverse Investitionen	5	391 780	200 000
Total	56	7 106 754	5 350 000

Die Bundesbeiträge (in dieser Tabelle nicht aufgeführt, siehe Kap. 2.1) waren deutlich grösser als geplant (effektiv 1 521 219 Franken gegenüber der Planung von 530 000 Franken). Dies kompensierte den ebenfalls höheren Gesamtaufwand in der betrachteten Periode und erlaubte es, die Überschreitung des genehmigten Nettokredits zu reduzieren. Diese Überschreitung, welche im Rahmen des ordentlichen Budgets genehmigt wurde, ist mit der Verlängerung der Periode über 2014 hinaus verbunden.

Die wichtigsten Investitionen betrafen folgende Projekte (Brutttaufwand gerundet):

- > Werkhof Brügi, Gemeinde Rechthalten, Staatswald Sense, 1 345 000 Franken zusätzlich Wirtschafts-Förderungsplan 251 000 Franken
- > WEGSAN 2009–2014, Staatswald Sense, 882 000 Franken
- > Verbesserungen Erschliessung Montessingoz (Gemeinde Attalens), 347 000 Franken
- > Verbesserungen Erschliessung Joux de Riaz (Gemeinde Semsales), 339 000 Franken.

Alle weiteren 52 Einzelinvestitionen in der obigen Tabelle lagen unter dem Betrag von 200 000 Franken.

Im Hinblick auf Abweichungen gegenüber dem geplanten Programm von 2009 können folgende Feststellungen gemacht werden:

- > Die Übereinstimmung zwischen der Planung und der Realisierung ist zufriedenstellend, auch wenn einzelne vorgesehene Projekte durch andere ersetzt wurden.
- > Der Aufwand für den Bereich der Erschliessungen fiel etwas tiefer aus als geplant.
- > Dagegen wurden mehr Mittel als vorgesehen für Werkhofprojekte eingesetzt, ausschlaggebend waren dabei die 3 Neubauten Burgerwald (Gemeinde Le Mouret) und Belfaux (Forstkreis 1) sowie Petit Belmont (Gemeinde Belmont-Broye, ehemaliger 5. Forstkreis).
- > Der Holzturm, welcher 2009 zu Diskussionen Anlass gegeben hatte, wurde schliesslich nicht realisiert. Die Bestimmungen der Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WVZZ) im Chablais-Wald erlaubten schliesslich keine solche Baute.
- > Der Realisierungszeitraum war länger als geplant.
- > Im Jahr 2009 verblieb noch ein Restbetrag eines Schutzwaldprojekts aus der vorangegangenen Periode. Diese Kategorie wurde ab 2010 deaktiviert und der laufenden Rechnung zugeordnet.

3. Erläuterungen zum Programm 2018–2022

Die Kennblätter in der Beilage geben spezifische Erläuterungen zu den einzelnen neuen geplanten Investitionen, weshalb die nachstehenden Kommentare in diesem Kapitel sehr allgemein gehalten sind. Bereits genehmigte und sich in Ausführung befindende Projekte sind zwar aufgeführt mit dem Saldobetrag, es wurde hingegen kein Kennblatt erstellt.

3.1. Allgemeine Hinweise

3.1.1. Erschliessung

Die Instandhaltung der bestehenden Infrastruktur ist ein wichtiges Thema des vorliegenden Kredits. Allein der Wiederbeschaffungswert der bestehenden lastwagenbefahrbaren Strassen im Eigentum des Staats von ca. 188 km liegt in der Grössenordnung von 50–70 Millionen Franken. Der Aufwand für die im Programm enthaltenen Projekte liegt damit bei jährlich ca. 1% des Werts der Anlagen.

