

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2020-DIAF-28	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de l'organisation de la médiation administrative <i>Änderung der Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Christel Berset Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2021-DIAF-21	Décret <i>Dekret</i>	Projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de l'assainissement et de la transformation de la Grange Neuve à Grangeneuve, Institut agricole de l'Etat de Fribourg <i>Dekretsentwurf über einen Studienkredit für die Sanierung und den Umbau der Grange Neuve in Grangeneuve, Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Dominique Zamofing Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2021-GC-119	Rapport <i>Bericht</i>	Rapport final de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) Pisciculture d'Estavayer- le-Lac <i>Schlussberichts der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Roland Mesot Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2021-DIAF-34	Rapport <i>Bericht</i>	Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire "Pisciculture d'Estavayer-le- Lac" <i>Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat zum Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission «Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac»</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2021-GC-50	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur la détention des chiens (LDCh) et son règlement d'exécution- Fixation des zones, dans les règlements communaux sur la détention des chiens, où ceux-ci peuvent être lâchés tout en étant sous la surveillance et le contrôle du propriétaire <i>Änderung des Gesetzes über die Hundehaltung (HHG) und seines Ausführungsreglements - Festlegung von Zonen in den Gemeindereglementen über die Hundehaltung, wo Hunde unter der Aufsicht und Kontrolle ihrer Halter frei laufen gelassen werden können</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Christian Ducotterd Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Message 2020-DIAF-28

22 mars 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant l'organisation de la médiation administrative

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier l'organisation de la médiation administrative.

Sont concernées la loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (RSF 181.1; LMéd), la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (RSF 17.1; LPrD), la loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (RSF 17.3; LVid), la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (RSF 17.5; LInf) et la loi du 18 décembre 2020 sur la cyberadministration (RSF 184.1; LCyb).

Le présent message suit le plan suivant:

1. La nécessité d'une révision de l'organisation de la médiation administrative	1
1.1. Le Médiateur cantonal, rétrospective de ses années d'activité	2
1.2. Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données	3
1.3. Objectifs de la révision partielle de la LMéd	3
1.4. Les travaux préparatoires et la préconsultation	4
1.5. Les remarques issues des consultations internes et externes et les suites proposées par le projet de loi	5
2. Commentaire des articles modifiés	8
2.1. Loi sur la médiation administrative	8
2.2. La loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)	11
2.3. La loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid)	11
2.4. La loi du 18 décembre 2020 sur la cyberadministration (LCyb)	12
2.5. Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)	12
3. Développement durable	12
4. L'influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes	12
5. Incidences financières et en personnel	12
6. Compatibilité avec le droit fédéral, eurocompatibilité et droit de référendum	12

1. La nécessité d'une révision de l'organisation de la médiation administrative

La loi sur la médiation administrative est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Au travers notamment de ses rapports d'activité annuels pour les années 2018 et 2019, le médiateur cantonal avait fait état de plusieurs pistes de réflexion en vue selon lui d'améliorer l'exercice et l'efficacité de cette fonction. Parmi ces pistes figurent essentiellement la transformation de la fonction de «médiateur» en «ombudsman», une accentuation de l'indé-

pendance de la fonction par rapport au pouvoir exécutif et à l'administration, et une augmentation des moyens, essentiellement en personnel, mis à disposition de la fonction. A la fin de l'année 2019, le médiateur cantonal a quitté ses fonctions tandis que la Préposée à la protection des données a également donné sa démission. Les deux démissions étaient motivées par des choix privés et n'étaient pas liées.

Au vu de ce qui précède, et dès lors que les activités en matière de protection des données augmentent fortement en raison des projets de digitalisation des prestations de l'Etat, les autorités en charge de la médiation et celle en charge de

la transparence et de la protection des données ont procédé en commun à un examen de leur organisation actuelle en la matière.

1.1. Le Médiateur cantonal, rétrospective de ses années d'activité

Le premier médiateur du canton de Fribourg a exercé ses fonctions à un taux de 20%. Il les a exercées jusqu'à la fin de l'année 2019. Le 1^{er} janvier 2020, il a été remplacé par l'ancienne Préposée cantonale à la transparence, avec un doublement de son taux d'activité, pour exercer actuellement à un taux de 40%.

En substance, selon l'article 12 LMéd, **le médiateur ou la médiatrice a pour tâches essentielles** de renseigner les personnes qui le ou la consultent sur la manière de procéder en matière administrative et d'intervenir pour prévenir un conflit ou pour chercher une solution à l'amiable. A la clôture du processus de médiation, le médiateur ou la médiatrice peut émettre une recommandation à l'intention de l'autorité cantonale en charge du dossier (cf. article 21 al. 1 LMéd).

Les réflexions et observations formulées dans les rapports d'activité 2018 et 2019 du Médiateur cantonal en vue de nourrir les discussions politiques sur l'évolution de la fonction étaient en substance les suivantes:

- > Le Médiateur cantonal estime nécessaire (cf. Rapport 2019) de remettre en question **le rôle dévolu à cette fonction par la LMed**. Selon lui, le médiateur administratif devrait être reconnu en tant qu'ombudsman, à savoir un véritable «surveillant de l'administration».

Il est rappelé que le législateur de 2014 n'avait pas souhaité une telle fonction. En l'état, quand bien même certains aspects des activités du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e (accès à l'information, droit de recommandations, etc...) s'en rapprochent, il ou elle n'est pas un ou une «surveillant-e de l'administration». Il ou elle ne peut donc pas agir de sa propre initiative (article 13 al. 2 LMed).

- > Les réflexions du Médiateur cantonal (cf. Rapport 2019) relatives à **l'indépendance de la fonction** méritent elles aussi une attention particulière. Le Médiateur cantonal a estimé que l'indépendance du Médiateur ne peut pas être considérée comme établie. Selon lui, «il incombe au pouvoir politique plutôt qu'au Médiateur lui-même de veiller à cette indépendance: le Médiateur devrait pouvoir la considérer comme un prérequis. Comme elle lui est donnée par la Constitution, il ne devrait pas avoir à la justifier ni à la défendre, ceci non pas dans son intérêt propre, mais au service du fonctionnement de la société, des bonnes relations entre l'Etat et les administré-e-s, et donc de l'équilibre des pouvoirs [...]». «Ce pouvoir politique devrait ainsi rester attentif à ce qu'aucune mesure politique, administrative,

organisationnelle ou financière n'impacte sa liberté de décision, d'action et de communication».

Le Conseil d'Etat souligne que l'indépendance décisionnelle du médiateur ou de la médiatrice est essentielle à l'exercice de la fonction et qu'elle n'a jamais été remise en cause. En l'état, la fonction est rattachée administrativement à la Chancellerie d'Etat, afin d'éviter toute pression politique. La problématique touche ici plutôt à la liberté d'organisation. Demeurent, et c'est vraisemblablement ce à quoi faisait allusion le médiateur cantonal, les mesures organisationnelles et financières qui, s'il s'agit par exemple d'économies, peuvent être ressenties comme des freins à l'exercice de la fonction. En l'état, la LMéd prévoit à ce sujet, à son article 10 al. 1 et 2 (Organisation) que «¹Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e s'organise librement pour mener à bien sa mission.² Il ou elle dispose d'une enveloppe budgétaire dont le montant est déterminé chaque année lors de l'adoption du budget de l'Etat».

Le médiateur cantonal a relevé, toujours dans son rapport 2019, une baisse des demandes de médiation en précisant que celle-ci «ne trouve guère d'explication» et que «l'expérience des autres services similaires des villes et cantons montre que le nombre de demandes est très fluctuant d'une année à l'autre, sans qu'il soit possible d'attribuer une quelconque cause claire à ce phénomène.

- > S'agissant des questions en lien avec **l'organisation spatiale et les appuis logistiques**, il y a lieu de relever que dès son entrée en fonction, la Chancellerie d'Etat a toléré que le médiateur exerce ses activités dans ses locaux privés. Le motif de cette dérogation tenait d'abord au fait que son taux d'activité en tant que médiateur revenait pour lui à exercer une activité accessoire, mais notamment aussi à des motifs d'indépendance, de confidentialité et d'organisation personnelle. Le caractère insatisfaisant de cette solution a toutefois très vite été relevé par le médiateur cantonal lui-même dans son rapport annuel 2018.

Pour mémoire, le message du Conseil d'Etat à l'appui de la loi sur la médiation administrative relevait ce qui suit s'agissant des locaux et de l'appui dont devrait disposer le médiateur cantonal: [...] Il y a toutefois lieu de préciser à cet égard que puisque l'institution du Médiateur ou de la Médiatrice cantonal-e ne suppose, en principe, que l'engagement du Médiateur ou de la Médiatrice, des solutions de localisation seront trouvées dans des bâtiments existants, ce qui permettra encore de relativiser les coûts. Les tâches de secrétariat seront, le cas échéant, assumées par le secrétariat des autorités en matière de transparence et de protection des données;».

En l'état, l'article 10 al. 3 LMéd prévoit que le médiateur ou la médiatrice cantonal-e «exerce ses fonctions dans des locaux communs avec le secrétariat de la Commission de

la transparence et de la protection des données, avec lequel il ou elle se coordonne et dont il ou elle peut disposer».

1.2. Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ci-après: l'Autorité cantonale) est à ce jour composée d'une Commission, d'un ou d'une préposé-e à la transparence (50%) et d'un ou d'une préposé-e à la protection des données (80%). L'Autorité cantonale dispose en outre de l'appui d'une juriste à 50%, d'un stagiaire juriste à 100% et d'un secrétariat à 80%. Elle est indépendante dans l'exercice de ses attributions et est rattachée administrativement à la CHA (cf. article 29a al. 1 et 32 al. 1 et 2 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données).

S'agissant des tâches:

- > Selon l'article 30 LPrD, *«La Commission est formée d'un président ou d'une présidente et de six membres, élus par le Grand Conseil à la suite d'une proposition du Conseil d'Etat. Son secrétariat est assuré conjointement par le ou la préposé-e à la protection des données et le ou la préposé-e à la transparence. Le président ou la présidente et les membres doivent posséder, dans leur ensemble, les connaissances nécessaires à l'accomplissement des tâches de la Commission; celle-ci comprend en particulier un ou une professionnel-le de la santé, un ou une spécialiste en informatique et au moins un ou une professionnel-le des médias».*

Si la **Commission cantonale de la transparence et de la protection des données** (ci-après: la Commission cantonale) exerce une surveillance générale dans le domaine de la protection des données et la mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels, elle remplit aussi certaines tâches d'appui ou de gestion en lien avec les Préposé-e-s à la transparence et à la protection des données. En particulier, elle a pour tâches d'assurer la coordination entre les exigences de la protection des données et l'exercice du droit d'accès aux documents officiels, de diriger l'activité du ou de la Préposé-e à la protection des données et celui ou celle à la transparence, mais aussi celle de donner son avis sur les projets d'actes législatifs touchant à la protection des données ou qui ont un impact sur le droit d'accès aux documents officiels (cf. article 30a LPrD et article 40 LInf).

Elle dispose en plus d'une autre compétence essentielle en la matière, comprise ici sous l'angle du soutien aux Préposé-e-s, à savoir celle d'évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents, d'informer le public sur la mise en œuvre de la protection des données, et d'en faire état dans son rapport au Grand Conseil. Un rapport relatif à l'activité des deux

préposé-e-s y est également intégré (cf. article 30a LPrD et article 40 LInf).

- > Le ou la **Préposé-e cantonal à la protection des données** doit essentiellement exercer des tâches de contrôle, de conseil et de renseignements. Il ou elle doit également exécuter les tâches qui lui sont confiées par la Commission (cf. article 31 LPrD).
- > Le ou la **Préposé-e cantonal à la transparence** doit essentiellement exercer des tâches d'information, de formation et de médiation. Il ou elle doit également exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission (cf. article 41 LInf).

1.3. Objectifs de la révision partielle de la LMed

Les observations consignées dans les rapports annuels 2018 et 2019 laissent supposer que la fonction de médiateur ou de médiatrice cantonal-e puisse souffrir d'un certain isolement. Quand bien même cet isolement n'est pas vu par l'ancien Médiateur cantonal comme un problème en soi, car il va de pair avec l'indépendance, force est tout de même de constater que les messages politiques que ce dernier a consignés dans ses rapport 2018 et 2019 traduisent le manque d'un relais direct, indépendant, crédible et efficace, qui lui permette de se faire «entendre sans attendre» lorsqu'il estime que l'exercice même de son activité en dépend.

La loi sur la médiation administrative (LMed) prévoit, à son article 7, que *«Dans l'exercice de ses attributions, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e est indépendant-e et n'est soumis-e qu'à la loi. Il ou elle ne reçoit d'instruction d'aucune autorité».* Son rattachement administratif, et non pas sa subordination envers la Chancellerie d'Etat permet d'asseoir cette indépendance.

Cette indépendance est l'un des éléments communs, essentiel, entre la médiation administrative et le ou la Préposé-e à la protection des données et le ou la Préposé-e à la transparence. Toutefois, le Médiateur ou la Médiatrice cantonal-e ne peut pas, comme les Préposé-e-s, compter sur l'appui d'une Commission cantonale indépendante, mais influente.

Afin de permettre au médiateur ou à la médiatrice cantonal-e non seulement de continuer à exercer ses tâches en toute indépendance, mais aussi et dans le même temps de bénéficier auprès des autorités politiques, par le truchement de la Commission cantonale, d'un relais crédible et efficace pour l'aider à porter ses projets, le Conseil d'Etat estime opportun d'intégrer la médiation administrative à l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, à l'image de ce qui existe à l'heure actuelle pour les préposé-e-s à la transparence et à la protection des données.

Le présent projet matérialise cet objectif, en substance, comme suit:

- > Intégrer dans une certaine mesure la fonction de médiateur ou de médiatrice à l'Autorité cantonale, dont fait partie la Commission cantonale. Ainsi, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e pourra en cas de besoin requérir un soutien de la Commission cantonale tout en gardant une indépendance complète dans l'exercice de ses tâches de médiation.
- > Lui donner formellement accès aux ressources, notamment en personnel et en locaux, de l'Autorité cantonale, afin de lui assurer un accompagnement.
- > Lui permettre aussi de profiter, de cas en cas, des moyens en prestations pour tiers dont dispose l'Autorité cantonale.

Parallèlement, afin notamment de clarifier une fois pour toutes l'objet de la discussion, récurrente, entre les statuts de «médiateur» ou «d'ombudsman» évoqué dans les rapports 2018 et 2019, il est proposé de modifier et compléter la LMed, en posant en particulier clairement, en substance, qu'une médiation ne peut avoir lieu (ou se poursuivre) que moyennant l'accord de toutes les parties en présence.

1.4. Les travaux préparatoires et la préconsultation

Intégrées d'emblée aux travaux législatifs, l'Autorité cantonale et la nouvelle Médiatrice cantonale se sont exprimées comme suit:

a) Autorité cantonale:

- Les modifications légales initialement proposées ont été préavisées favorablement, sous réserve de quelques points, notamment le fait que l'indépendance et le bon fonctionnement de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données doivent être garantis en tout temps et sous condition que les budgets et les «équivalents plein-temps» demandés soient accordés.
- L'accord avec cette réorganisation était aussi donné, sous la condition, *«indispensable pour accepter l'intégration administrative de la médiation administrative au sein de notre Autorité»*, que les ressources, les espaces de travail et de stockage des dossiers soient séparés, et que les deux préposées et la médiatrice administrative puissent occuper trois bureaux séparés.
- L'Autorité cantonale a souligné à cet égard qu'elle serait actuellement en sous-dotation au niveau du personnel, ceci sans tenir compte des postes provisoires qui lui ont été attribués pour une durée limitée.

L'intégration administrative de la médiation administrative aura selon elle une influence sur le personnel; de ce fait, le souhait a été émis que le personnel dédié à la médiation administrative soit attribué séparément à l'Autorité cantonale, ceci afin de garantir le bon fonctionnement et l'indépendance de la transparence et la protection des données, ainsi que l'indépendance de la médiation administrative.

- Le souhait a été émis que le budget de la médiation administrative soit prévu dans un poste budgétaire séparé dans le budget de l'Autorité cantonale.
- Il a été relevé que les locaux actuels ne permettraient pas en l'état l'intégration administrative de la médiation administrative dans l'Autorité cantonale, car il serait nécessaire que la médiation administrative dispose de bureaux qui lui soient propres, demeurant réservée l'utilisation de la salle de conférence.

b) Médiatrice cantonale

La nouvelle Médiatrice cantonale a affirmé à plusieurs reprises qu'un processus de médiation n'a des chances d'aboutir à satisfaction des intervenants qu'avec l'accord explicite des deux parties. Lors de la préconsultation, elle a néanmoins relevé ce qui suit:

- *«une telle disposition qui laisse le choix à l'organe public d'accepter ou non une médiation risque de créer un sentiment d'impuissance auprès des administrés. La confiance de la population envers les organes publics est étroitement liée à la possibilité qu'elle a de pouvoir les contester, ce qui n'est plus garanti dans le cadre extrajudiciaire si un organe public peut tout simplement décider de ne pas donner son accord au processus de médiation et à l'éventuel examen de son action. Dans de tels cas, il pourra s'avérer difficile voire impossible pour la médiation administrative d'assumer son rôle de renforcer la confiance de l'administré dans les services publics cantonaux et d'éviter aux autorités des reproches infondés. Ceci est autant plus regrettable que le cadre donné par un service de médiation administrative a justement pour but de traiter de telles contestations de manière constructive pour toutes les parties. La sensibilisation et l'information quant à la valeur ajoutée de la médiation seraient dès lors primordiales pour convaincre les organes publics de se faire accompagner dans le cadre de la résolution de conflit avec des administrés. Il est également à souligner que le processus de médiation prévu par la LMéd comporte des éléments qui ne font pas partie d'une médiation normale, mais qui caractérisent plutôt «l'instance de double nature» mentionnée à la page 9 du rapport explicatif qui fait suite à la traduction différente dans la Constitution. «Un véritable médiateur*

ou une véritable médiatrice», mentionné sur la même page du rapport explicatif, ne va pas examiner si une partie a agi de façon légale et opportune, mais il ou elle se concentre sur son rôle de tiers/tierce impartial/e qui renseigne sur la manière de procéder et qui sert d'intermédiaire lors de différends pour prévenir un conflit ou pour chercher une solution à l'amiable».

- Sous l'angle des ressources financières, la nouvelle médiatrice cantonale soutient l'affectation d'un budget propre à la médiation administrative, intégré dans l'enveloppe de l'Autorité cantonale, pour garder l'indépendance de la médiation administrative par rapport à la transparence et la protection des données.

Des articles 12 al. 4 LMed, 31 al. 4 LPrD et 41 al. 4 LInf (nouveaux), qui devaient donner aux autorités mises en cause la possibilité de donner d'emblée leur point de vue dans les rapports annuels de la Médiatrice et des Préposées, avaient été proposés en toute fin de procédure et n'avaient donc pas été discutés dans le cadre de la préconsultation. Les autorités concernées se sont exprimées à leur sujet dans le cadre de la consultation externe; il est fait état ci-après de leur avis à ce sujet.