Im Bereich der Walderschliessung sind keinerlei Neubauten vorgesehen. Dies entspricht auch der allgemeinen kantonalen Strategie, wonach die Akzente auf dem Unterhalt, der Verbesserung und der Instandhaltung der *bestehenden Infrastrukturen* zu setzen sind. Danach sind Neubauten zwar grundsätzlich nicht ausgeschlossen, stellen aber eine Ausnahme dar und müssen speziell begründet sein, unter Abwägung aller Interessen und Waldfunktionen.

Diese Kategorie schliesst weiter eine Investition für die Anschaffung einer mobilen Seilkrananlage für den Staatsforstbetrieb Sense vor. Aus betrieblicher Sicht muss eine solche Investition, welche Bestandteil des Erschliessungskonzepts ist, nicht in der laufenden Rechnung, sondern in der Investitionsrechnung enthalten sein. Die entsprechende Machbarkeitsstudie zeigt ein Sparpotenzial von jährlich 30 000 Franken auf.

3.1.2. Forstbetriebsgebäude

Das Programm sieht 4 Investitionen für Instandhaltung oder Verbesserung von Gebäuden mit forstlicher Nutzung vor, sowie einen Rückbau. Wie im Kapitel 1 dargestellt, verwaltet das WaldA aber auch zahlreiche andere Gebäude, oft auch ehemalige Alpgebäude, welche periodische Instandstellungsarbeiten mit Investitionscharakter erfordern.

3.1.3. Schutz vor Naturgefahren

Die aktuellen Strategien im Umgang mit Naturgefahren verlangen eine genaue Analyse der Schutzgüter, der Wirkung von Massnahmen sowie der Reduktion von Risiken, wenn aufwändige Schutzmassnahmen geplant werden. Dies führt oft zu einer geographischen Annäherung von Schadenpotential und Lokalisierung der Massnahmen. Weil die Schutz-

waldbewirtung nicht Teil der Investitionen darstellt, figurieren als Folge dieser Situation nur wenige Projekte in dieser Kategorie. Es handelt sich um einen seitlichen Wildbach der Sense, eine Felsinstabilität entlang dem Neuenburgersee sowie um eine Grossrutschung in den Voralpen.

3.1.4. Weitere Güter

Darin sind unterschiedliche Investitionen zusammengefasst, welche keiner der oben erwähnten Bereiche zugeordnet werden können.

Es handelt sich um Projekte, welche die Erholungsfunktion (Eichentreppe Galm) oder die Instandstellung von Forsthütten oder Alpgebäude ohne forstbetriebliche Nutzung (Glungmoos, Plan Rosset) betreffen. Weiter ist hier eine Anschaffung im Zusammenhang mit den Tätigkeiten des Sektors Fauna, Biodiversität, Jagd und Fischerei erfasst (Kühlraum).

3.2. Umsetzung von Projekten

Die Umsetzung der verschiedenen Projekte erfolgt im Rahmen des ordentlichen, jährlichen Budgetierungs- und Planungsprozesses. Die Detailplanung erfolgt meist durch den territorialen Forstdienst, welcher gegebenenfalls auch Planungsaufträge erteilt.

Investitionsprojekte werden seit 2017 in einer spezifischen Datenbank erfasst und mit einem Status versehen (wahrscheinlich, gewiss, unterzeichnet). Diese Daten werden laufend aktualisiert. Die Planung der Projekte wird dann so weit vorangetrieben, dass ein spezifischer Entscheid in genauer Kenntnis der finanziellen und terminlichen Gegebenheiten erwirkt werden kann. Diese Informationen werden dann für die ordentliche Budgetplanung weiter verwendet.

3.3. Geplante Projekte

Die nachstehende Tabelle gibt den Überblick der vorgesehenen einzelnen Projekte mit Bezug zum Abschnitt 3.1 kommentierten Investitionsbereichen. Für jedes Projekt, welches im März 2018 (Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts) noch nicht genehmigt ist, wurde zudem ein standardisiertes Kennblatt erstellt. Bereits genehmigte und sich in Ausführung befindende Projekte sind mit dem Saldobetrag ab dem 01.01.2018 aufgeführt. Damit wird die Kontinuität der vorliegenden Planung mit der Kontrolle der effektiven Aufwände und Erträge in der neuen Bezugsperiode sichergestellt.