1.5. Les remarques issues des consultations internes et externes et les suites proposées par le projet de loi

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation externe du 1^{er} septembre 2020 au 27 novembre 2020. Il a encore fait l'objet d'échanges ultérieurs avec les autorités concernées.

Les objectifs de l'avant-projet ont été très bien accueillis. Les remarques ont essentiellement porté sur des demandes de modifications ou clarifications supplémentaires de la LMed ou de modification du projet de message. Elles consistaient en substance en ce qui suit:

- a) Seuls deux organes (la médiatrice cantonale et le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille) ont estimé que l'institution devrait plutôt évoluer vers une fonction «d'ombudsman», à savoir notamment vers la possibilité pour le médiateur ou la médiatrice d'imposer une médiation à un organe public.
 - Le Conseil d'Etat rappelle d'abord que la médiatrice cantonale a affirmé qu'un processus de médiation n'a des chances d'aboutir à satisfaction des intervenants qu'avec l'accord explicite des deux parties. Il en conclut que la fonction de médiateur est préférable à celle d'ombudsman. De ce fait, le présent projet de loi entérine la décision du législateur de 2014, en donnant désormais sans ambiguïté au médiateur ou à la médiatrice, s'agis-

sant de sa saisine (désormais «conditions d'entrée en matière»), une véritable fonction de médiateur. Le projet de loi a donc encore été clarifié à ce sujet par rapport à la version mise en consultation. Donnant par ailleurs, suite à une suggestion de la médiatrice cantonale dans le cas où la fonction principale de «médiateur» serait une nouvelle fois confirmée, la version allemande du titre de la loi est adaptée en conséquence.

- b) Sous l'angle des activités de médiateur ou de médiatrice, la Direction de la santé et des affaires sociales a notamment suggéré:
 - que la loi prévienne désormais expressément que le médiateur ou la médiatrice doit tenir des dossiers répertoriant la demande initiale et les documents obtenus en cours de médiation;
 - que dans l'exercice de ses activités, le médiateur ou la médiatrice soit lié par les principes généraux d'action relatifs à l'activité des autorités administratives, au sens de l'art. 8 du Code de procédure et de juridiction administrative;
 - que la commission puisse donner des injonctions au médiateur ou à la médiatrice et vérifier la bonne tenue de ses dossiers;
 - que la loi prévienne expressément que le médiateur ou la médiatrice doive donner connaissance du contenu de la requête à l'autorité concernée avant de lui donner l'occasion de s'exprimer.
- Le projet de loi et de message ont été complétés et adaptés de manière à tenir compte de ces préoccupations.
- c) Des précisions sur la portée de la surveillance exercée sur le médiateur ou la médiatrice ont été requises par la Direction des finances et la médiatrice cantonale.
 - De l'avis du Conseil d'Etat, pour exercer sa surveillance, la Commission pourra par exemple, si elle le juge nécessaire, avoir accès aux dossiers traités par le médiateur ou la médiatrice, ceci afin de vérifier si leur tenue est conforme aux règles usuelles de gestion et, le cas échéant, lui donner des injonctions à cet égard. Par contre, elle ne pourra pas s'exprimer sur les choix de fond opérés par le médiateur ou la médiatrice dans le cadre de son examen et de la résolution de ses dossiers sauf, le cas échéant, si elle devait s'y pencher pour soutenir une proposition au sens de l'art. 9 al. 2 (procédure de révocation).

De l'avis de la médiatrice cantonale et de la Commission, un tel mode de procéder porterait par

contre atteinte à l'indépendance de la médiatrice. Il ne peut donc pas être prévu, selon les précités, que dans le cadre de la surveillance administrative de la médiation administrative, la Commission puisse avoir accès à ses dossiers. A l'appui de leur position, la médiatrice cantonale et la Commission renvoient à un avis de droit rendu par M. Jean-Philippe Walter de 2019 sur l'organisation de la surveillance en matière de protection des données et de transparence dans le canton du Valais: *«Mis à part lors d'une demande d'avis déposée par le préposé et dans la mesure nécessaire à émettre un avis fondé, la surveillance générale de la commission ne légitime pas un accès aux dossiers individuels qui sont traités par le préposé. Celui-ci a pour obligation de faire un rapport d'activités dans lequel il pourra donner des informations chiffrées sur les différents dossiers qu'il traite. De même dans ce rapport, il indiquera les domaines et secteurs dans lequel il est intervenu et fera état de ses constatations, de ses recommandations et de ses décisions».*

- Le Conseil d'Etat ne partage donc pas l'interprétation très restrictive de la surveillance administrative (ou de gestion) telle qu'elle est soutenue ci-dessus par la Commission. Il est d'avis qu'un accès transparent aux documents constitue une base nécessaire et indispensable pour garantir une surveillance correcte d'une entité publique. Par ailleurs, il souligne que le principe l'indépendance de décision d'une organisation publique ne signifie pas une absence de contrôle administratif et un accès autonome aux deniers publics.
- d) La Direction des finances a estimé que la solution actuelle relative au remplacement ponctuel du médiateur ou de la médiatrice par le ou la préposé-e à la transparence serait plus pragmatique que la solution proposée dans le projet.
- Il est néanmoins proposé de s'en tenir à la solution proposée par l'avant-projet, car celle-ci donne à la Commission la latitude d'action nécessaire pour décider au cas par cas. La solution actuelle simple et pragmatique, il est vrai, est trop rigide et ne serait pas adaptée à la situation, nouvelle, de rattachement à la Commission cantonale. Par ailleurs, la solution actuelle est inadaptée dans le cas où la Préposée à la transparence doit elle aussi se récuser.
- e) La médiatrice cantonale souhaite que le budget qui lui sera alloué, qui sera désormais intégré dans l'enveloppe budgétaire attribuée à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation, fasse concrètement l'objet d'un poste budgétaire séparé.
- Concrètement, les moyens seront transférés de la Chancellerie d'Etat et intégrés dans l'enveloppe ATPrD, tout en étant clairement identifiés comme tels, par le biais d'objets analytiques spécifiques. Ces derniers devront être mis en place pour l'établissement du prochain budget, à savoir au plus tôt pour le budget 2022. Le Conseil d'Etat estime qu'au vu des montants en jeu, il serait disproportionné de mettre en place un centre financier ainsi que des rubriques budgétaires séparés. Ainsi, le modèle actuel, selon lequel les dépenses de la médiation sont intégrées dans les rubriques budgétaires de la Chancellerie d'Etat perdure, à la seule différence qu'elles seront dorénavant inscrites sous celles de l'ATPrD.
- f) Le Service de législation a suggéré de préciser à l'art. 29a LPrD que les trois fonctions de médiateur ou de médiatrice, de préposé-e à la protection des données et de préposé-e à la transparence doivent être exercées par des personnes différentes.
- Cet ajout a été jugé superflu, le texte légal permettant de mettre en œuvre une telle option. Tel est d'ailleurs déjà le cas.
- g) Les nouveaux articles 12 al. 4 LMed, 41 al. 4 LInf et 31 al. 4 LPrD, qui devaient donner aux autorités mises en cause la possibilité de donner d'emblée leur point de vue dans les rapports annuels de la Médiatrice et des Préposées ont été d'emblée rejetés par les précitées, soutenues en cela par la Commission cantonale et le Service de la législation. En substance, selon les précités, la possibilité pour les instances mises en cause de faire valoir elles-mêmes leur point de vue directement dans leur rapport annuel attenterait à l'indépendance de ces fonctions.
- Pour mémoire, l'avant-projet mis en consultation prévoyait un nouvel alinéa 4 dans chacun de ces articles, lequel consistait en quelque sorte en un «droit de réponse» des autorités, et éventuellement des personnes, dont les activités seraient discutées ou remises en cause par le médiateur ou la médiatrice cantonale et les préposées dans leurs rapports d'activités respectifs. L'idée consistait à permettre notamment au Grand Conseil, à la lecture desdits rapports annuels, d'exercer ses activités de haute surveillance sur l'administration (art. 104 let. a Cst.) en ayant le cas échéant, et d'emblée, l'essentiel des faits et raisonnements portés à sa connaissance, et non pas uniquement l'analyse unilatérale du médiateur ou de la médiatrice ou des préposées. Dans le cadre de la consultation, il a toutefois été soutenu en substance par la Médiatrice cantonale, les Préposées, la Commission cantonale et le Service de la législation que cet alinéa ne serait

pas compatible avec l'indépendance qui doit être garantie à de telles fonctions. Si une partie concernée devait souhaiter réagir, elle devrait le faire de manière séparée et rien n'empêcherait alors le cas échéant le Conseil d'Etat d'accompagner le rapport de l'Autorité d'un rapport complémentaire de son cru, dans lequel il pourrait laisser les autorités mises en cause faire valoir leur point de vue.

- Selon le Conseil d'Etat, la possibilité offerte aux autorités mises en cause d'intégrer d'emblée leur avis, de manière clairement séparée dans le rapport du médiateur ou de la médiatrice cantonale ou dans celui des préposé-e-s n'apparaît pas manifestement contraire à l'indépendance requise par ces fonctions. En effet, les affirmations desdites autorités contenues dans leur rapport ne devaient en aucun cas être retouchées ou adaptées; simplement le cas échéant, elles auraient été d'emblée contestées ou rectifiées par un texte apparaissant clairement comme étant le fait du tiers mis en cause. L'on peut être indépendant et se tromper; les avis portés par le médiateur ou la médiatrice ou les préposé-e-s sur l'activité de tel ou tel autre organe doivent ainsi pouvoir être contestés si nécessaire, et si possible le plus rapidement et clairement possible.

Partant cependant de l'idée que dans les rapports de ces trois organes, ainsi que l'a relevé la Médiatrice cantonale, la description des cas concrets dans le rapport d'activité doit tenir compte de l'essentiel des faits et des raisonnements des parties impliquées, le Conseil d'Etat a décidé, à l'issue de la consultation, de renoncer à l'adjonction de tels alinéas. Dans le cas où les faits essentiels, le raisonnement et l'avis des parties impliquées ne seraient pas fidèlement transcrits dans lesdits rapports, le Conseil d'Etat transmettrait au Grand Conseil un rapport complémentaire séparé, portant sur les éléments contestés.

- h) Le projet de loi prévoit l'abrogation l'article 10 al. 3 LMed, qui pose actuellement encore que le médiateur ou la médiatrice exerce ses fonctions dans des locaux communs avec le secrétariat de la Commission cantonale. La Commission, les préposé-e-s et la médiatrice cantonale ne s'opposent pas à un partage des locaux. Ils relèvent toutefois que s'ils doivent partager des locaux communs, ils doivent en revanche pouvoir occuper trois bureaux séparés; en effet, dans la mesure où les trois fonctions nécessitent une grande flexibilité en dehors de leur taux attribué, ils doivent pouvoir accéder à tout moment à leur bureau et à leurs dossiers pour accomplir leur tâche même en dehors du temps de travail usuel ou en cas d'urgence.

Cela vaut d'autant plus selon eux que les trois sont seules responsables de leur domaine.

- Le Conseil d'Etat rappelle que le motif de l'abrogation de l'art. 10 al. 3 LMed consiste uniquement dans le fait que cet article est jugé trop rigide, et qu'un tel degré de détail, par ailleurs non conforme à la pratique finalement retenue pour l'ancien médiateur, n'a pas sa place dans une loi. En lien avec ce qui précède, le Conseil d'Etat précise donc que cette abrogation ne signifie nullement que la solution de partage de locaux, décidée en 2014, devrait être abandonnée. Au regard non seulement du pourcentage d'occupation des personnes concernées, mais aussi de la politique de rationalisation des locaux en cours d'implantation dans l'administration cantonale, cette solution devra selon lui être privilégiée. Cela vaut d'autant plus que les trois activités concernées revêtent toutes une composante très juridique, ce qui rend évidentes et nécessaires la mise en place d'importantes synergies. De telles synergies seront par ailleurs observées non seulement s'agissant de l'application du droit, mais aussi pour l'appui du secrétariat administratif affecté aux trois fonctions. Il relève aussi que comme pour toutes les autres tâches de l'Etat, pour lesquelles le secret de fonction est tout aussi important et essentiel, les besoins divers en termes de niveau de confidentialité peuvent et pourront encore et toujours être respectés par la mise en place de solutions ad hoc.

En substance donc, le Conseil d'Etat ne remet pas fondamentalement en cause les besoins annoncés, il précise néanmoins qu'avec le développement du télétravail et de la digitalisation, l'administration cantonale devra probablement repenser son occupation des locaux à l'image de nombreuses entreprises.

- i) S'agissant des incidences financières du projet, l'Autorité cantonale relève que l'intégration de la médiation administrative dans l'ATPrD aura pour conséquence des tâches supplémentaires, en particulier pour l'Autorité et son secrétariat. Pour la Commission, il s'agira par exemple de la procédure de nomination et de révocation du médiateur ou de la médiatrice cantonale, des travaux en lien avec son empêchement ponctuel ou durable, ou encore du soutien à la médiation administrative. Ces tâches supplémentaires devront à son avis être répercutées dans le budget de la médiation administrative. La Commission estime en outre que le secrétariat de la Commission est déjà en surcharge de travail et qu'il ne pourra pas assumer les tâches en lien avec la médiation administrative sans ressources supplémentaires en personnel; elle estime

ces tâches supplémentaires à 0,2 EPT, étalé sur toute la semaine (permanence téléphonique).

- La position du Conseil d'Etat relative aux conséquences financières et en personnel du présent projet figure sous le chiffre 5 du présent message.
- j) Seule organisation politique à avoir répondu à la consultation, l'Union démocratique du centre (UDC) a estimé que l'indépendance du médiateur est centrale pour qu'il puisse exercer ses activités. Elle a relevé qu'en lien avec cela, il faut une indépendance sous l'angle organisationnel et sous l'angle financier, avec un budget global. En définitive, l'UDC s'est déclarée favorable à la solution proposée, qui prévoit un partage des locaux avec la transparence et la protection des données, ainsi qu'un partage de leur personnel.

2. Commentaire des articles modifiés

2.1. Loi sur la médiation administrative

Titre de la loi en allemand

En allemand, le titre actuel de la loi est «Ombudsgesetz». Le choix de ce titre est fonction de la traduction en allemand de la notion de «médiation administrative» à l'article 119 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.). Pour éviter à l'avenir toute confusion sur la fonction de base qui découle de la mise en œuvre de l'art. 119 Cst., il est proposé de rebaptiser la loi sur la médiation administrative, dans sa version allemande, de la manière suivante: «*Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten*».

Article 6 al. 1, 2 et 3

L'article 6 al. 1 dispose que le médiateur ou la médiatrice cantonal-e est intégrée administrativement à ce qui devient l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation. Le terme «d'intégration administrative» est proposé afin d'éviter de créer une confusion avec la notion de «rattachement administratif», utilisée pour décrire le lien d'une unité administrative avec une Direction de l'Etat; l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation n'est pas et ne peut en aucun cas être assimilée à une Direction de l'Etat.

A l'image des articles 30a LPrD et 40 LInf, l'article 6 al. 2 mentionne les nouvelles compétences de la Commission cantonale dans le domaine de la médiation. Ainsi:

- > Let. a): La Commission cantonale assurera la coordination entre l'exercice de l'activité de médiation par le médiateur ou la médiatrice cantonal-e, l'exercice du droit d'accès aux documents officiels et les exigences de la protection des données, notamment en cas d'empêchement

du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e au sens de l'article 8 LMéd.

- > Let. b): La Commission cantonale aura aussi, désormais, des compétences en lien avec la nomination du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e. Il incombera à la Commission cantonale de mener la procédure et de préavisier à l'intention du Conseil d'Etat la ou les candidature-s qu'elle privilégie.
- > Let. c): La Commission cantonale donnera également son avis sur les projets d'actes législatifs touchant à la médiation, ce qui pourra avoir pour effet d'épauler la fonction, mais de manière indirecte.
- > Let. d): La Commission cantonale surveillera la *gestion* de l'activité de médiation; cela consistera bien en une surveillance portant uniquement sur la gestion, à savoir une surveillance au sens de l'art. 61 al. 1 let. b de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1).
- > Let. e): La Commission cantonale veillera aussi et enfin à ce que l'indépendance du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e demeure garantie conformément à l'article 119 Cst.

A noter que cette liste est exhaustive, garantissant ainsi l'indépendance du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e.

L'alinéa 3 donne les précisions nécessaires concernant le rapport d'activité annuel du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e. Ainsi, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e rédigera, comme à l'heure actuelle, séparément un rapport d'activité, lequel sera toutefois intégré dans celui de l'Autorité cantonale. La Commission cantonale pourra y ajouter ses propres appréciations, voire recommandations mais, afin de garantir l'indépendance de jugement du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e, elle le fera de manière séparée; en particulier, elle n'aura pas le droit, le cas échéant, de modifier le rapport d'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e. Par ailleurs, dans le cas où des remarques ou recommandations porteraient sur l'activité de médiation, elles ne devraient se limiter qu'à la gestion de cette activité au sens de l'art. 6 al. 2 let. d.

Article 8 al. 1 et 2

Comme prévu actuellement, le Conseil d'Etat, sur préavis de la Commission, demeure compétent pour désigner une personne pour remplacer le médiateur ou la médiatrice cantonal-e en cas d'empêchement **durable**.

En cas d'empêchement **ponctuel**, un remplaçant devra être désigné par la Commission cantonale. La solution actuelle, selon laquelle (cf. article 8 al. 2 LMéd) «*En cas d'empêchement ponctuel, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e est*

remplacé-e par le ou la Préposé-e compétent-e pour la médiation en matière d'accès à l'information» (à savoir, concrètement, le ou la préposé-e à la transparence) peut s'avérer trop rigide ou schématique selon les cas. Il pourrait en effet arriver que le ou la préposé-e à la transparence soit aussi empêché-e. Quelle serait alors la solution pour désigner un ou une remplaçant-e dans une telle situation? En l'occurrence, la solution simple actuellement en place risque, dans un tel cas, de provoquer des controverses et des lourdeurs inutiles. La marge de manœuvre désormais laissée à la Commission lui permettra de désigner rapidement et pragmatiquement le ou la remplaçant-e ponctuel-le, et rien ne l'empêchera d'ailleurs, si les circonstances le permettent, de désigner en tant que remplaçant-e le ou la Préposé-e compétent-e en matière d'accès à l'information. Ce ou cette préposé-e doit en effet, et de tout façon, avoir des compétences en médiation pour remplir ses tâches légales en matière d'accès aux documents officiels (cf. art. 33 LInf; *médiation et décision*).

Article 9 al. 2 et 3

Cet article précise nouvellement, à ses alinéas 2 et 3, que l'ouverture de la procédure de révocation et le prononcé de la suspension provisoire du médiateur ou de la médiatrice ne peuvent se faire, par le Conseil d'Etat, que sur proposition de la Commission cantonale.

Cela permet d'assurer, là encore, la totale indépendance du médiateur ou de la médiatrice par rapport à l'exécutif.

Article 10 al. 2 et 3

Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e étant intégré-e administrativement à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation, son budget fait désormais partie intégrante de l'enveloppe prévue à l'article 32 al. 3 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données. Bien qu'il n'y ait qu'une seule enveloppe prévue pour les différents domaines relevant de l'Autorité cantonale (protection des données, transparence et médiation), l'identification spécifique des montants prévus, par le biais de l'utilisation d'objets analytiques, permettra toujours, comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle, de clarifier les moyens mis à disposition de chacun.

L'article 10 al. 3 est abrogé; le Conseil d'Etat juge que la précision selon laquelle le médiateur ou la médiatrice exerce ses fonctions dans des locaux communs avec le secrétariat de la Commission cantonale est trop rigide, et qu'un tel degré de détail, par ailleurs non conforme à la pratique retenue pour l'ancien médiateur, n'a pas sa place dans une loi. Pour le surplus, il est renvoyé au chiffre 1.5 du présent message.

Article 11 al. 2

Cet article fait l'objet d'une simple adaptation à la nouvelle organisation administrative. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 12 al. 2, 2a et 3

L'article 12 a pour objet de décrire les tâches essentielles du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e.

L'alinéa 2 a été complété suite à une demande formulée en procédure de consultation. A l'heure actuelle, la seule prescription d'ordre (ou de gestion de dossiers) qui s'appliquait expressément au médiateur ou à la médiatrice était celle de traiter ses dossiers dans des délais raisonnables. Quand bien même le médiateur ou la médiatrice cantonal ne rend pas de décision (sauf exceptionnellement en matière de frais), l'expérience a démontré que l'activité de médiation doit supposer aussi le respect des autres principes généraux de traitement des dossiers administratifs sous peine de créer des conflits au lieu de les résoudre. Les principes en question sont déduits de l'article 8 du Code de procédure et de juridiction administrative et consistent, pour rappel, outre dans le respect de délais raisonnables, en le respect de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne-foi, de l'interdiction de l'arbitraire et de l'excès de formalisme. Dès lors que le médiateur ou la médiatrice ne rend pas de décision, leur violation ne sera pas justiciable; il n'en reste pas moins que leur respect pourrait être de nature à éviter, comme relevé plus haut, la création de nouveaux conflits.

L'alinéa 2a nouveau exprime l'idée, évoquée dans la partie générale du présent message, selon laquelle le médiateur ou la médiatrice cantonal-e a la possibilité de requérir le soutien de la Commission cantonale. La position du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e est ainsi renforcée. Toutefois, encore une fois afin de garantir son indépendance, la loi prévoit que le médiateur ou la médiatrice cantonal-e n'est pas tenu-e de suivre l'avis de la commission cantonale.

L'alinéa 3 précise que le médiateur ou la médiatrice cantonal-e adresse désormais son rapport annuel à la Commission cantonale qui l'intègre dans son propre rapport. On applique ici le système qui prévaut pour les deux Préposé-e-s.

Article 13, titre médian et alinéa 3

Le Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la médiation administrative du 4 novembre 2014 faisait d'emblée la distinction entre les activités de «Médiation» et celles d'«Ombudsman». Sous le ch. 1.2.1, il avait ainsi été rappelé que *«Le médiateur ou la médiatrice n'intervient qu'avec l'accord de toutes les parties (tant l'administration que les parties privées) et en principe sur décision de l'autorité. Par contre, l'ombudsman intervient soit*

de sa propre initiative, soit à la demande d'une personne qui se plaint du fonctionnement de l'administration». Sous ch. 4.3, il avait été relevé en substance qu'en raison de la traduction différente dans la Constitution, en français et en allemand, de la dénomination de la fonction, le choix proposé serait celui d'une instance de double nature (N.B: médiation et «Ombudsperson»), mais en privilégiant les caractéristiques de la médiation. Ainsi, donnant suite à certaines remarques formulées dans le cadre de la consultation d'alors (ch. 5.2) l'objectif consistait à ce que l'on soit en présence d'un véritable médiateur ou d'une véritable médiatrice, à savoir d'une personne qui n'intervienne qu'avec l'accord de toutes les parties. Dans ce sens, il avait notamment été prévu dans le projet de loi qu'il ne pourrait agir que sur requête de la personne concernée ou de l'autorité et qu'il ne pourrait agir de sa propre initiative. Cet objectif avait été décidé, car pour espérer arriver à une médiation réussie, l'accord des deux parties de se prêter à une médiation est nécessaire.

Si l'on devait changer de modèle en passant au système selon lequel une requête d'un citoyen ou d'une citoyenne permet de contraindre l'autorité concernée à se prêter à une médiation, on verserait dans un système tendant vers l'Ombudsperson; ce serait tout aussi conforme à la Constitution que le modèle actuellement prévu, mais ce n'est pas ce qui avait été décidé en 2014, et une telle évolution n'est toujours pas souhaitée.

Au demeurant, le modèle de l'Ombudsman aurait pour effet d'augmenter considérablement les tâches en la matière. Cette augmentation des tâches se vérifierait non seulement pour le médiateur ou la médiatrice cantonal-e qui deviendrait «Ombudsman», mais aussi par ricochet, pour les unités administratives appelées à répondre et à collaborer dans tous les cas. En effet, cette augmentation indirecte des tâches, importante, se vérifierait même si les unités administratives concernées devaient estimer que les chances d'arriver à une médiation sont manifestement nulles, par exemple au vu des tentatives préalables qui doivent être effectuées à ce sujet, sans l'aide du médiateur ou de la médiatrice, en application de l'article 14 al. 1 de la loi sur la médiation administrative, lequel prévoit d'ores et déjà que «la personne concernée doit avoir précédé sa requête [N.B: de médiation administrative] des démarches usuelles auprès de l'autorité cantonale en charge du dossier afin de résoudre le conflit à l'amiable.». Il est également rappelé à cet égard que si le différend intervient dans le cadre du recours hiérarchique, la Direction de l'Etat concernée a la possibilité de tenter une conciliation (cf. art. 92 CPJA).

Afin d'enlever tout équivoque à l'avenir à ce sujet, et afin de valoir de manière générale, l'article 13 LMed prend désormais le titre médian «Principes» au lieu de «Saisine – requête». Cela permet d'éviter que le médiateur ou la médiatrice cantonal-e estime, comme cela a été le cas par le passé, pouvoir se saisir d'une affaire quand bien même une partie ne souhaiterait pas participer à une médiation. Cela signifie de plus que

cet article 13 «Principes», inséré dans le chapitre «Processus de médiation» devra désormais guider l'essentiel de l'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e dans ledit processus. Cet article est, enfin, complété d'un alinéa 3 qui rappelle expressément qu'une médiation administrative ne peut être entamée, et le cas échéant poursuivie, qu'avec l'accord des parties concernées.

Il y a aussi lieu de relever que le risque pour le médiateur ou de la médiatrice cantonal-e de se voir systématiquement opposer une fin de non-recevoir pour débiter une médiation par les unités administratives est jugé négligeable, car il est dans l'intérêt de tous, y compris des unités administratives, d'arriver autant que possible à des situations comprises et acceptées par les citoyennes et les citoyens.

Enfin, il y a lieu de rappeler que le médiateur ou la médiatrice ne peut pas émettre de conclusions contraignantes et que si les deux parties n'ont pas de volonté commune de chercher une solution à leurs différends, la voie judiciaire permet aux citoyennes et citoyens de se faire entendre et de contester une décision administrative.

Article 14, titre médian

Pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus, le titre médian de l'article 14 «Saisine – recevabilité» est modifié en «Conditions d'entrée en matière». Cela permet de poser très clairement désormais que le médiateur ou la médiatrice ne peut pas se saisir d'une affaire «d'autorité», mais bien qu'il ou elle doit, pour entrer en matière sur une demande, examiner d'abord si les conditions pour le faire sont remplies. Ensuite, il ou elle doit s'enquérir de l'accord des autorités mises en cause pour débiter la médiation (cf. art. 17 al. 3).

Ces conditions demeurent celles posées par le législateur de 2014, ainsi le corps de l'article 14 n'est pas modifié.

Article 16 al. 2

Au vu de la nouvelle organisation administrative proposée, il est précisé à l'alinéa 2 que c'est la Commission qui est désormais l'autorité au sens des articles 21 à 25 du CPJA. C'est donc elle qui sera appelée à trancher les éventuelles demandes de récusation et, le cas échéant, à désigner un ou une suppléant-e pour l'activité de médiation.

Il a été constaté, au vu de la consultation, que le terme «hiérarchique», utilisé jusqu'à ce jour, peut être mal compris et porte de ce fait à confusion. Dès lors qu'il ne s'y impose pas, il est proposé de retirer ce terme de l'alinéa 2.

Article 17 al. 2 et 3

L'article 17 est celui qui a été le plus adapté suite à la consultation.

D'abord, au vu de l'adaptation des articles 13 et 14, il n'est plus nécessaire de modifier l'art. 17 al. 1.

Par contre, et donnant ici encore une fois suite à la procédure de consultation (cf. ch. 1.5, let. a et let. b, quatrième tiret), le projet précise désormais en quoi consiste l'examen de la requête auquel doit procéder le médiateur ou la médiatrice. S'il ou elle estime ne pas pouvoir entrer en matière, il ou elle en informe le requérant ou la requérante (al. 2). Par contre, et c'est ici que réside la nouveauté issue de la consultation, s'il ou elle estime pouvoir entrer en matière, il ou elle doit consulter l'autorité mise en cause *en lui communiquant le contenu de la requête et en lui demandant si elle accepte de se prêter à une médiation*.

Article 18 al. 1, 2 et 5

La possibilité, pour le médiateur ou la médiatrice, de donner suite à une requête en médiation, dépend donc désormais clairement non seulement des conditions d'entrée en matière posées par la loi, mais aussi de l'accord unanime des parties (cf. article 13 et art. 17 al. 3).

Dès que cette possibilité est donnée, le médiateur ou la médiatrice débute le processus de médiation proprement dit, ce qui signifie notamment que la partie mise en cause est invitée à s'exprimer sur ce qui lui est reproché (al. 1). On parle ici du fond du problème soulevé, et non plus de la question de l'entrée en matière.

Si les informations obtenues ne lui permettent pas, déjà, de tenter la médiation, le médiateur ou la médiatrice peut établir les faits afin de déterminer les motifs du conflit. En effet, ce n'est que lorsque les motifs du conflit sont déterminés que la médiation peut concrètement avoir lieu (al. 2). Le terme actuel, «décelé», qui laisse faussement supposer que l'on part de l'idée préconçue que des éléments pourraient être dissimulés, est remplacé par celui de «comprendre», plus constructif.

L'alinéa 5 prévoit que dans le cas où une des parties interrompt la médiation après l'entrée en matière, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e procède conformément à l'article 20 al. 2; il ou elle clôt donc le processus de médiation et en informe les parties par écrit. C'est là encore une fois la suite logique du principe selon lequel une médiation ne peut avoir lieu que moyennant l'accord des parties. Il est toutefois rappelé à toutes fins utiles que le médiateur ou la médiatrice peut, à la clôture de la médiation, émettre une recommandation au sens de l'article 21; cette possibilité contribuera à éviter le risque de «désistements d'instance» intempestifs par des organes mis en cause.

2.2. La loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)

Article 20 al. 2, 22 al. 2, 29 al. 1, 29a al. 1 et 32 al. 1

Vu le mode d'organisation proposé par la présente loi, à savoir l'intégration du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e à l'Autorité cantonale, la désignation de la Commission a été adaptée en lui rajoutant le terme «médiation».

Article 29a al. 3

L'alinéa 3 précise que les tâches exercées par l'Autorité cantonale dans les domaines du droit d'accès aux documents et de la médiation administrative sont régies par les législations y relatives. Cela ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 30 al. 1

L'article 30 al. 1 actuel prévoit que le secrétariat de la Commission cantonale est assuré conjointement par le ou la préposé-e à la protection des données et le ou la préposé-e à la transparence. Vu la nouvelle organisation, mais vu aussi le statut plus indépendant du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e que les préposé-e-s par rapport à la Commission, il est ici précisé que pour les dossiers en lien avec les activités de médiation, le secrétariat peut être assuré par le médiateur ou la médiatrice cantonal-e. On donne ainsi ici une marge de manœuvre à l'organisation «fine» de la médiation administrative par rapport à la Commission cantonale.

Article 30a al. 1 let. a^{ter} et al. 2

Donnant ici suite à l'article 6 al. 2 lettre b LMed (nouveau) et à la nouvelle procédure d'engagement du médiateur ou de la médiatrice, il est désormais précisé (article 30a al. 1 let. a^{ter}) que la Commission cantonale a pour tâche de mener la procédure de nomination du ou de la préposé-e à la protection des données pour le Conseil d'Etat et de préavisier à son intention la ou les candidatures-s qu'elle privilégie.

L'alinéa 2 concerne le rapport d'activité annuel de la Commission cantonale à l'attention du Grand Conseil. Le texte est adapté à l'intégration du rapport annuel du médiateur ou de la médiatrice dans son rapport d'activité.

2.3. La loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid)

Article 5 al. 2

Vu le mode d'organisation proposé par la présente loi, à savoir l'intégration du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e à l'Autorité cantonale, la désignation de la Commission a été adaptée en lui rajoutant le terme «médiation».

2.4. La loi du 18 décembre 2020 sur la cyberadministration (LCyb)

Articles 21 al. 2

Encore une fois, vu le mode d'organisation proposé par la présente loi, à savoir l'intégration du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e à l'Autorité cantonale, la désignation de la Commission est adaptée en lui rajoutant le terme «médiation».

2.5. Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)

Art 33a al. 1, 34 al. 3, 39 al. 1 et 40 al. 1

Vu le mode d'organisation proposé par la présente loi, à savoir l'intégration du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e à l'Autorité cantonale, la désignation de la Commission a là aussi été adaptée en lui rajoutant le terme «médiation».

Article 40 al. 1 let. b^{bis}

Donnant ici suite à l'article 6 al. 2 lettre b LMed (nouveau) et la procédure d'engagement du médiateur ou de la médiatrice mise en place, il est désormais précisé (article 40 al. 1 let. b^{bis}) que la Commission a pour tâche de mener la procédure de nomination du ou de la préposé-e à la transparence pour le Conseil d'Etat et de préaviser à son intention la ou les candidatures-s qu'elle privilégie. Il s'agit ici, en substance, de créer un parallélisme dans les procédures d'engagement pour les trois fonctions.

3. Développement durable

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence en matière de développement durable. Tout au plus permet-il de renforcer l'indépendance du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e en lui faisant bénéficier de l'appui de la Commission cantonale, ce qui peut avoir une influence positive sur son fonctionnement à moyen et long terme

4. L'influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la *répartition des tâches* entre l'Etat et les communes.

5. Incidences financières et en personnel

Pour autant que les travaux parlementaires confirment le mode d'entrée en matière du médiateur ou de la médiatrice qui est précisé dans le présent projet, celui-ci ne devrait avoir aucune incidence financière ou en personnel. Tout au plus,

devrait-il y avoir, *de facto*, des transferts de tâches, lesquels devront être compensés par des transferts de moyens.

6. Compatibilité avec le droit fédéral, eurocompatibilité et droit de référendum

Le présent projet de loi est conforme *au droit fédéral*. Il ne présente par ailleurs *aucune incompatibilité avec le droit européen*.

La présente loi sera, le cas échéant, soumise au *referendum législatif* (facultatif). N'ayant aucune incidence financière notable pour l'Etat, elles ne seront par contre pas soumises au *referendum financier*.



Botschaft 2020-DIAF-28

22. März 2021

des Staatsrats an den Grossen Rat zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung der Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung der Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten.

Davon betroffen sind das Ombudsgesetz vom 25. Juni 2015 (SGF 181.1; OmbG), das Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (SGF 17.1; DSchG), das Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (SGF 17.3; VidG), das Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (SGF 17.5; InfoG) und das E-Government-Gesetz vom 18. Dezember 2020 (SGF 184.1; E-GovG).

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Notwendigkeit einer Revision der Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten	13
1.1. Der kantonale Mediator, Rückblick auf seine Tätigkeit	14
1.2. Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz	15
1.3. Ziele der Teilrevision des OmbG	15
1.4. Vorbereitende Arbeiten und Vorvernehmlassung	16
1.5. Bemerkungen aus der internen und der externen Vernehmlassung und die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Folgen	17
2. Kommentar zu den geänderten Artikeln	20
2.1. Ombudsgesetz	20
2.2. Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)	24
2.3. Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG)	24
2.4. E-Government-Gesetz vom 18. Dezember 2020 (E-GovG)	25
2.5. Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)	25
3. Nachhaltige Entwicklung	25
4. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	25
5. Finanzielle und personelle Auswirkungen	25
6. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, Europaverträglichkeit und Referendumsrecht	25

1. Notwendigkeit einer Revision der Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

Das Ombudsgesetz ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten.

In seinen Jahresberichten für die Jahre 2018 und 2019 gab der kantonale Mediator verschiedene Denkanstösse, die seiner Meinung nach zur Verbesserung der Ausübung und der Effizienz dieser Funktion beitragen könnten. Bei diesen Ansätzen geht es im Wesentlichen um eine Umwandlung

dieser Funktion des «Mediators» in einen «Ombudsmann», eine Verstärkung der Unabhängigkeit der Funktion von Exekutive und Verwaltung und eine Aufstockung der Mittel, vor allem der Personalressourcen, die für diese Funktion zur Verfügung stehen. Ende 2019 verliess der kantonale Mediator seine Funktion und auch die Datenschutzbeauftragte reichte ihre Kündigung ein. Diese beiden Rücktritte hingen nicht zusammen und erfolgten aus persönlichen Gründen.

Aus diesen Gründen und da die Tätigkeiten im Datenschutzbereich aufgrund von Projekten zur Digitalisierung von staatlichen Leistungen stark zunehmen, haben die für die Mediation wie auch die für Öffentlichkeit und Datenschutz zuständigen Behörden gemeinsam ihre aktuelle Organisation in diesem Bereich überprüft.

1.1. Der kantonale Mediator, Rückblick auf seine Tätigkeit

Der erste Mediator des Kantons Freiburg hat seine Funktion zu einem Beschäftigungsgrad von 20% ausgeübt, und zwar bis Ende 2019. Am 1. Januar 2020 übernahm die ehemalige kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz seinen Posten, wobei ihr Beschäftigungsgrad verdoppelt wurde, sodass sie jetzt zu 40% tätig ist.