Der Bezugszeitraum der Jahre 2018 bis 2022 entspricht einer Grobplanung.

Erklärungen zu den Tabellen

Leistungen Dritter	erwartete Kosten des Projekts in dieser Rubrik
Eigenleistungen	Arbeiten durch eigene Forstequipen der Staatswälder
Beiträge	erwartete Beiträge (Bund, beteiligte Dritte oder andere Nutzniesser)
Nettokosten	erwarteter Nettobetrag zulasten Kanton: Leistungen Dritter plus Eigenleistungen abzgl. Beiträge
Kreis	Forstkreis (Reorganisation 2016 des territorialen Forstdienstes von 6 auf 4 Forstkreise)
Kennblatt Nr.	Referenznummer des Kennblatts (separates Dossier, Beilage)

1. Instandstellung und Verbesserung von bestehenden Waldwegen

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter Fr.	Eigenleistungen Fr.	Beiträge Fr.	Nettokosten Fr.
1	Beitrag Basisstrasse Burgerwald	1	200 000			200 000
2	Fahrzeugabstellplätze	2	30 000	10 000		40 000
3	Instandstellungen Chablais	2	200 000			200 000
4	Maschinenweg Ober Eichelried	2	30 000			30 000
	Beitrag Sanierung Falli-Hölli-Strasse (Saldo)	2	30 000			30 000
5	Beiträge an Investitionsprojekte MZG	2	60 000			60 000
	WEGSAN 2016–2019 (Saldo)	2	235 000	80 000	94 000	221 000
6	WEGSAN 2020–2023	2	400 000	150 000	160 000	390 000
7	Mobilseilkran SFB Sense	2	400 000			400 000
8	Instandstellung Crêt des Tetzes (FD Bouleyres)	3	42 000			42 000
	Instandstellung Le Coude – 4 Sapins (Saldo)	3	15 000			15 000
	Instandstellung Tiroleire–Salette (FD Bouleyres) (Saldo)	3	30 000		14 000	16 000
9	Instandstellung Echelettes–Plan Rosset	3	223 000		100 000	123 000
10	Programm Instandstellungen FD Berley–Chanéaz–Belmont	4	200 000	65 000		265 000
11	Instandstellung FD Surpierre	4	50 000			50 000
12	Instandstellung FD Derbaly	4	100 000			100 000
13	Instandstellung Joux des Ponts	4	20 000			20 000
14	Rückbau Damm und Bau Fussgängerbrücke R. des Chaudeires	4	100 000	10 000		110 000
	Subtotal		2 365 000	315 000	368 000	2 312 000

2. Bau und Verbesserung von Betriebsgebäuden

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter Fr.	Eigenleistungen Fr.	Beiträge Fr.	Nettokosten Fr.
20	Werkhof – Erholungsinfrastrukturen, FD Belfaux	1	60 000			60 000
21	Ausbildungsort Lehrlinge Saanebezirk	1	140 000	10 000		150 000
22	Umbau Werkhof Galm	2	250 000			250 000
23	Renovation Forsthaus Berley	4	60 000	20 000		80 000
24	Rückbau Hütte FD Lussy	4	25 000			25 000
	Subtotal		535 000	30 000		565 000

3. Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter Fr.	Eigenleistungen Fr.	Beiträge Fr.	Nettokosten Fr.
30	Zuckerlibach – Instandstellung Wildbachverbauungen	2	180 000	40 000	77 000	143 000
31	Rutschung Sus Cressin – Le Bry	3	80 000		28 000	52 000
32	Sicherheit Wege Südufer Neuenburgersee (Stellen unterhalb Felswände)	4	90 000	10 000	35 000	65 000
	Subtotal		350 000	50 000	140 000	260 000