Nach Artikel 12 OmbG **bestehen die Hauptaufgaben der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators darin**, ratsuchende Personen über das Vorgehen in Verwaltungsangelegenheiten zu informieren und zu intervenieren, um einem Konflikt vorzubeugen oder eine einvernehmliche Lösung zu suchen. Nach Abschluss des Mediationsverfahrens kann die Mediatorin oder der Mediator zuhanden der für das Dossier zuständigen Kantonsbehörde eine Empfehlung abgeben (vgl. Artikel 21 Abs. 1 OmbG).

Um die politischen Diskussionen rund um die Entwicklung dieser Funktion zu nähren, formulierte der kantonale Mediator in seinen Tätigkeitsberichten von 2018 und 2019 im Wesentlichen folgende Überlegungen und Beobachtungen:

- > Der kantonale Mediator erachtet es als nötig (vgl. Bericht 2019), **die Rolle, die das OmbG dieser Funktion überträgt**, zu hinterfragen. Seiner Ansicht nach sollte der Mediator in Verwaltungsangelegenheiten als Ombudsmann anerkannt werden, also als eigentlicher «Überwacher der Verwaltung».

Es sei daran erinnert, dass der Gesetzgeber von 2014 keinen Ombudsmann für diese Funktion wollte. Zum heutigen Stand der Dinge ist die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator kein «Überwacher der Verwaltung», auch wenn sich gewisse Aspekte ihrer oder seiner Tätigkeit (Zugang zu Informationen, Recht, Empfehlungen abzugeben, usw.) einer solchen Tätigkeit annähern. Sie oder er kann also nicht von sich aus tätig werden (Artikel 13 Abs. 2 OmbG).

- > Den Überlegungen des kantonalen Mediators (vgl. Bericht 2019) zur **Unabhängigkeit der Funktion** sollte ebenfalls besondere Beachtung geschenkt werden. Der kantonale Mediator war der Ansicht, dass die Unabhängigkeit des Mediators nicht als allgemein anerkannt betrachtet werden kann. Seiner Meinung nach *«sind es viel mehr die politischen Behörden selber und nicht der Mediator, die*

über die Unabhängigkeit des Mediators wachen müssen: Der Mediator müsste diese als eine Voraussetzung betrachten können. Wie ihm dies in der Verfassung zugestanden ist, sollte er sie nicht rechtfertigen oder gar verteidigen müssen: sie liegt nicht in seinem eigenen Interesse, sondern im Interesse des Funktionierens der Gesellschaft, der guten Beziehungen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern und damit im Interesse des Gleichgewichts [...]». «Die politische Macht muss somit aufmerksam darüber wachen, dass keinerlei politische, administrative, organisatorische oder finanzielle Massnahme seine Entscheidungs-, Handlungs- und Kommunikationsfreiheit beeinflusst».

Der Staatsrat unterstreicht, dass die Unabhängigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators bei der Entscheidungsfindung wesentlich ist für die Ausübung der Funktion und dass diese nie in Frage gestellt wurde. Gegenwärtig ist die Funktion administrativ der Staatskanzlei zugewiesen, um jeglichen politischen Druck zu vermeiden. Die Problematik betrifft hier eher die Organisationsfreiheit. Wahrscheinlich bezog sich der kantonale Mediator auf die organisatorischen und finanziellen Massnahmen, die als hinderlich für die Ausübung der Funktion wahrgenommen werden können, zum Beispiel wenn es sich um Sparmassnahmen handelt. Gegenwärtig sieht das OmbG in Artikel 10 Abs. 1 und 2 (Organisation) dazu vor, dass *«¹die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator [...] die Organisation zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgabe selbst [bestimmt]. ²Sie oder er verfügt über ein Globalbudget, dessen Betrag alljährlich bei der Verabschiedung des Staatsvoranschlags festgelegt wird»*.

Ebenfalls in seinem Bericht 2019 weist der kantonale Mediator auf ein Sinken der Fallzahlen hin und präzisiert, dass dies *«in keiner Art erklärt werden» kann und dass «die Erfahrungen anderer ähnlicher Stellen von Kantonen und Städten zeigen, dass die Anzahl der Anfragen von einem Jahr zum anderen stark schwanken kann, ohne dass diese Schwankungen in irgendeiner plausiblen Art und Weise erklärt werden können.»*

- > Was die Fragen zur **räumlichen Organisation und zur logistischen Unterstützung** betrifft, sei darauf hingewiesen, dass die Staatskanzlei es dem kantonalen Mediator seit seinem Amtsantritt gestattet hat, seine Tätigkeit in seinen privaten Räumlichkeiten auszuüben. Diese Abweichung erfolgte einerseits, weil seine Funktion als Mediator für ihn eine Nebentätigkeit darstellte, aber insbesondere auch aus Gründen der Unabhängigkeit, der Vertraulichkeit und der persönlichen Organisation. Es zeigte sich jedoch rasch, dass es sich hier um eine unbefriedigende Lösung handelte, wie der kantonale Mediator in seinem Jahresbericht 2018 selbst hervorhob.

Zur Erinnerung, in der Botschaft des Staatsrats zum Ombudsgesetz war zu den Räumlichkeiten und zur

Unterstützung, über die der kantonale Mediator verfügen sollte, Folgendes festgehalten: *«[...] In diesem Zusammenhang soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass für die Einrichtung einer kantonalen Ombudsstelle im Prinzip nur die Mediatorin oder der Mediator eingestellt werden muss und daher in bestehenden Gebäuden Lösungen für die Unterbringung gefunden werden können, was es erlauben wird, die Kosten noch zu relativieren. Die Sekretariatsarbeiten werden gegebenenfalls vom Sekretariat der Öffentlichkeits- und Datenschutzbehörden wahrgenommen».*

Gegenwärtig sieht Artikel 10 Abs. 3 OmbG vor, dass die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator *«ihre oder seine Tätigkeit in Räumlichkeiten aus[übt], die mit dem Sekretariat der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission gemeinsam genutzt werden. Sie oder er spricht sich mit diesem ab und kann über dessen Personal verfügen».*

1.2. Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (die Kantonale Behörde) setzt sich derzeit aus einer Kommission, einer oder einem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer oder einem Datenschutzbeauftragten (80%) zusammen. Die Kantonale Behörde verfügt ausserdem über die Unterstützung einer Juristin mit einem 50%-Pensum, einem Juristen im Praktikum zu 100% und einem Sekretariat zu 80%. Sie erfüllt ihre Aufgaben unabhängig und ist der SK administrativ zugewiesen (vgl. Artikel 29a Abs. 1 und 32 Abs. 1 und 2 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz).

Zu den Aufgaben ist Artikel 30 DSchG Folgendes zu entnehmen:

- > *«Die kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission setzt sich aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und sechs Mitgliedern zusammen, die vom Grossen Rat auf Vorschlag des Staatsrats gewählt werden. Ihr Sekretariat wird von der oder dem Datenschutzbeauftragten und der oder dem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz gemeinsam geführt. Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder müssen in ihrer Gesamtheit über die Kenntnisse verfügen, die zur Erfüllung der Aufgaben der Kommission erforderlich sind; diese umfasst insbesondere eine Fachperson aus dem Gesundheitswesen, eine Informatikspezialistin oder einen Informatikspezialisten und mindestens eine Fachperson aus dem Medienbereich».*

Die **kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** (die kantonale Kommission) übt die allgemeine Aufsicht auf dem Gebiet des Datenschutzes und der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten aus, sie hat zudem gewisse Unterstützungs- und Verwaltungsaufgaben in Zusammenhang mit der oder

dem Beauftragen für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder dem Datenschutzbeauftragten. Sie hat insbesondere die Aufgaben, die Koordination zwischen den Erfordernissen des Datenschutzes und der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sicherzustellen, die Tätigkeit der oder des Datenschutzbeauftragten und der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz zu leiten, aber auch Stellung zu nehmen zu Entwürfen von Erlassen, die den Datenschutz berühren oder die sich auf das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auswirken (vgl. Artikel 30a DSchG und Artikel 40 InfoG).

Sie verfügt zudem über eine weitere wichtige Kompetenz in diesem Bereich, die unter die Unterstützung der Beauftragten fällt, nämlich die regelmässige Evaluierung der Wirksamkeit und der Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Information der Öffentlichkeit über die Umsetzung des Datenschutzes und die Mitteilung ihrer Feststellungen in einem Bericht an den Grossen Rat. Ein Bericht über die Tätigkeit der beiden Beauftragten ist ebenfalls darin enthalten (vgl. Artikel 30a DSchG und Artikel 40 InfoG).

- > die Aufgaben der oder des **kantonalen Datenschutzbeauftragten** bestehen hauptsächlich darin, zu beaufsichtigen, zu beraten und zu informieren. Sie oder er muss auch die Arbeiten ausführen, die ihr oder ihm von der Kommission zugewiesen werden (vgl. Artikel 31 DSchG).
- > die Aufgaben der oder des **kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** bestehen hauptsächlich darin, zu informieren, auszubilden und zu schlichten. Sie oder er muss auch die Arbeiten ausführen, die ihr oder ihm von der Kommission übertragen werden (vgl. Artikel 41 InfoG).

1.3. Ziele der Teilrevision des OmbG

Die in den Jahresberichten 2018 und 2019 festgehaltenen Beobachtungen legen die Vermutung nahe, dass die Funktion der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators mit einer gewissen Isolation verbunden sein kann. Der ehemalige kantonale Mediator sieht diese Isolation zwar nicht als Problem an sich, da sie mit der Unabhängigkeit einhergeht, dennoch muss festgestellt werden, dass seine in den Jahresberichten 2018 und 2019 enthaltenen politischen Botschaften von einer fehlenden direkten, unabhängigen, glaubwürdigen und effizienten Verbindung zeugen, die es ihm erlauben würden, sich «unverzüglich Gehör zu verschaffen», wenn er der Ansicht ist, dass die Ausübung seiner Tätigkeit davon abhängt.

Das Ombudsgesetz (OmbG) sieht in seinem Artikel 7 vor, dass die *«kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator [...] bei der Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben unabhängig*

und nur dem Recht verpflichtet [ist]. Sie oder er ist nicht an Weisungen anderer Behörden gebunden». Die Tatsache, dass sie oder er der Staatskanzlei administrativ zugewiesen und nicht untergeordnet ist, verstärkt diese Unabhängigkeit.

Diese Unabhängigkeit ist eine der wesentlichen Gemeinsamkeiten zwischen der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten und der oder dem Datenschutzbeauftragten und der oder dem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz. Im Unterschied zu den Beauftragten kann die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator jedoch nicht auf die Unterstützung einer unabhängigen, aber einflussreichen kantonalen Kommission zählen.

Um es der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator zu ermöglichen, ihre oder seine Aufgaben zum einen in aller Unabhängigkeit wahrzunehmen, gleichzeitig jedoch auch durch die kantonale Kommission über ein glaubwürdiges und effizientes Bindeglied zu den politischen Behörden zu verfügen, das ihr oder ihm dabei hilft, ihre oder seine Projekte zu tragen, scheint es dem Staatsrat sinnvoll, die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz zu integrieren, wie dies gegenwärtig für die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz und die Datenschutzbeauftragte der Fall ist.

Dies wird im Wesentlichen wie folgt durch den vorliegenden Entwurf umgesetzt:

- > Die Funktion der Mediatorin oder des Mediators in gewisser Masse in die Kantonale Behörde integrieren, zu der die kantonale Kommission gehört. So kann die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator bei Bedarf die Unterstützung der kantonalen Kommission anfordern und gleichzeitig bei der Ausübung ihrer oder seiner Mediationsaufgaben gänzlich unabhängig bleiben.
- > Ihr oder ihm rechtlich Zugang zu den Ressourcen der Kantonalen Behörde verschaffen, namentlich in Bezug auf Personal und Räumlichkeiten, damit eine Begleitung gewährleistet ist.
- > Ihr oder ihm von Fall zu Fall auch die Möglichkeit geben, Mittel in Form von Dienstleistungen für Dritte zu nutzen, die der Kantonalen Behörde zur Verfügung stehen.

Parallel dazu und insbesondere um ein für alle Mal den immer wiederkehrenden und in den Berichten von 2018 und 2019 aufgegriffenen Diskussionspunkt des Status eines «Mediators» oder eines «Ombudsmanns» zu klären, wird vorgeschlagen, das OmbG zu ändern und zu ergänzen, indem im Wesentlichen klar dargelegt wird, dass eine Mediation nur stattfinden (oder weitergeführt werden) kann, wenn alle beteiligten Parteien einverstanden sind.

1.4. Vorbereitende Arbeiten und Vorvernehmlassung

Die Kantonale Behörde und die neue kantonale Mediatorin wurden von Anfang an in die Gesetzgebungsarbeiten einbezogen und haben sich wie folgt geäußert:

a) Kantonale Behörde:

- Die ursprünglich vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wurden befürwortet, unter Vorbehalt einzelner Punkte, namentlich der Tatsache, dass die Unabhängigkeit und der reibungslose Betrieb der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz jederzeit gewährleistet sein müssen und unter der Voraussetzung, dass die beantragen Budgets und «Vollzeitäquivalente» gewährt werden.
- Die Zustimmung zu dieser Reorganisation erfolgte auch unter der unabdingbaren Voraussetzung, «um die administrative Integration der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in unsere Behörde zu akzeptieren», dass die Ressourcen, die Arbeitsräume und die Dossieraufbewahrung getrennt sind und die beiden Beauftragten und die kantonale Mediatorin drei getrennte Büros haben.
- Die Kantonale Behörde betonte in diesem Zusammenhang, dass sie derzeit personell unterbesetzt sei, wenn die provisorischen Stellen, die ihr befristet gewährt wurden, nicht berücksichtigt werden. Ihrer Ansicht nach wird sich die administrative Integration der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auf das Personal auswirken. Es wurde daher den Wunsch geäußert, dass das für die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten zuständige Personal der Kantonalen Behörde separat zugeteilt werde, damit der reibungslose Betrieb und die Unabhängigkeit der Öffentlichkeit und des Datenschutzes wie auch die Unabhängigkeit der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten gewährleistet ist.
- Zudem wurde gewünscht, dass das Budget für die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in einem vom Budget für die Kantonale Behörde getrennten Budgetposten vorgesehen wird.
- Es wurde darauf hingewiesen, dass die administrative Integration der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in die Kantonale Behörde mit den aktuellen Räumlichkeiten derzeit nicht möglich wäre, da die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten über eigene Büros verfügen müsste, vorbehaltlich der Benutzung des Sitzungszimmers.

b) Kantonale Mediatorin:

Die neue kantonale Mediatorin hat wiederholt betont, dass ein Mediationsverfahren nur dann zur Zufriedenheit der Beteiligten zu Ende geführt werden kann, wenn beide Parteien sich ausdrücklich damit einverstanden erklärt haben. Im Rahmen der Vorvernehmlassung hob sie jedoch Folgendes hervor:

- *«eine solche Bestimmung, die der staatlichen Stelle die Wahl lässt, ob sie eine Mediation will oder nicht, birgt die Gefahr, bei den Bürgerinnen und Bürgern ein Gefühl der Ohnmacht zu hinterlassen. Das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Organe ist eng mit der Möglichkeit für sie verbunden, sie anfechten zu können, was im aussergerichtlichen Rahmen nicht mehr gewährleistet ist, wenn ein staatliches Organ ganz einfach entscheiden kann, sich nicht an einem Mediationsverfahren und der allfälligen Prüfung seines Handelns beteiligen zu wollen. In solchen Fällen kann es sich für die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten als schwierig, ja unmöglich erweisen, ihre Rolle wahrzunehmen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die kantonalen Verwaltungsbehörden zu stärken und unbegründete Vorwürfe an die Behörden zu verhindern. Dies ist umso bedauerlicher, als der von einem Mediationsdienst für Verwaltungsangelegenheiten vorgegebene Rahmen ja genau zum Zweck hat, solche Anfechtungen auf eine für alle Parteien konstruktive Weise zu behandeln. Die Sensibilisierung und Information zum Mehrwert der Mediation wären daher äusserst wichtig, um die staatlichen Organe davon zu überzeugen, sich bei der Lösung von Konflikten mit Bürgerinnen und Bürgern begleiten zu lassen. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das im OmbG vorgesehene Mediationsverfahren Aspekte enthält, die nicht zu einer normalen Mediation gehören, sondern vielmehr kennzeichnend sind für die auf Seite 9 des erläuternden Berichts erwähnte «Instanz mit doppelter Funktion», die aufgrund der unterschiedlichen Übersetzung in der Verfassung vorgeschlagen wurde. «Eine eigentliche Mediatorin oder ein eigentlicher Mediator», wie sie oder er auf der gleichen Seite des erläuternden Berichts bezeichnet wird, prüft nicht, ob eine Partei rechtmässig und zweckmässig gehandelt hat, sondern konzentriert sich auf ihre oder seine Rolle als unparteiische(r) Dritte(r), die oder der Informationen über das weitere Vorgehen gibt und in Streitfällen vermittelt, um Konflikte zu vermeiden oder eine einvernehmliche Lösung zu suchen».*
- Bezüglich der finanziellen Ressourcen unterstützt die neue kantonale Mediatorin die Bereitstellung eines eigenen Budgets für die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten, das in das Globalbudget der Kantonalen Behörde integriert wird, damit die

Unabhängigkeit der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten gegenüber der Öffentlichkeit und dem Datenschutz gewahrt bleibt.

Die (neuen) Artikel 12 Abs. 4 MedG, 31 Abs. 4 DSchG und 41 Abs. 4 InfoG, die den beschuldigten Behörden die Möglichkeit geben sollten, in den Tätigkeitsberichten der Mediatorin und der Beauftragten gleichzeitig ihre Stellungnahme abzugeben, wurden ganz am Schluss des Verfahrens vorgeschlagen und sind daher im Rahmen der Vorvernehmlassung nicht diskutiert worden. Die betroffenen Behörden haben sich im Rahmen der externen Vernehmlassung dazu geäussert; ihre Ansichten zu dieser Angelegenheit werden im Folgenden dargelegt.

1.5. Bemerkungen aus der internen und der externen Vernehmlassung und die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Folgen

Der Gesetzesentwurf wurde zusammen mit seinem erläuternden Bericht vom 1. September 2020 bis zum 27. November 2020 in eine externe Vernehmlassung gegeben. Er wurde anschliessend mit den betroffenen Behörden weiter besprochen.

Der Zweck des Vorentwurfs wurde sehr gut aufgenommen. Die Bemerkungen betrafen hauptsächlich Wünsche nach weiteren Änderungen oder Klarstellungen des OmbG/MedG oder nach Änderungen des Botschaftsentwurfs. Es handelte sich im Wesentlichen um folgende Bemerkungen:

- a) Nur zwei Organe (die kantonale Mediatorin und das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen) waren der Meinung, dass sich die Institution eher in Richtung einer «Ombudsmann»-Funktion entwickeln sollte, d. h. insbesondere, dass die Mediatorin oder der Mediator die Möglichkeit haben sollte, einer staatlichen Stelle eine Mediation vorzuschreiben.
 - Der Staatsrat erinnert einleitend an die Aussage der kantonalen Mediatorin, dass Mediationsverfahren nur dann zur Zufriedenheit der Beteiligten zu Ende geführt werden können, wenn beide Parteien sich ausdrücklich damit einverstanden erklärt haben. Daraus schliesst er, dass die Funktion des Mediators jener des Ombudsmanns vorzuziehen ist. Der vorliegende Gesetzesentwurf bestätigt also den Entscheid des Gesetzgebers aus dem Jahr 2014, indem er dem Mediator in Bezug auf die Einleitung (neu «Eintretensvoraussetzungen»), eine eigentliche Funktion als Mediator zuweist. Der Gesetzesentwurf wurde daher in dieser Hinsicht gegenüber der in die Vernehmlassung gegebenen Fassung weiter präzisiert. Ausserdem wird auf Anregung der kantonalen Mediatorin für den Fall, dass die Hauptfunktion des «Mediators»

erneut bestätigt wird, die deutsche Fassung des Gesetzstitels entsprechend angepasst.

b) Die Direktion für Gesundheit und Soziales hat in Bezug auf die Tätigkeit der Mediatorin oder des Mediators u. a. Folgendes vorgeschlagen:

- Das Gesetz soll nun ausdrücklich vorsehen, dass die Mediatorin oder der Mediator Aufzeichnungen über den Erstantrag und die im Laufe der Mediation erhaltenen Unterlagen führen muss.
- Die Mediatorin oder der Mediator soll bei der Ausübung ihrer oder seiner Tätigkeit an die allgemeinen Handlungsgrundsätze der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Sinne von Art. 8 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege gebunden sein.
- Die Kommission soll der Mediatorin oder dem Mediator Anordnungen erteilen und die ordnungsgemässe Führung der Aufzeichnungen überprüfen können.
- Das Gesetz soll ausdrücklich vorsehen, dass die Mediatorin oder der Mediator die betreffende Behörde über den Inhalt des Gesuchs informieren muss, bevor sie oder er ihr Gelegenheit gibt, sich zu äussern.
- Der Gesetzentwurf und der Botschaftsentwurf wurden ergänzt und angepasst, um diesen Anliegen Rechnung zu tragen.

c) Die Finanzdirektion und die kantonale Mediatorin ersuchten um Klärung des Umfangs der Aufsicht über die Mediatorin oder den Mediator.

- Nach *Auffassung des Staatsrats* kann die Kommission zur Ausübung ihrer Aufsicht beispielsweise, wenn sie es für erforderlich hält, Einsicht in die von der Mediatorin oder vom Mediator geführten Akten nehmen, um zu prüfen, ob diese nach den üblichen Regeln der Geschäftsführung geführt werden, und ihr oder ihm gegebenenfalls diesbezügliche Anordnungen zu erteilen. Hingegen kann sie sich nicht zu den inhaltlichen Entscheidungen äussern, die die Mediatorin oder der Mediator im Rahmen der Prüfung und Lösung ihrer oder seiner Fälle getroffen hat; es sei denn, sie muss diese gegebenenfalls berücksichtigen, um einen Antrag im Sinne von Artikel 9 Abs. 2 (Abberufungsverfahren) zu unterstützen.

Nach *Ansicht der kantonalen Mediatorin und der Kommission* würde ein solches Vorgehen jedoch die Unabhängigkeit der Mediatorin untergraben. Es kann daher aus ihrer Sicht nicht vorgesehen werden, dass die Kommission im Rahmen der administrativen Aufsicht über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten Einsicht in deren

Akten nehmen kann. Zur Stützung ihrer Position verweisen die kantonale Mediatorin und die Kommission auf ein Rechtsgutachten von Jean-Philippe Walter aus dem Jahr 2019 über die Organisation der Aufsicht in Sachen Datenschutz und Öffentlichkeit im Kanton Wallis: *«Ausser im Falle eines Gesuches um Stellungnahme seitens des Beauftragten und insofern die Abgabe einer solchen fundierten Stellungnahme effektiv nötig ist, kann sich die Kommission nicht auf ihre Pflicht der allgemeinen Aufsicht berufen, um Zugang zu den einzelnen Dossiers zu erhalten, die vom Beauftragten behandelt werden. Dieser ist verpflichtet, einen Tätigkeitsbericht zu erstellen, in dem er bezifferte Informationen über die verschiedenen von ihm behandelten Dossiers geben kann. Ausserdem gibt er in diesem Bericht die Bereiche an in denen er interveniert hat, und fasst seine Feststellungen, Empfehlungen und Entscheide zusammen»*.

- Der Staatsrat teilt folglich die von der Kommission vertretene, sehr restriktive Auslegung der administrativen (oder Geschäftsführungs-)Aufsicht nicht. Er ist der Meinung, dass der transparente Zugang zu Dokumenten eine notwendige und unverzichtbare Grundlage ist, um eine ordnungsgemässe Aufsicht über eine öffentliche Einrichtung zu gewährleisten. Darüber hinaus betont er, dass der Grundsatz der Entscheidungsfreiheit einer öffentlichen Einrichtung nicht bedeutet, dass es keine administrative Kontrolle und einen autonomen Zugang zu öffentlichen Mitteln gibt.

d) Die Finanzdirektion war der Ansicht, dass die derzeitige Lösung, die Mediatorin oder den Mediator punktuell durch die oder den Beauftragte(n) für Öffentlichkeit und Transparenz zu ersetzen, pragmatischer sei als die im Entwurf vorgeschlagene Lösung.

- Es wird dennoch vorgeschlagen, an der im Vorentwurf vorgeschlagenen Lösung festzuhalten, da sie der Kommission den notwendigen Spielraum gibt, um je nach Fall individuell zu entscheiden. Die derzeitige Lösung ist zwar tatsächlich einfach und pragmatisch, doch sie ist zu starr und nicht an die neue Situation der Angliederung an die kantonale Kommission angepasst. Darüber hinaus ist die aktuelle Lösung auch ungeeignet für den Fall, dass die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz ebenfalls in den Ausstand treten muss.

e) Die kantonale Mediatorin möchte, dass das ihr zugewiesene Budget, das neu in das der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation zugewiesene Globalbudget integriert wird, Gegenstand eines eigenen Budgetpostens ist.

- Konkret werden die Mittel von der Staatskanzlei in das Globalbudget der ÖDSB übertragen, wobei sie durch spezifische Kostenstellen klar als solche gekennzeichnet werden. Diese sollten für den nächsten Voranschlag, d.h. frühestens für den Voranschlag 2022 erstellt werden. In Anbetracht der Beträge, um die es geht, erachtet es der Staatsrat als unverhältnismässig, eine Finanzstelle sowie separate Budgetrubriken zu schaffen. So findet das gegenwärtige Vorgehen, gemäss dem die Ausgaben der Mediation in die Budgetrubriken der Staatskanzlei integriert werden, weiterhin Anwendung, mit dem einzigen Unterschied, dass diese Ausgaben nun in die Budgetrubriken der ÖDSB eingetragen werden.
- f) Das Amt für Gesetzgebung hat vorgeschlagen, in Art. 29a DSchG zu präzisieren, dass die drei Funktionen Mediator, Datenschutzbeauftragter und Beauftragter für Öffentlichkeit und Transparenz von unterschiedlichen Personen ausgeübt werden müssen.
- Dieser Zusatz wurde als überflüssig erachtet, da der Gesetzestext eine solche Option zulässt. Dies ist bereits der Fall.
- g) Die neuen Artikel 12 Abs. 4 MedG, 41 Abs. 4 InfoG und 31 Abs. 4 DSchG, die den beschuldigten Behörden die Möglichkeit geben sollten, in den Tätigkeitsberichten der Mediatorin und der Beauftragten umgehend ihre Stellungnahme abzugeben, wurden von Letzteren von vornherein abgelehnt, und auch die kantonale Kommission und das Amt für Gesetzgebung sprachen sich dagegen aus. Ihrer Ansicht nach würde die Möglichkeit für die beschuldigten Stellen, ihren eigenen Standpunkt direkt im Jahresbericht darzulegen, die Unabhängigkeit dieser Funktionen untergraben.
- Zur Erinnerung: Der zur Vernehmlassung vorgelegte Vorentwurf sah in jedem dieser Artikel einen neuen Absatz 4 vor, der eine Art «Antwortrecht» der Behörden und allenfalls auch der Personen vorsah, deren Tätigkeit von der kantonalen Mediatorin oder vom kantonalen Mediator und den Beauftragten in ihren jeweiligen Tätigkeitsberichten thematisiert oder in Frage gestellt würde. Die Idee dahinter war, insbesondere dem Grossen Rat bei der Durchsicht dieser Jahresberichte die Möglichkeit zu geben, seine Oberaufsicht über die Verwaltung (Art. 104 Bst. a KV) auszuüben. So würden ihm gegebenenfalls zum Vornherein die wesentlichen Fakten und Begründungen zur Kenntnis gebracht, und nicht nur die einseitige Analyse der Mediatorin oder des Mediators oder der Beauftragten. In der Vernehmlassung wurde jedoch von der kantonalen Mediatorin, den Beauftragten, der kantonalen Kommission und dem Amt für Gesetzgebung geltend gemacht, dass dieser Absatz nicht vereinbar ist mit der Unabhängigkeit, die für solche Funktionen gewährleistet sein muss. Wenn eine betroffene Partei reagieren wollte, müsste sie dies separat tun, und nichts würde den Staatsrat daran hindern, dem Bericht der Behörde einen zusätzlichen eigenen Bericht beizufügen, in dem die beschuldigten Behörden ihren Standpunkt darlegen könnten.
 - Nach Ansicht des Staatsrats scheint die den beschuldigten Behörden gebotene Möglichkeit, ihre Stellungnahme gleichzeitig und deutlich getrennt im Bericht der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators oder in jenem der Beauftragten aufzunehmen, nicht offensichtlich im Widerspruch zu der von diesen Funktionen geforderten Unabhängigkeit zu stehen. Die Aussagen der genannten Behörden sollten in ihrem Bericht in keiner Weise verändert oder angepasst werden; sie würden allenfalls unmittelbar durch einen Text angefochten oder berichtigt, bei dem klar ersichtlich ist, dass es sich um den Standpunkt des beschuldigten Dritten handelt. Man kann unabhängig sein und sich irren. Die von der Mediatorin oder vom Mediator oder den Beauftragten geäusserten Meinungen zu den Tätigkeiten einer anderen Stelle müssen daher bei Bedarf angefochten werden können, und zwar möglichst schnell und eindeutig.
- Davon ausgehend, dass die Beschreibung konkreter Fälle in den Berichten dieser drei Organe, wie die kantonale Mediatorin betonte, den wesentlichen Tatsachen und der Argumentation der beteiligten Parteien Rechnung tragen muss, beschloss der Staatsrat jedoch nach der Vernehmlassung, auf die Hinzufügung dieser Absätze zu verzichten. Für den Fall, dass die wesentlichen Tatsachen, Argumente und Meinungen der beteiligten Parteien in den genannten Berichten nicht getreu wiedergegeben werden, würde der Staatsrat dem Grossen Rat einen separaten Zusatzbericht über die strittigen Elemente übermitteln.
- h) Der Gesetzesentwurf sieht die Aufhebung von Artikel 10 Abs. 3 OmbG vor, der derzeit verlangt, dass die Mediatorin oder der Mediator ihre oder seine Funktionen in gemeinsamen Räumlichkeiten mit dem Sekretariat der kantonalen Kommission ausübt. Die Kommission, die Beauftragten und die kantonale Mediatorin sind nicht gegen die gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten. Sie weisen jedoch darauf hin, dass sie sich zwar gemeinsame Räumlichkeiten teilen, aber drei getrennte Büros nutzen können sollten; da die drei Funktionen ein hohes Mass an

Flexibilität ausserhalb der ihnen zugewiesenen Arbeitszeiten erfordern, müssen sie jederzeit Zugang zu ihrem Büro und ihren Akten haben, um ihre Aufgaben auch ausserhalb der üblichen Arbeitszeiten oder in Notfällen zu erledigen. Dies gilt umso mehr, als die drei allein für ihren Bereich verantwortlich sind.

- Der Staatsrat erinnert daran, dass der Grund für die Aufhebung von Art. 10 Abs. 3 OmbG lediglich darin besteht, dass dieser Artikel als zu starr angesehen wird und dass eine solch detaillierte Vorgabe, die im Übrigen für den ehemaligen Mediator schlussendlich nicht übernommen wurde, keinen Platz hat in einem Gesetz. Der Staatsrat weist daher darauf hin, dass diese Aufhebung in keiner Weise bedeutet, dass die 2014 beschlossene Lösung der gemeinsamen Nutzung von Räumlichkeiten aufgegeben werden sollte. Nicht nur in Anbetracht des Belegungsanteils der Räumlichkeiten durch die betroffenen Personen, sondern auch aufgrund der Politik zur Rationalisierung der Räumlichkeiten, die derzeit in der Kantonsverwaltung umgesetzt wird, muss diese Lösung bevorzugt werden. Dies gilt umso mehr, als die drei betroffenen Tätigkeiten alle stark juristisch geprägt sind, wodurch die Schaffung von bedeutenden Synergien offensichtlich und notwendig ist. Solche Synergien lassen sich im Übrigen nicht nur beim Vollzug des Rechts feststellen, sondern auch bei der Unterstützung durch das administrative Sekretariat für die drei Funktionen. Er hebt zudem hervor, dass wie für alle übrigen staatlichen Aufgaben, für die das Amtsgeheimnis ebenso wichtig und grundlegend ist, die verschiedenen Bedürfnisse hinsichtlich Vertraulichkeit stets mit den geeigneten Lösungen abgedeckt werden können.

In der Sache stellt der Staatsrat den angemeldeten Bedarf also nicht grundsätzlich in Frage, gibt aber zu bedenken, dass die kantonale Verwaltung mit der Entwicklung der Telearbeit und der Digitalisierung die Nutzung von Räumlichkeiten nach dem Vorbild zahlreicher Unternehmen wohl überdenken muss.

- i) Im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs stellt die kantonale Behörde fest, dass die Integration der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in die ÖDSB zu zusätzlichen Aufgaben, insbesondere für die Behörde und ihr Sekretariat, führen wird. Für die Kommission gehören dazu z. B. das Verfahren zur Ernennung und Abberufung der Mediatorin oder des Mediators, die Arbeit im Zusammenhang mit der punktuellen oder dauerhaften Verhinderung der Mediatorin oder des Mediators oder die Unterstützung der Mediation in Verwaltungsangelegenheiten. Diese zusätzlichen Aufgaben

sollten sich ihrer Meinung nach im Budget für die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten widerspiegeln. Die Kommission ist ausserdem der Ansicht, dass das Kommissionssekretariat bereits mit Arbeit überlastet ist und die Aufgaben in Zusammenhang mit der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ohne zusätzliche personelle Ressourcen nicht erfüllen kann; sie schätzt diese zusätzlichen Aufgaben auf 0,2 VZÄ, verteilt auf die ganze Woche (Telefondienst).

- Die Position des Staatsrats zu den finanziellen und personellen Auswirkungen dieses Entwurfs ist in Ziffer 5 dieser Botschaft dargelegt.

- j) Als einzige politische Organisation, die auf die Vernehmlassung geantwortet hat, vertrat die Schweizerische Volkspartei (SVP) die Auffassung, dass die Unabhängigkeit der Mediatorin oder des Mediators von zentraler Bedeutung für die Ausübung ihrer oder seiner Tätigkeit ist. Sie stellte fest, dass in diesem Zusammenhang eine organisatorische und finanzielle Unabhängigkeit mit einem Gesamtbudget notwendig sei. Letztlich unterstützte die SVP die vorgeschlagene Lösung, die gemeinsame Räumlichkeiten mit der Öffentlichkeit und dem Datenschutz sowie gemeinsames Personal vorsieht.

2. Kommentar zu den geänderten Artikeln

2.1. Ombudsgesetz

Titel des Gesetzes auf Deutsch

Auf Deutsch lautet der aktuelle Titel des Gesetzes «Ombudsgesetz». Dieser Titel wurde als Folge der deutschen Übersetzung des Begriffs «*médiation administrative*» in Artikel 119 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) gewählt. Um in Zukunft jegliche Unklarheiten in Bezug auf die Grundfunktion, die sich aus der Umsetzung von Art. 119 KV ergibt, zu vermeiden, wird vorgeschlagen, die deutsche Fassung des Gesetzes wie folgt umzubenennen: «*Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten*».

Artikel 6 Abs. 1, 2 und 3

Artikel 6 Abs. 1 verfügt, dass die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator administrativ in die zukünftige Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation integriert wird. Der Ausdruck der «administrativen Integration» wird vorgeschlagen, um eine Verwechslung mit dem Begriff der «administrativen Zuweisung» zu verhindern, der verwendet wird, um die Verbindung einer Verwaltungseinheit mit einer Direktion des Staates zu beschreiben; die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ist keine Direktion des Staates und kann in keinem Fall mit einer solchen gleichgestellt werden.

Nach dem Beispiel der Artikel 30a DSchG und 40 InfoG sind in Artikel 6 Abs. 2 die neuen Kompetenzen der kantonalen Kommission im Bereich der Mediation erwähnt. Nämlich:

- > Bst. a): Die kantonale Kommission stellt die Koordination zwischen der Ausübung der Mediationstätigkeit durch die kantonale Mediatorin oder den kantonalen Mediator, der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher, namentlich bei Verhinderung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators im Sinne von Artikel 8 OmbG.
- > Bst. b): Die kantonale Kommission wird ab jetzt auch Befugnisse in Zusammenhang mit der Ernennung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators haben. Die kantonale Kommission wird dafür zuständig sein, das Verfahren durchzuführen und zuhanden des Staatsrats Stellung zu nehmen zu den von ihr bevorzugten Bewerbungen.
- > Bst. c): Die kantonale Kommission wird auch Stellung nehmen zu Entwürfen von Erlassen, die die Mediation berühren, was sich indirekt unterstützend auf die Funktion auswirken kann.
- > Bst. d): Die kantonale Kommission beaufsichtigt die *Geschäftsführung* der Mediationstätigkeit; dabei handelt es sich um eine reine Aufsicht der Geschäftsführung, d. h. eine Aufsicht im Sinne von Art. 61 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1).
- > Bst. e): Schliesslich sorgt die kantonale Kommission auch dafür, dass die Unabhängigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators gewährleistet bleibt, wie in Artikel 119 KV vorgesehen.

Es sei darauf hingewiesen, dass es sich hier um eine vollständige Aufzählung handelt, womit die Unabhängigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators gewährleistet ist.