4. Verwaltung weiterer Güter

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter Fr.	Eigenleistungen Fr.	Beiträge Fr.	Nettokosten Fr.
40	Eichentreppe Galmwald	2	120 000		30 000	90 000
41	Instandstellug Forsthütten (Glunggmoos, weitere)	2	80 000	10 000		90 000
42	Kühlraum – Sensebezirk	2	60 000			60 000
	Instandstellung Alpgebäude Plan Rosset (Saldo)	3	51 000			51 000
	Subtotal		311 000	10 000	30 000	291 000

Zusammenfassung

Investitionsbereiche	Leistungen Dritter Fr.	Eigenleistungen Fr.	Beiträge Fr.	Nettokosten Fr.
1. Instandstellung und Verbesserung bestehender Waldwege	2 365 000	315 000	368 000	2 312 000
2. Bau und Verbesserung von Betriebsgebäuden	535 000	30 000		565 000
3. Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren	350 000	50 000	140 000	260 000
4. Verwaltung weiterer Güter	311 000	10 000	30 000	291 000
Total	3 561 000	405 000	538 000	3 428 000

4. Schlussbemerkungen

Das WaldA ist beauftragt, Infrastrukturen und Güter zu verwalten, deren Anschaffungswert den Betrag von etwa 100 Millionen Franken übersteigt. Seit Jahrzehnten kommen im Staatswald verschiedene Projekte zur erfolgreichen Ausführung. Diese Projekte konnten nur dank dem grossen Einsatz des territorialen Forstdienstes, der beteiligten Unternehmungen und der Unterstützung durch den Grossen Rat umgesetzt werden.

Die Vorlage plant Investitionsbeträge, welche unter denjenigen früherer Kredite liegen (1990, 1998 und 2009). Das erklärt sich einerseits damit, dass die geplanten Investitionen hauptsächlich die Instandhaltung bestehender Infrastrukturen betreffen und beispielsweise auf die Erstellung neuer Erschliessungen verzichtet wird, andererseits durch die im Finanzplan vorgegebenen Einsparungen.

Die laufenden Jahresbudgets und der Finanzplan sind im vorliegenden Programm berücksichtigt. Konkret ergibt die Summe des Budgets 2018 (Nettoaufwand 772 000 Franken) und des Finanzplans 2019–2021 (Nettoaufwand für 3 Jahre 1 830 000 Franken) einen durchschnittlichen Nettoaufwand für die Investitionen im Staatswald von 650 500 Franken pro Jahr. Im Vergleich dazu sieht das vorliegende Programm einen entsprechenden Betrag von jährlich 685 600 Franken vor, dies während 5 Jahren. Diese Differenz liegt innerhalb der Unsicherheit der vorliegenden Planung.