Absatz 3 enthält die notwendigen Präzisierungen zum jährlichen Tätigkeitsbericht der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators. Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator fasst, wie schon heute, einen separaten Tätigkeitsbericht, der jedoch in den Tätigkeitsbericht der kantonalen Behörde integriert wird. Die kantonale Kommission kann ihre eigenen Einschätzungen bzw. Empfehlungen hinzufügen, damit jedoch die Unabhängigkeit der Beurteilung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators sichergestellt ist, muss dies separat erfolgen; vor allem ist sie, gegebenenfalls, nicht berechtigt, den Tätigkeitsbericht der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators zu ändern. Wenn sich Anmerkungen oder Empfehlungen auf die Mediationstätigkeit beziehen, sollten sie sich auf die

Geschäftsführung dieser Tätigkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. d beschränken.

Artikel 8 Abs. 1 und 2

Wie gegenwärtig vorgesehen, bleibt nach wie vor der Staatsrat dafür zuständig, nach Stellungnahme der Kommission eine Person als Stellvertretung für die kantonale Mediatorin oder den kantonalen Mediator zu bezeichnen, wenn diese oder dieser **dauerhaft** verhindert ist.

Bei **punktuellem** Verhinderung wird die kantonale Kommission eine Stellvertretung bezeichnen müssen. Die heute geltende Lösung, gemäss der die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator (vgl. Artikel 8 Abs. 2 OmbG) «*bei punktueller Verhinderung [...] von der zuständigen Mediationsbeauftragten oder vom zuständigen Mediationsbeauftragten im Bereich des Zugangs zu Informationen vertreten [wird]*» (d. h. konkret die oder der Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz), kann sich je nach Fall als zu starr oder zu schematisch erweisen. Es kann vorkommen, dass auch die oder der Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz verhindert ist. Wie würde in einer solchen Situation eine Stellvertretung bezeichnet? In diesem Fall besteht die Gefahr, dass die derzeitige einfache Lösung unnötige Kontroversen und Schwerfälligkeiten verursacht. Die Kommission verfügt von nun an über den notwendigen Spielraum, um schnell und pragmatisch eine punktuelle Stellvertretung zu ernennen. Im Übrigen spricht nichts dagegen, die oder den zuständige(n) Beauftragte(n) im Bereich des Zugangs zu Informationen als Stellvertretung zu ernennen, wenn die Umstände es erlauben. Diese oder dieser Beauftragte muss sowieso über Kompetenzen im Bereich Mediation verfügen, um ihre oder seine gesetzlichen Pflichten im Bereich Zugang zu amtlichen Dokumenten wahrzunehmen (vgl. Art. 33 InfoG; *Schlichtung und Entscheidung*).

Artikel 9 Abs. 2 und 3

In diesem Artikel wird in Absatz 2 und 3 neu präzisiert, dass der Staatsrat nur auf Antrag der kantonalen Kommission das Abberufungsverfahren eröffnen und die vorläufige Suspendierung der Mediatorin oder des Mediators verhängen kann.

Dies erlaubt einmal mehr, die vollständige Unabhängigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators von der Exekutive zu gewährleisten.

Artikel 10 Abs. 2 und 3

Da die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator nun administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation integriert ist, ist ihr oder sein Budget nun Bestandteil des in Artikel 32 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz vor-

gesehenen Globalbudgets. Obwohl nur ein Globalbudget vorgesehen ist für die verschiedenen Bereiche, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantonalen Behörde fallen (Datenschutz, Öffentlichkeit und Transparenz und Mediation), wird die spezifische Kennzeichnung der vorgesehenen Beträge durch die Verwendung von Kostenstellen es nach wie vor ermöglichen, zu verdeutlichen, welche Mittel jedem Bereich zur Verfügung stehen.

Der aktuelle Artikel 10 Abs. 3 wird aufgehoben; Der Staatsrat erachtet die Präzisierung, gemäss der die Mediatorin oder der Mediator ihre oder seine Tätigkeit in Räumlichkeiten ausübt, die mit dem Sekretariat der kantonalen Kommission gemeinsam genutzt werden, als zu starr. Er ist der Ansicht, dass eine solch detaillierte Vorgabe, die im Übrigen nicht der für den ehemaligen Mediator übernommenen Praxis entspricht, keinen Platz hat in einem Gesetz. Im Übrigen wird auf Ziffer 1.5 dieser Botschaft verwiesen.

Artikel 11 Abs. 2

Dieser Artikel wird an die neue administrative Organisation angepasst. Er erfordert keinen speziellen Kommentar.

Artikel 12 Abs. 2, 2a und 3

In Artikel 12 werden die wichtigsten Aufgaben der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators beschrieben.

Absatz 2 wurde aufgrund eines Antrags im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens ergänzt. Bisher galt für die Mediatorin oder den Mediator als einzige ausdrückliche Ordnungsvorschrift (oder Dossierverwaltungsvorschrift), ihre oder seine Dossiers innerhalb angemessener Fristen zu bearbeiten. Auch wenn die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator keine Verfügungen erlässt (ausser ausserungsweise in Bezug auf die Kosten), hat die Erfahrung gezeigt, dass die Mediationstätigkeit auch die Einhaltung der übrigen allgemeinen Grundsätze der Bearbeitung von Verwaltungsdossiers voraussetzen muss, da sonst Konflikte entstehen können, statt gelöst zu werden. Diese Grundsätze leiten sich aus Artikel 8 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege ab und bestehen nicht nur in der Einhaltung angemessener Fristen, sondern auch in der Einhaltung der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben, des Willkürverbots und der Unterlassung von überspitztem Formalismus. Da die Mediatorin oder der Mediator keine Verfügungen erlässt, ist ihre Verletzung nicht justiziabel; Nichtsdestotrotz könnte, wie oben erwähnt, die Einhaltung dieser Grundsätze dazu beitragen, die Entstehung neuer Konflikte zu vermeiden.

Der neue Absatz 2a verleiht der im allgemeinen Teil dieser Botschaft ausgeführten Idee Ausdruck, nach der die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator um Unterstützung der kantonalen Kommission ersuchen kann. Dadurch

wird die Stellung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators gestärkt. Um jedoch auch hier noch einmal ihre oder seine Unabhängigkeit zu gewährleisten, sieht das Gesetz vor, dass die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator nicht verpflichtet ist, sich nach der Meinung der kantonalen Kommission zu richten.

In Absatz 3 wird präzisiert, dass die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator ihren oder seinen jährlichen Bericht neu an die kantonale Kommission richtet, die ihn in ihren eigenen Bericht integriert. Damit wird hier das System angewandt, das auch für die beiden Beauftragten gilt.

Artikel 13, Artikelüberschrift und Absatz 3

In der Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Ombudsgesetzes vom 4. November 2014 wurde von Anfang an zwischen den Tätigkeiten der «Mediation» und jenen des «Ombudsmanns» unterschieden. So wurde unter Ziffer 1.2.1 daran erinnert, dass *«die Mediatorin oder der Mediator [...] nur mit dem Einverständnis aller Parteien (sowohl der Verwaltung als auch der privaten Parteien) und grundsätzlich auf Verfügung der Behörde [interveniert]. Der Ombudsmann hingegen interveniert entweder auf eigene Initiative oder auf Gesuch einer Privatperson, die sich über die Funktionsweise der Verwaltung beschwert»*. Unter Ziffer 4.3 war im Wesentlichen hervorgehoben worden, dass aufgrund der unterschiedlichen Übersetzung der Funktionsbezeichnung in der französischen und der deutschen Verfassung eine Instanz mit doppelter Funktion vorgeschlagen wird (NB: Mediation und «Ombudsperson»), wobei den Eigenschaften der Mediation der Vorzug gegeben werden soll. Das Ziel bestand aufgrund bestimmter im Rahmen der damaligen Vernehmlassung formulierter Bemerkungen (Ziff. 5.2) darin, dass eine eigentliche Mediatorin oder ein eigentlicher Mediator eingesetzt werden sollte, die oder der nur im Einverständnis aller Parteien interveniert. In diesem Sinne wurde im Gesetzesentwurf namentlich vorgesehen, dass sie oder er nur dann intervenieren kann, wenn die betroffene Bürgerin oder der betroffene Bürger oder die Behörde ein Gesuch gestellt hat, und nicht auf eigene Initiative. Dieses Ziel wurde festgelegt, weil für die Aussicht auf eine erfolgreiche Mediation das Einverständnis beider Parteien notwendig ist.

Sollte auf das System umgestiegen werden, nach dem ein Gesuch einer Bürgerin oder eines Bürgers es ermöglicht, die betroffene Behörde zu einer Mediation zu verpflichten, so ginge das in Richtung einer Ombudsperson; dies wäre ebenso konform mit der Verfassung wie das aktuell vorgesehene Modell, entspricht aber nicht dem, was 2014 beschlossen wurde, und eine solche Entwicklung ist nach wie vor nicht erwünscht.

Im Übrigen hätte das Ombudsmann-Modell zur Folge, dass die Aufgaben in diesem Bereich stark zunehmen würden.

Die Aufgaben würden nicht nur für die kantonale Mediatorin oder den kantonalen Mediator, die oder der zum «Ombudsmann» würde, zunehmen, sondern indirekt auch für die Verwaltungseinheiten, die in jedem Fall zur Zusammenarbeit aufgerufen sind. Dieser indirekte, starke Anstieg der Aufgaben würde sich auch bewahrheiten, wenn die betroffenen Verwaltungseinheiten damit rechnen müssen, dass die Chancen auf eine Mediation ganz offensichtlich bei null liegen, zum Beispiel angesichts der vorgängigen Versuche, die ohne die Hilfe der Mediatorin oder des Mediators unternommen werden müssen in Anwendung von Artikel 14 Abs. 1 des Ombudsgesetzes, das bereits Folgendes vorsieht: *«Bevor die betroffene Person ein Gesuch [NB: um Mediation] einreicht, muss sie die üblichen Schritte zur einvernehmlichen Beilegung des Streitfalls bei den für das Dossier zuständigen Kantonsbehörden unternommen haben»*. In dieser Hinsicht sei auch daran erinnert, dass bei einer Unstimmigkeit im Rahmen der verwaltungsinternen Beschwerde die betroffene Direktion des Staates die Möglichkeit hat, einen Einigungsversuch anzustreben (vgl. Art. 92 VRG).

Um zukünftigen Missverständnissen vorzubeugen und um allgemein gültig zu sein lautet die Artikelüberschrift von Artikel 13 MedG neu «Grundsatz» anstatt «Einleitung – Gesuch». Damit wird verhindert, dass die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator wie bis anhin davon ausgeht, sich auch dann mit einer Angelegenheit befassen zu können, wenn eine Partei nicht an der Mediation teilnehmen möchte. Das bedeutet auch, dass der im Kapitel «Mediationsverfahren» eingefügte Artikel 13 «Grundsatz» von nun an den Hauptteil der Tätigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators im Mediationsverfahren lenken soll. Schliesslich wird dieser Artikel durch einen Absatz 3 ergänzt, in dem ausdrücklich daran erinnert wird, dass die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten nur im Einverständnis mit den betroffenen Parteien eröffnet und gegebenenfalls weiterverfolgt werden kann.

Die Gefahr für die kantonale Mediatorin oder den kantonalen Mediator, dass die Einleitung einer Mediation von den Verwaltungseinheiten systematisch abgelehnt würde, ist vernachlässigbar, da alle, einschliesslich die Verwaltungseinheiten, ein Interesse daran haben, soweit möglich für die Bürgerinnen und Bürger verständliche und akzeptable Situationen zu schaffen.

Schliesslich kann die Mediatorin oder der Mediator keine verbindlichen Schlussfolgerungen abgeben, und wenn die beiden Parteien keinen gemeinsamen Willen haben, eine Lösung für ihre Meinungsverschiedenheiten zu finden, können sich Bürgerinnen und Bürger über den Rechtsweg Gehör verschaffen und einen Verwaltungsentscheid anfechten.

Artikel 14, Artikelüberschrift

Aus den oben bereits dargelegten Gründen wird die Artikelüberschrift von Artikel 14 «Einleitung – Zulässigkeit» in «Eintretensvoraussetzungen» geändert. Damit kann nun ganz klar dargelegt werden, dass die Mediatorin oder der Mediator eine Angelegenheit nicht von sich aus aufnehmen kann, sondern dass sie oder er, um auf einen Fall eintreten zu können, zunächst prüfen muss, ob die Voraussetzungen dafür vorliegen. Dann muss sie oder er die Zustimmung der beschuldigten Behörden einholen, um die Mediation aufzunehmen (vgl. Art. 17 Abs. 3).

Diese Voraussetzungen bleiben dieselben, die der Gesetzgeber 2014 festgelegt hat, sodass der Hauptteil von Artikel 14 nicht geändert wird.

Artikel 16 Abs. 2

Aufgrund der neu vorgeschlagenen administrativen Organisation wird in Absatz 2 präzisiert, dass die Kommission nun die Behörde im Sinne der Artikel 21–25 VRG ist. Sie ist es also, die über allfällige Ausstandsgesuche entscheidet und gegebenenfalls einen Stellvertreter für die Mediationstätigkeit ernennt.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde festgestellt, dass der bis anhin verwendete Begriff «vorgesetzte», missverstanden werden kann und daher verwirrend ist. Da er nicht unbedingt notwendig ist, wird vorgeschlagen, diesen Begriff aus Absatz 2 zu streichen.

Artikel 17 Abs. 2 und 3

Artikel 17 wurde nach der Vernehmlassung am meisten angepasst.

Einerseits ist es aufgrund der Anpassung der Artikel 13 und 14 nicht mehr erforderlich, Artikel 17 Abs. 1 zu ändern.

Hingegen – und auch hier als Folge des Vernehmlassungsverfahrens (vgl. Ziff. 1.5 Bst. a und Bst. b, vierter Aufzählungsstrich) – legt der Entwurf nun fest, worin die Prüfung des Gesuchs durch die Mediatorin oder den Mediator bestehen soll. Ist sie oder er der Ansicht, nicht auf das Gesuch eintreten zu können, informiert sie oder er die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller (Abs. 2). Wenn sie oder er hingegen davon ausgeht, auf das Gesuch eintreten zu können, und darin liegt die Neuerung als Folge der Vernehmlassung, muss sie oder er die beschuldigte Behörde konsultieren, *indem sie oder er diese über den Inhalt des Gesuchs informiert und sie fragt, ob sie mit einer Mediation einverstanden ist*.

Artikel 18 Abs. 1, 2 und 5

Ob die Mediatorin oder der Mediator einem Gesuch Folge geben kann, hängt daher eindeutig nicht mehr nur von den gesetzlichen Eintretensvoraussetzungen ab, sondern auch vom einstimmigen Einverständnis der Parteien (vgl. Artikel 13 und Art. 17 Abs. 3).

Sind alle diese Voraussetzungen gegeben, beginnt die Mediatorin oder der Mediator mit dem eigentlichen Mediationsverfahren, was u. a. bedeutet, dass die beschuldigte Partei eingeladen wird, sich zu den gegen sie erhobenen Vorwürfen zu äussern (Abs. 1). Es geht hier um den Kern des aufgeworfenen Problems und nicht darum, ob darauf eingetreten wird.

Wenn die erhaltenen Informationen nicht bereits einen Mediationsversuch zulassen, kann die Mediatorin oder der Mediator den Sachverhalt feststellen, um die Ursachen des Konflikts zu bestimmen. Die Mediation kann erst dann stattfinden, wenn die Gründe für den Konflikt bekannt sind (Abs. 2). Der derzeit verwendete Begriff «ermitteln», der fälschlicherweise suggeriert, dass es eine vorgefasste Meinung gibt, dass Elemente verborgen sein könnten, wird durch das konstruktivere «verstehen» ersetzt.

Absatz 5 sieht vor, dass die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator nach Artikel 20 Abs. 2 vorgeht, falls eine der Parteien nach dem Eintreten die Mediation unterbricht. D. h. sie oder er schliesst das Mediationsverfahren ab und teilt dies den Parteien schriftlich mit. Auch dies ist eine logische Folge des Grundsatzes, dass eine Mediation nur stattfinden kann, wenn ihr die Parteien zustimmen. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Mediatorin oder der Mediator zum Zeitpunkt des Abschlusses der Mediation eine Empfehlung im Sinne von Artikel 21 abgeben kann; diese Möglichkeit trägt dazu bei, die Gefahr von unangebrachten Mediationsverzichten durch die beschuldigten Organe zu verhindern.

2.2. Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)

Artikel 20 Abs. 2, 22 Abs. 2, 29 Abs. 1, 29a Abs. 1 und 32 Abs. 1

Angesichts der in diesem Gesetz vorgeschlagenen Organisation, nämlich der Integration der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators in die kantonale Behörde, wurde die Bezeichnung der Kommission angepasst, indem der Begriff «Mediation» hinzugefügt wurde.

Artikel 29a Abs. 3

In Absatz 3 wird präzisiert, dass die Aufgaben, die die kantonale Behörde in den Bereichen des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und der Mediation für Verwaltungs-

angelegenheiten wahrnimmt, in den einschlägigen Gesetzgebungen geregelt werden. Dies erfordert keinen speziellen Kommentar.

Artikel 30 Abs. 1

Der aktuelle Artikel 30 Abs. 1 sieht vor, dass das Sekretariat der kantonalen Kommission gemeinsam von der oder dem Datenschutzbeauftragten und der oder dem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz geführt wird. Aufgrund der neuen Organisation, aber auch angesichts der verglichen mit den Beauftragten unabhängigeren Beziehung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators zur Kommission sei hier präzisiert, dass das Sekretariat für Dossiers in Zusammenhang mit den Mediationstätigkeiten von der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator geführt werden kann. Es wird hier also ein Ermessensspielraum gewährt für die Feinorganisation der Mediation in Verwaltungsangelegenheiten in Bezug auf die kantonale Kommission.

Artikel 30a Abs. 1 Bst. a^{ter} und Abs. 2

Als Folge des (neuen) Artikels 6 Abs. 2 Bst. b MedG und des neuen Ernennungsverfahrens der Mediatorin oder des Mediators wird nunmehr präzisiert (Artikel 30a Abs. 1 Bst. a^{ter}), dass es Aufgabe der kantonalen Kommission ist, das Verfahren zur Ernennung der oder des kantonalen Datenschutzbeauftragten für den Staatsrat durchzuführen und zuhanden des Staatsrats Stellung zu nehmen zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten.

Absatz 2 betrifft den jährlichen Tätigkeitsbericht der kantonalen Kommission zuhanden des Grossen Rates. Der Text wird ergänzt durch die Integration des Jahresberichts der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators in ihrem Tätigkeitsbericht.

2.3. Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG)

Artikel 5 Abs. 2

Angesichts der in diesem Gesetz vorgeschlagenen Organisation, nämlich der Integration der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators in die kantonale Behörde, wurde die Bezeichnung der Kommission angepasst, indem der Begriff «Mediation» hinzugefügt wurde.