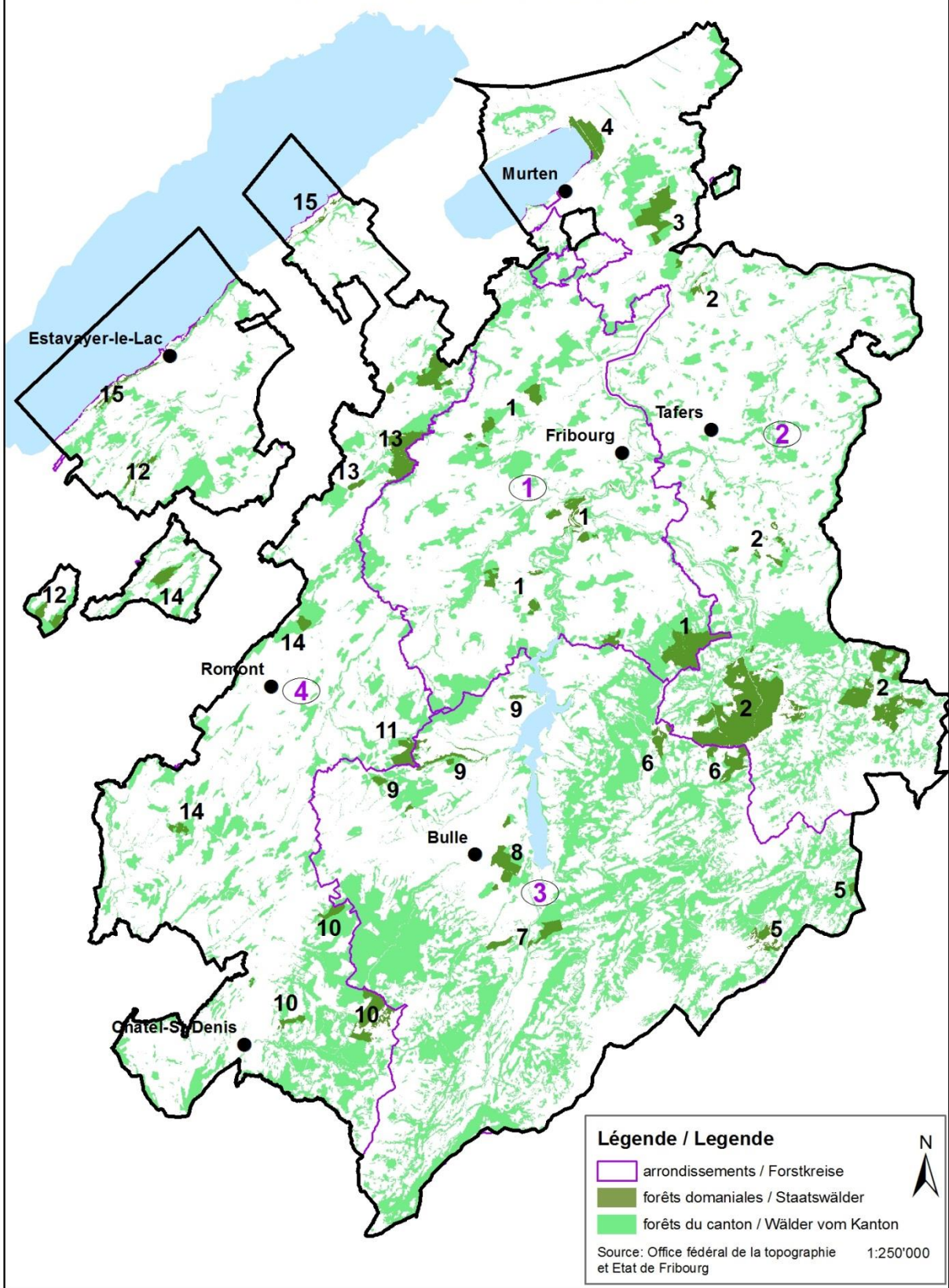
Das vorliegende Programm ermöglicht es, mit einem angemessenen und gerechtfertigten Aufwand den Staatswald weiterhin auf eine zeitgemässe Art und Weise zu betreuen. Die notwendigen Investitionen in die Infrastrukturen für die Nutzung und Bewirtschaftung der Staatswälder könne getätigt werden. Die damit verbundenen Arbeiten werden zum grössten Teil durch lokale Unternehmungen und Gewerbe ausgeführt, was weiter einen Beitrag leistet zur Erhaltung der Fachkompetenzen auf lokaler Ebene. Insgesamt leistet die geplanten Investitionen einen Beitrag zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Staatswälder.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, den vorliegenden Dekretsentwurf zu genehmigen.

Beilagen

-
- > Übersichtskarte mit den Staatswäldern
- > Die Kennblätter der einzelnen Projekte können auf der Internetseite des WaldA konsultiert werden
http://www.fr.ch/sff/de/pub/wald/sff_prop/forets_domaniales.htm

Vue d'ensemble / Übersichtskarte Forêts domaniales / Staatswälder



Décret

du

**relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement
pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

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

Vu la loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles;

Vu le message 2018-DIAF-18 du Conseil d'Etat du 21 août 2018;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

Le rapport sur le crédit d'engagement de la période 2009–2017 ainsi que le programme d'équipement des forêts domaniales et d'autres biens pour la période 2018–2022 sont approuvés.