2.4. E-Government-Gesetz vom 18. Dezember 2020 (E-GovG)

Artikel 21 Abs. 2

Auch hier wird angesichts der in diesem Gesetz vorgeschlagenen Organisation, nämlich der Integration der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators in die kantonale Behörde, die Bezeichnung der Kommission angepasst, indem der Begriff «Mediation» hinzugefügt wurde.

2.5. Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)

Art 33a Abs. 1, 34 Abs. 3, 39 Abs. 1 und 40 Abs. 1

Angesichts der in diesem Gesetz vorgeschlagenen Organisation, nämlich der Integration der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators in die kantonale Behörde, wurde auch hier die Bezeichnung der Kommission angepasst, indem der Begriff «Mediation» hinzugefügt wurde.

Artikel 40 Abs. 1 Bst. b^{bis}

Als Folge des (neuen) Artikels 6 Abs. 2 Bst. b MedG und des festgelegten Ernennungsverfahrens der Mediatorin oder des Mediators wird nunmehr präzisiert (Artikel 40a Abs. 1 Bst. b^{bis}), dass es Aufgabe der Kommission ist, das Verfahren zur Ernennung der oder des kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz für den Staatsrat durchzuführen und zuhanden des Staatsrats Stellung zu nehmen zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten. Hier geht es im Wesentlichen darum, die Ernennungsverfahren für die drei Funktionen einheitlich zu gestalten.

3. Nachhaltige Entwicklung

Dieser Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung. Er ermöglicht es höchstens, die Unabhängigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators durch die Unterstützung der kantonalen Kommission zu stärken, was mittel- und langfristig einen positiven Einfluss auf ihre oder seine Funktionsweise haben kann.

4. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die *Aufgabenteilung* zwischen dem Staat und den Gemeinden.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Sofern die parlamentarischen Arbeiten die in diesem Entwurf präzisierte Art und Weise des Eintretens durch die Mediatorin oder den Mediator bestätigen, hat dieser keine finanziellen oder personellen Auswirkungen. Es dürfte allenfalls zu *faktischen* Aufgabenübertragungen kommen, die durch die Übertragung von Mitteln kompensiert werden müssen.

6. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, Europaverträglichkeit und Referendumsrecht

Der Gesetzesentwurf ist *bundesrechtskonform*. Er ist im Übrigen auch *mit dem Europarecht vereinbar*.

Dieses Gesetz wird gegebenenfalls dem (fakultativen) *Gesetzesreferendum* unterliegen. Da es keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen für den Staat nach sich zieht, wird es hingegen nicht dem Finanzreferendum unterliegen.

Loi modifiant l'organisation de la médiation administrative

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): 17.1 | 17.3 | 17.5 | **181.1** | 184.1
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-DIAF-28 du Conseil d'Etat du 22 mars 2021;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF 181.1 (Loi sur la médiation administrative (LMéd), du 25.6.2015) est modifié comme il suit:

Titre de l'acte *inchangé [DE: (modifié)]*

Loi sur la médiation administrative (LMéd)

Art. 6 al. 1 *(modifié)*, **al. 2** *(nouveau)*, **al. 3** *(nouveau)*

Autorité cantonale *(titre médian modifié)*

¹ Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e est intégré-e administrativement à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après: l'Autorité).

Gesetz zur Änderung der Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 17.1 | 17.3 | 17.5 | **181.1** | 184.1
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DIAF-28 des Staatsrats vom 22. März 2021;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 181.1 (Ombudsgesetz (OmbG), vom 25.6.2015) wird wie folgt geändert:

Erlasstitel *(geändert) [FR: unverändert]*

Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG)

Art. 6 Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 2** *(neu)*, **Abs. 3** *(neu)*

Kantonale Behörde *(Artikelüberschrift geändert)*

¹ Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator wird administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (die Behörde) integriert.

² Dans le domaine de la médiation, la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après la Commission) a pour tâches:

- a) d'assurer la coordination entre l'exercice de l'activité de médiation par le médiateur ou la médiatrice cantonal-e, l'exercice du droit d'accès aux documents officiels et les exigences de la protection des données;
- b) de mener la procédure de nomination du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e pour le Conseil d'Etat et de préaviser à son intention la ou les candidatures qu'elle privilégie;
- c) de donner son avis sur les projets d'actes législatifs touchant à la médiation;
- d) de surveiller la gestion de l'activité de médiation;
- e) de veiller à ce que l'indépendance du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e soit garantie.

³ La Commission reçoit le rapport d'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e et l'intègre sans modifications dans celui qu'elle adresse au Grand Conseil. Elle peut y ajouter de manière séparée ses propres appréciations.

Art. 8 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

¹ En cas d'empêchement durable du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e, le Conseil d'Etat désigne, sur le préavis de la Commission, une personne pour occuper cette fonction par intérim.

² En cas d'empêchement ponctuel, il ou elle est remplacé-e par une personne désignée à cet effet par la Commission.

Art. 9 al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)

² La procédure de révocation est ouverte par le Conseil d'Etat, sur la proposition de la Commission.

³ Le Conseil d'Etat, sur la proposition de la Commission, peut prononcer la suspension provisoire de l'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e, conformément aux dispositions de la loi sur le personnel de l'Etat, applicables par analogie.

² Im Bereich der Mediation hat die kantonale Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission (die Kommission) folgende Aufgaben:

- a) Sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung der Mediationstätigkeit durch die kantonale Mediatorin oder den kantonalen Mediator, der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher.
- b) Sie führt das Verfahren zur Ernennung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators für den Staatsrat durch und nimmt zuhanden des Staatsrats Stellung zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten.
- c) Sie nimmt Stellung zu Erlassentwürfen, welche die Mediation betreffen.
- d) Sie übt die Aufsicht über die Geschäftstätigkeit der Mediationstätigkeit aus.
- e) Sie sorgt dafür, dass die Unabhängigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators gewährleistet ist.

³ Die Kommission erhält den Tätigkeitsbericht der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators und fügt ihn unverändert in ihren Bericht an den Grossen Rat ein. Sie kann ihre eigenen Einschätzungen dazu separat anfügen.

Art. 8 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Bei dauerhafter Verhinderung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators bezeichnet der Staatsrat nach Stellungnahme der Kommission eine Person, die das Amt interimistisch ausübt.

² Bei punktueller Verhinderung wird die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator von einer von der Kommission dazu bestimmten Person vertreten.

Art. 9 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

² Das Abberufungsverfahren wird vom Staatsrat auf Antrag der Kommission eröffnet.

³ Der Staatsrat kann die kantonale Mediatorin oder den kantonalen Mediator auf Antrag der Kommission gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über das Staatspersonal, die sinngemäss gelten, vorläufig in ihrer oder seiner Tätigkeit suspendieren.

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

² Son budget est intégré dans l'enveloppe prévue à l'article 32 al. 3 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données.

³ Abrogé

Art. 11 al. 2 (modifié)

² Il en est de même pour les membres de la Commission et le personnel de l'Autorité, si et dans la mesure où ils ont été amenés à collaborer avec le médiateur ou la médiatrice cantonal-e dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 12 al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)], **al. 2** (modifié), **al. 2a** (nouveau), **al. 3** (modifié)

¹ Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e accomplit notamment les tâches suivantes:

... (énumération inchangée)

² Il ou elle remplit ses tâches dans des délais raisonnables et dans le respect des principes généraux relatifs à l'activité des autorités administratives.

^{2a} En cas de besoin, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e peut requérir le soutien de la Commission. Il ou elle n'est toutefois pas tenu-e de suivre son avis.

³ Il ou elle informe régulièrement le public sur son activité et adresse son rapport annuel à la Commission pour que celle-ci l'intègre dans son propre rapport, conformément à l'article 6 al. 3. Ce faisant, il ou elle préserve l'anonymat des personnes qui ont requis son intervention et, sauf cas exceptionnel, celui des collaborateurs ou collaboratrices des autorités mises en cause.

Art. 13 al. 3 (nouveau)

Principes (titre médian modifié)

³ Le processus de médiation ne peut pas être entamé ni poursuivi sans l'accord de la personne concernée et celui de l'autorité cantonale en charge du dossier.

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

² Ihr oder sein Budget wird in das Globalbudget nach Artikel 32 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz integriert.

³ Aufgehoben

Art. 11 Abs. 2 (geändert)

² Dies gilt ebenso für die Mitglieder der Kommission und das Personal der Behörde, insofern sie oder es mit der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator beim Ausüben ihrer oder seiner Tätigkeit zusammenarbeiten.

Art. 12 Abs. 1 (unverändert) [FR: (geändert)], **Abs. 2** (geändert), **Abs. 2a** (neu), **Abs. 3** (geändert)

¹ Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator erfüllt namentlich folgende Aufgaben:

... (Aufzählung unverändert)

² Sie oder er erfüllt ihre oder seine Aufgaben innerhalb angemessener Fristen und unter Wahrung der allgemeinen Grundsätze der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden.

^{2a} Bei Bedarf kann die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator die Kommission um Unterstützung ersuchen. Sie oder er ist jedoch nicht verpflichtet, sich nach deren Meinung zu richten.

³ Sie oder er informiert die Öffentlichkeit regelmässig über ihre oder seine Tätigkeit und richtet ihren oder seinen Jahresbericht an die Kommission, die diesen nach Artikel 6 Abs. 3 in ihren eigenen Bericht integriert. Dabei wird die Anonymität der Personen, welche die Intervention der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators beantragt haben, gewahrt. Dasselbe gilt, ausser in Ausnahmefällen, auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beschuldigten Behörden.

Art. 13 Abs. 3 (neu)

Grundsatz (Artikelüberschrift geändert)

³ Das Mediationsverfahren kann ohne das Einverständnis der betroffenen Person und demjenigen der für das Dossier zuständigen Kantonsbehörde nicht eröffnet oder weiterverfolgt werden.

Art. 14

Conditions d'entrée en matière (*titre médian modifié*)

Art. 16 al. 2 (*modifié*)

² La Commission est l'autorité au sens de ces dispositions.

Art. 17 al. 2 (*modifié*), **al. 3** (*nouveau*)

² S'il ou si elle estime que la requête n'entre pas dans le champ d'application de la présente loi ou que les conditions d'entrée en matière prévues à l'article 14 ne sont pas remplies, il ou elle en informe son auteur-e en lui donnant la possibilité de s'exprimer.

³ S'il ou si elle estime que la requête entre dans le champ d'application de la présente loi et que les conditions d'entrée en matière prévues à l'article 14 sont remplies, il ou elle en communique le contenu à l'autorité concernée et lui demande son accord pour tenter une médiation.

Art. 18 al. 1 (*modifié*), **al. 2** (*modifié*), **al. 5** (*nouveau*)

¹ S'il ou si elle peut donner suite à la requête, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e invite la partie mise en cause à s'exprimer sur l'affaire.

² Il ou elle entreprend les démarches nécessaires dans le but d'établir les faits et de comprendre les motifs du conflit.

⁵ Si une des parties interrompt la médiation, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e procède conformément à l'article 20 al. 2.

II.

1.

L'acte RSF 17.1 (Loi sur la protection des données (LPrD), du 25.11.1994) est modifié comme il suit:

Art. 14

Eintretensvoraussetzungen (*Artikelüberschrift geändert*)

Art. 16 Abs. 2 (*geändert*)

² Die Kommission ist die Behörde im Sinne dieser Bestimmungen.

Art. 17 Abs. 2 (*geändert*), **Abs. 3** (*neu*)

² Ist sie oder er der Auffassung, dass das Gesuch nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt oder dass die Eintretensvoraussetzungen nach Art. 14 nicht erfüllt sind, so informiert sie oder er die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller und gibt ihr oder ihm die Möglichkeit, sich zu äussern.

³ Ist sie oder er der Auffassung, dass das Gesuch in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt und dass die Eintretensvoraussetzungen nach Artikel 14 erfüllt sind, teilt sie oder er den Inhalt der betroffenen Behörde mit und ersucht sie um ihr Einverständnis für einen Mediationsversuch.

Art. 18 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 5** (*neu*)

¹ Wenn sie oder er dem Gesuch Folge geben kann, lädt die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator die beschuldigte Partei ein, sich zu der Angelegenheit zu äussern.

² Sie oder er unternimmt die notwendigen Schritte, um den Sachverhalt festzustellen und die Gründe für den Konflikt zu verstehen.

⁵ Unterbricht eine der Parteien die Mediation, so geht die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator nach Artikel 20 Abs. 2 vor.

II.

1.

Der Erlass SGF 17.1 (Gesetz über den Datenschutz (DSchG), vom 25.11.1994) wird wie folgt geändert:

Art. 20 al. 2 (modifié)

² En outre, le Conseil d'Etat peut, après avoir pris l'avis de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation, prévoir des exceptions à l'obligation de déclarer pour d'autres catégories de fichiers qui ne présentent manifestement pas de risques pour les droits des personnes concernées.

Art. 22 al. 2 (modifié)

² Le Conseil d'Etat détermine, après avoir pris l'avis de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation, les exigences minimales en la matière.

Art. 29 al. 1 (modifié)

¹ La surveillance de la protection des données est assurée par l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation.

Art. 29a al. 1 (modifié), **al. 3** (modifié)

¹ L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation comprend une commission, un ou une préposé-e à la transparence, un ou une préposé-e à la protection des données et un médiateur ou une médiatrice cantonal-e.

³ Les tâches qu'elle exerce dans les domaines du droit d'accès aux documents et de la médiation administrative sont régies par les législations y relatives.

Art. 30 al. 1 (modifié)

¹ La Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation est formée d'un président ou d'une présidente et de six membres, élus par le Grand Conseil à la suite d'une proposition du Conseil d'Etat. Son secrétariat est assuré conjointement par le ou la préposé-e à la protection des données et le ou la préposé-e à la transparence; pour les dossiers en lien avec les activités de médiation, le secrétariat peut être assuré par le médiateur ou la médiatrice cantonal-e.

Art. 20 Abs. 2 (geändert)

² Ausserdem kann der Staatsrat für weitere Arten von Datensammlungen, welche die Rechte der betroffenen Personen offensichtlich nicht gefährden, Ausnahmen von der Anmeldepflicht vorsehen. Er holt vorgängig die Stellungnahme der kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission ein.

Art. 22 Abs. 2 (geändert)

² Der Staatsrat bestimmt die Mindestanforderungen in diesem Bereich. Er holt vorgängig die Stellungnahme der kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission ein.

Art. 29 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Aufsicht über den Datenschutz wird von der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ausgeübt.

Art. 29a Abs. 1 (geändert), **Abs. 3** (geändert)

¹ Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation setzt sich aus einer Kommission, einer oder einem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz, einer oder einem Datenschutzbeauftragten und einer kantonalen Mediatorin oder einem kantonalen Mediator zusammen.

³ Die Aufgaben, die sie in den Bereichen des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten wahrnimmt, werden in den einschlägigen Gesetzgebungen geregelt.

Art. 30 Abs. 1 (geändert)

¹ Die kantonale Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission setzt sich aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und sechs Mitgliedern zusammen, die vom Grossen Rat auf Vorschlag des Staatsrats gewählt werden. Ihr Sekretariat wird von der oder dem Datenschutzbeauftragten und der oder dem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz gemeinsam geführt. Für die Dossiers in Zusammenhang mit den Mediationstätigkeiten kann das Sekretariat von der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator geführt werden.

Art. 30a al. 1, al. 2 (modifié)

¹ La Commission exerce une surveillance générale dans le domaine de la protection des données. Elle a notamment pour tâches:

a^{ter}) (*nouveau*) de mener la procédure de nomination du ou de la préposé-e à la protection des données pour le Conseil d'Etat et de préaviser à son intention la ou les candidatures qu'elle privilégie;

² La Commission adresse chaque année au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, un rapport sur son activité ainsi que sur celle des deux préposé-e-s et du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e. Elle peut, dans la mesure où l'intérêt général le justifie, informer le public de ses constatations.

Art. 32 al. 1 (modifié)

¹ L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation est indépendante dans l'exercice de ses attributions.

2.

L'acte RSF 17.3 (Loi sur la vidéosurveillance (LVid), du 7.12.2010) est modifié comme il suit:

Art. 5 al. 2 (modifié)

² Le préfet est l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation; il statue après avoir pris le préavis de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation et, le cas échéant, de la commune sur le territoire de laquelle l'installation est envisagée. Les organes de préavis reçoivent une copie de la décision.

3.

L'acte RSF 17.5 (Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), du 9.9.2009) est modifié comme il suit:

Art. 30a Abs. 1, Abs. 2 (geändert)

¹ Die Kommission übt die allgemeine Aufsicht auf dem Gebiet des Datenschutzes aus. Sie hat namentlich folgende Aufgaben:

a^{ter}) (*neu*) Sie führt das Verfahren zur Ernennung der oder des kantonalen Datenschutzbeauftragten für den Staatsrat durch und nimmt zuhanden des Staatsrats Stellung zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten;

² Die Kommission erstattet dem Staatsrat zuhanden des Grossen Rates alljährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie über die Tätigkeit der beiden Beauftragten und der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators. Sie kann, sofern dies durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt ist, die Öffentlichkeit über ihre Feststellungen informieren.

Art. 32 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation erfüllt ihre Aufgaben unabhängig.

2.

Der Erlass SGF 17.3 (Gesetz über die Videoüberwachung (VidG), vom 7.12.2010) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 2 (geändert)

² Die Oberamtsperson ist für die Ausstellung der Bewilligung zuständig; sie entscheidet nach Einholen der Stellungnahme der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation und gegebenenfalls derjenigen Gemeinde, auf deren Gebiet die Einrichtung der Überwachungsanlage vorgesehen ist. Den Organen, die Stellung genommen haben, wird eine Kopie des Entscheides zugestellt.

3.

Der Erlass SGF 17.5 (Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG), vom 9.9.2009) wird wie folgt geändert:

Art. 33a al. 1 (modifié)

¹ La recommandation du ou de la préposé-e et la décision de l'organe public sont remplacées par une décision de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation dans les cas où la demande d'accès a été adressée à:

... (énumération inchangée)

Art. 34 al. 3 (modifié)

³ Les personnes et organes mentionnés aux articles 2 al. 1 let. c et 20 al. 1^{bis} ont qualité pour recourir contre les décisions prises à leur égard par la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation.

Art. 39 al. 1 (modifié)

¹ Les autres mesures de mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels ainsi que la surveillance de cette mise en œuvre sont assurées par l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation.

Art. 40 al. 1 (modifié)

¹ Dans le domaine du droit d'accès aux documents officiels, la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation a pour tâches:

b^{bis}) (nouveau) de mener la procédure de nomination du ou de la préposé-e à la transparence pour le Conseil d'Etat et de préaviser à son intention la ou les candidatures qu'elle privilégie;

4.

L'acte RSF 184.1 (Loi sur la cyberadministration (LCyb), du 18.12.2020) est modifié comme il suit:

Art. 21 al. 2 (modifié)

² L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation est consultée sur le choix des mesures à mettre en place.