Art. 2

Le coût total du programme est estimé à 3 966 000 francs. Ce montant correspond aux charges liées aux prestations de tiers pour 3 561 000 francs et aux propres prestations estimées à 405 000 francs.

Dekret

vom

**über einen Verpflichtungskredit
für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

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

gestützt auf das Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen;

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DIAF-18 des Staatsrats vom 21. August 2018;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Der Bericht zum Verpflichtungskredit der Periode 2009–2017 und das Programm für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern für die Periode 2018–2022 werden genehmigt.

Art. 2

Die Gesamtkosten des Programms werden auf 3 966 000 Franken veranschlagt. Dieser Betrag entspricht dem Aufwand für die Leistungen Dritter für 3 561 000 Franken und den auf 405 000 Franken veranschlagten Eigenleistungen.

Art. 3

¹ Un crédit d'engagement de 3 428 000 francs, dont 405 000 francs de propres prestations, est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement de la part cantonale pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens.

² Le solde de 538 000 francs est couvert par des subventions fédérales et des participations de tiers.

Art. 4

Les crédits de paiement nécessaires à l'exécution du programme d'équipement forestier seront portés aux budgets financiers du Service des forêts et de la faune et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

Art. 5

¹ L'Administration des finances est autorisée à faire l'avance de la part de la Confédération au programme annuel des travaux d'équipement, jusqu'à concurrence du montant indiqué à l'article 3.

² La subvention fédérale sera inscrite aux budgets financiers du Service des forêts et de la faune.

Art. 6

Les dépenses prévues à l'article 3 seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat.

Art. 7

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

² Il entre en vigueur immédiatement.

Art. 3

¹ Für die Finanzierung des Kantonsanteils an den Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 3 428 000 Franken, davon 405 000 Franken veranschlagten Eigenleistungen, eröffnet.

² Der Saldo von 538 000 Franken wird durch Bundesbeiträge und Beteiligungen von Dritten gedeckt.

Art. 4

Die nötigen Zahlungskredite für die Durchführung des Programms für forstliche Daueranlagen werden in den jährlichen Voranschlägen des Amts für Wald, Wild und Fischerei aufgeführt und nach den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

Art. 5

¹ Die Finanzverwaltung wird ermächtigt, den Bundesbeitrag an das jährliche Infrastrukturprogramm bis zur Höhe des Beitrags nach Artikel 3 vorzuschüssen.

² Der Bundesbeitrag wird in den Voranschlägen des Amts für Wald, Wild und Fischerei aufgeführt.

Art. 6

Die Ausgaben nach Artikel 3 werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates abgeschrieben.

Art. 7

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DIAF-18

**Projet de décret :
Octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des
forêts domaniales et d'autres biens**

Propositions de la commission ordinaire CO-2018-021

Présidence : Sylvie Bonvin-Sansonens

Membres : Jean Bertschi, Sébastien Frossard, Bertrand Gaillard, Benoît Glasson, Yvan Hunziker, Patrice Longchamp, Nicolas Repond, Philippe Savoy, André Schoenenweid, Andréa Wassmer

Entrée en matière

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

Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 12 octobre 2018

Anhang

GROSSER RAT

2018-DIAF-18

**Dekretsentswurf:
Verpflichtungskredit für Daueranlagen in Staatswäldern
und in weiteren Gütern**

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-021

Präsidium : Sylvie Bonvin-Sansonens

Mitglieder : Jean Bertschi, Sébastien Frossard, Bertrand Gaillard, Benoît Glasson, Yvan Hunziker, Patrice Longchamp, Nicolas Repond, Philippe Savoy, André Schoenenweid, Andréa Wassmer

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentswurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 12. Oktober 2018