Art. 33a Abs. 1 (geändert)

¹ Die Empfehlung der oder des Beauftragten und der Entscheid des öffentlichen Organs werden durch einen Entscheid der kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission ersetzt, wenn das Zugangsgesuch an folgende Stellen gerichtet wurde:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 34 Abs. 3 (geändert)

³ Personen und Organe nach den Artikeln 2 Abs. 1 Bst. c und 20 Abs. 1^{bis} sind zur Beschwerde gegen Entscheide, die gegen sie von der kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission getroffen wurden, berechtigt.

Art. 39 Abs. 1 (geändert)

¹ Die übrigen Massnahmen zur Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten werden von der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation getroffen; diese übt ausserdem die Aufsicht über diese Umsetzung aus.

Art. 40 Abs. 1 (geändert)

¹ Im Bereich des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat die kantonale Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission folgende Aufgaben:

b^{bis}) (neu) Sie führt das Verfahren zur Ernennung der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz für den Staatsrat durch und nimmt zuhanden des Staatsrats Stellung zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten.

4.

Der Erlass SGF 184.1 (E-Government-Gesetz (E-GovG), vom 18.12.2020) wird wie folgt geändert:

Art. 21 Abs. 2 (geändert)

² Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation wird bei der Auswahl der zu treffenden Massnahmen konsultiert.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

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

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DIAF-28

Projet de loi :

Modification de l'organisation de la médiation administrative

Proposition de la commission ordinaire CO-2021-007

Présidence : Berset Christel

Membres : Besson Gumy Muriel, Butty Dominique, Dorthe Sébastien, Galley Nicolas, Mäder-Brülhart Bernadette, Schär Gilberte, Schoenenweid André, Sudan Stéphane, Wüthrich Peter, Krattinger-Jutzet Ursula, Zamofing Dominique, Bortoluzzi Flavio.

Entrée en matière

par 9 voix contre 1 et 0 abstention (1 membre absent), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 6 al. 2 let. d (nouveau)

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 6 al. 3 (nouveau)

Anhang

GROSSER RAT

2020-DIAF-28

Gesetzesentwurf:

Änderung der Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2021-007

Präsidium: Berset Christel

Mitglieder: Besson Gumy Muriel, Butty Dominique, Dorthe Sébastien, Galley Nicolas, Mäder-Brülhart Bernadette, Schär Gilberte, Schoenenweid André, Sudan Stéphane, Wüthrich Peter, Krattinger-Jutzet Ursula, Zamofing Dominique, Bortoluzzi Flavio.

Eintreten

Mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 6 Abs. 2 Bst. d (neu)

A1

² Im Bereich der Mediation hat die kantonale Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission (die Kommission) folgende Aufgaben:

[...]

d) Sie übt die Aufsicht über die ~~Geschäftstätigkeit~~ Geschäftsführung der Mediationstätigkeit aus.

[...]

Art. 6 Abs. 3 (neu)

³ La Commission reçoit le rapport d'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e et l'intègre sans modifications dans celui qu'elle adresse au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil d'Etat. Elle peut y ajouter de manière séparée ses propres appréciations.

Art. 13 al. 3 (nouveau)

~~³ Le processus de médiation ne peut pas être entamé ni poursuivi sans l'accord de la personne concernée et celui de l'autorité cantonale en charge du dossier. Il ne peut être procédé à un processus de médiation sans l'accord des parties.~~

Art. 17 al. 3 (nouveau)

³ S'il ou si elle estime que la requête entre dans le champ d'application de la présente loi et que les conditions d'entrée en matière prévues à l'article 14 sont remplies, il ou elle en communique le contenu à l'autorité concernée et lui demande son accord pour tenter une médiation. Le refus de l'autorité concernée doit être motivé par écrit.

Art. 18 al. 1 (modifié)

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 18 al. 5 (nouveau)

⁵ Si une des parties interrompt la médiation, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e procède conformément à l'article 20 al. 2. Il en est de même si, en application de l'art. 17 al. 3, l'autorité concernée refuse de procéder à une médiation.

Vote final

A l'unanimité de ses membres (10, 1 membre absent), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

A2

³ Die Kommission erhält den Tätigkeitsbericht der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators und fügt ihn unverändert in ihren Bericht ein, den sie über den Staatsrat an den Grossen Rat richtet ein. Sie kann ihre eigenen Einschätzungen dazu separat anfügen.

Art. 13 Abs. 3 (neu)

A3

~~³ Das Mediationsverfahren kann ohne das Einverständnis der betroffenen Person und demjenigen der für das Dossier zuständigen Kantonsbehörde nicht eröffnet oder weiterverfolgt werden. Ohne Einverständnis der Parteien kann kein Mediationsverfahren durchgeführt werden.~~

Art. 17 Abs. 3 (neu)

A4

³ Ist sie oder er der Auffassung, dass das Gesuch in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt und dass die Eintretensvoraussetzungen nach Artikel 14 erfüllt sind, teilt sie oder er den Inhalt der betroffenen Behörde mit und ersucht sie um ihr Einverständnis für einen Mediationsversuch. Lehnt die betroffene Behörde ab, so muss sie das schriftlich begründen.

Art. 18 Abs. 1 (geändert)

A5

¹ Wenn sie oder er dem Gesuch Folge geben kann, lädt die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator die ~~beschuldigte~~ Partei ein, deren Handeln in Frage gestellt wird, sich zu der Angelegenheit zu äussern.

Art. 18 Abs. 5 (neu)

A6

⁵ Unterbricht eine der Parteien die Mediation, so geht die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator nach Artikel 20 Abs. 2 vor. Das gilt auch, wenn die betroffene Behörde es in Anwendung von Artikel 17 Abs. 3 ablehnt, eine Mediation durchzuführen.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig (10, 1 Mitglied ist abwesend), diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 1 membre absent).

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 1 membre absent).

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 1 membre absent).

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 1 membre absent).

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 1 membre absent).

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 1 membre absent).

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1
CE

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 1 Mitglied ist abwesend).

A2
CE

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 1 Mitglied ist abwesend).

A3
CE

Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 1 Mitglied ist abwesend).

A4
CE

Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 1 Mitglied ist abwesend).

A5
CE

Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 1 Mitglied ist abwesend).

A6
CE

Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 1 Mitglied ist abwesend).

Le 9 septembre 2021

Den 9. September 2021



Message 2021-DIAF-21

17 août 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de l'assainissement et de la transformation de la Grange Neuve à Grangeneuve, Institut agricole de l'Etat de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif au crédit d'étude de 2 300 000 francs en vue de l'assainissement et de la transformation de la Grange Neuve, à Grangeneuve.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Introduction	1
2. Contexte	2
2.1. Crédit cadre en vue de la construction, de l'extension ou de la réaffectation de bâtiments à Grangeneuve, Institut agricole de l'Etat de Fribourg	2
2.1.1. Projet de ferme-école	2
2.1.2. Projets de halle de technologie agroalimentaire et de halle polyvalente	2
2.1.3. Projet des cultures fromagères	3
2.2. Projet de ferme-école bio à Sorens	4
2.3. Résumé des projets et calendrier	4
3. Projet de réaffectation de la Grange Neuve	5
3.1. Contexte	5
3.2. Redéfinition du projet initial	5
3.2.1. Une halle agricole polyvalente adaptée aux besoins	6
3.2.2. Un atout pédagogique de qualité	7
3.2.3. Une mise en valeur des produits du terroir	8
3.3. Programme des locaux	9
3.4. Modèle d'affaires	9
3.4.1. Coûts en ressources humaines et rentrées financières	9
3.4.2. Autres coûts	10
4. Lancement d'un mandat d'étude parallèle	10
4.1. Procédure de mandat d'étude parallèle	10
4.2. Montant du crédit	11
5. Généralités et conception énergétique	11
6. Conclusion	11

1. Introduction

Le canton de Fribourg se profile comme le leader en Suisse dans le domaine agroalimentaire. La stratégie de développement économique du Conseil d'Etat dans ce secteur, approuvée en janvier dernier, crée une base solide pour la mise en œuvre de la vision formulée dans le programme gouvernemental de la législature 2016–2021. Le Campus Grangeneuve-

Posieux représente une pierre angulaire de cette stratégie, en lien avec le développement du Campus AgriCo, à St-Aubin, et renforcé par le projet de centralisation des activités d'Agroscope à Posieux, avec, à terme, un potentiel total de 1000 places de travail sur le site.

L'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (ci-après l'Institut) est un élément essentiel du futur Campus et se profile comme

centre de compétences reconnu bien au-delà des frontières cantonales pour les professionnel-le-s actifs tout au long de la chaîne de valorisation de la production du secteur primaire. Il a connu un très fort développement au cours des deux dernières décennies, aussi bien dans la diversité des filières de formation notamment dans les domaines de l'horticulture, de la forêt, de l'intendance et de l'agriculture qu'au niveau du nombre de ses élèves. Les besoins de renouvellement des infrastructures de formation à la pratique, mais aussi de valorisation des produits et de vulgarisation de la filière, constituent une priorité du Conseil d'Etat pour assurer l'avenir de Grangeneuve en tant qu'institution de référence en Suisse.

2. Contexte

2.1. Crédit cadre en vue de la construction, de l'extension ou de la réaffectation de bâtiments à Grangeneuve, Institut agricole de l'Etat de Fribourg

Le Conseil d'Etat avait déjà inscrit des montants dans le plan financier 2015–2018 pour développer les infrastructures de Grangeneuve. Suite au dépôt, en 2015, de la motion Glauser/Ducotterd (2015-GC-92), un projet de halle agricole polyvalente est venue compléter les projets initiaux. Le Grand Conseil a alors octroyé en mars 2016 un crédit-cadre de 12 000 000 francs en vue de la construction, de l'extension ou de la réaffectation de bâtiments à Grangeneuve (2015-DIAF-45). Ces investissements permettront à l'Institut de promouvoir plusieurs valeurs liées au secteur agroalimentaire du canton de Fribourg, de renforcer le lien au terroir fribourgeois et de le faire connaître au-delà des frontières cantonales.

Ce crédit-cadre portait sur la réalisation de trois projets:

Nouvelle ferme-école	6 590 000
Halle technologie	3 210 000
Halle agricole polyvalente	2 200 000
Total TTC	12 000 000

Le Campus Grangeneuve-Posieux a connu un développement important ces dernières années; le regroupement des activités d'Agroscope dans le canton de Fribourg a également fortement changé la donne des différents projets sur le site de Grangeneuve. Dans ce contexte, beaucoup de projets ont été redéfinis pour répondre non seulement aux besoins des utilisatrices et utilisateurs, mais aussi aux ambitions de l'Etat de Fribourg. Le crédit-cadre de 12 000 000 de francs n'est à l'heure actuelle plus adapté aux travaux nécessaires pour la réalisation du Campus Grangeneuve-Posieux. Un décompte sera établi pour les travaux déjà réalisés; les autres projets, comme celui réaffectation de la Grange Neuve, feront l'objet de nouvelles demandes de crédits d'engagement en temps opportun.

2.1.1. Projet de ferme-école

La filière laitière constitue un des piliers stratégiques de l'économie agricole et de l'agroalimentaire du canton de Fribourg et un des axes stratégiques de Grangeneuve. Une exploitation laitière produisant du lait pour la fabrication de Gruyère AOP et de Vacherin Fribourgeois AOP est primordiale pour les filières de formation agricoles et tous les métiers du lait. La ferme-école permettra de renforcer l'Institut dans son rôle de modèle pour tous les élèves, agriculteurs et acteurs liés à ce secteur.

Le Grand Conseil a accepté le 25 juin 2021 l'octroi d'un crédit complémentaire de 1 450 000 francs, pour adapter le projet initial de ferme-école aux besoins et demandes des utilisatrices et utilisatrices et doter la ferme des technologies les plus complètes et les plus récentes. Le nouveau bâtiment répondra ainsi aux normes actuelles et aux exigences de la formation professionnelle par des équipements et une technologie de pointe tout en assurant le lien avec la tradition. Elle permettra également de mener des recherches sur l'alimentation en lien avec les besoins des filières fromagères. La construction sera également exemplaire en ce qui concerne la détention des animaux ainsi que leur bien-être. Elle servira enfin de référence dans les domaines techniques, éducatifs et de démonstration.

Le chantier de la ferme-école de Grangeneuve a débuté en août 2019 et son inauguration est prévue le 24 septembre 2021.

2.1.2. Projets de halle de technologie agroalimentaire et de halle polyvalente

Suite aux différents développements importants prévus sur le site et à l'essor pris ces dernières années par le Campus Grangeneuve-Posieux, le projet de halle de technologie agroalimentaire est passé en seconde priorité. Il est en effet dépendant d'autres projets, dont celui de nouveau bâtiment pour les cultures fromagères, dont la mise à l'enquête est prévue à l'automne 2021 (voir illustration 1). Des variantes par rapport au projet du crédit-cadre de 2015 sont actuellement à l'étude, avec la rénovation du laboratoire actuel et un agrandissement dans la fromagerie. Ces variantes respectent le cadre du crédit alors prévu pour la halle de technologie alimentaire (3,2 millions).

Quant au projet de halle polyvalente, il a été intégré dans le nouveau projet de la Grange Neuve, qui fait l'objet du présent message.

Halle technologique

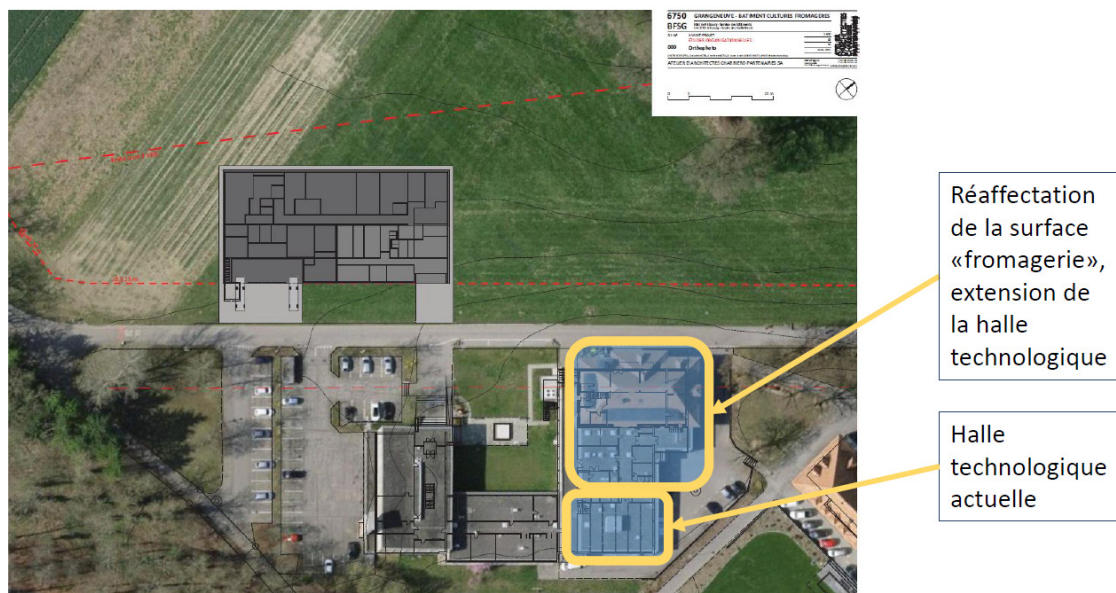


Illustration 1: projet de halle de technologie agro-alimentaire

2.1.3. Projet des cultures fromagères

L'activité liée aux cultures fromagères est divisée en 2 domaines bien distincts, à savoir la recherche et le développement R&D (recherche fondamentale et appliquée) et la reproduction de cultures (vente au client final). Pour différentes raisons, l'activité reproduction de cultures a été privatisée et reprise par une «SA fromagère»; la R&D restera une activité à part entière d'Agroscope.

Le canton de Fribourg et la société «Liebefelder Kulturen AG» ont signé en juillet 2020 un accord de principe pour la construction d'un bâtiment sur le site de Grangeneuve. Le canton va construire le bâtiment et la Liebefelder Kulturen AG le louera avec un contrat de longue durée. Une demande de crédit d'engagement est prévue d'ici au printemps 2022.

Cultures fromagères SA

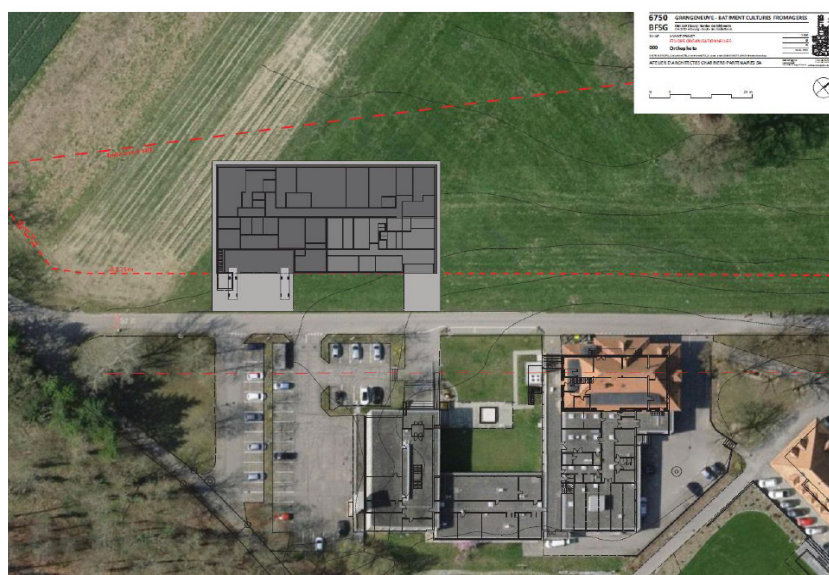


Illustration 2: projet de construction d'un nouveau bâtiment pour les cultures fromagères

2.2. Projet de ferme-école bio à Sorens

La ferme-école bio de Sorens a été construite au coup par coup, à la suite d'événements divers comme des incendies, un changement de propriétaire, des changements de responsable ou de manière de fonctionner. Reprise le 1^{er} janvier 2000 par l'Institut, elle dispose désormais d'une stratégie claire et définie. Dans sa réponse à la motion Glauser/Zamofing (2017-GC-91), le Conseil d'Etat avait déjà fait part de son soutien au développement de l'exploitation agricole et de son objectif de faire de cette ferme-école bio une référence dans le domaine de la détention de vaches produisant du lait de centrale de qualité. Des essais scientifiques en collaboration avec Agroscope sont en cours dans le domaine de la production de lait, ce qui démontre l'importance et la complémen-

tarité de la ferme-école de Sorens avec sa production en label biologique.

D'entente avec la commission de bâtisse, il a été décidé de réaliser en priorité les investissements sur le site de Grangeneuve. Le projet de ferme école de Sorens fera l'objet d'une demande de crédit d'engagement d'ici 2025 avec un début des travaux prévu en 2025–2026.

2.3. Résumé des projets et calendrier

L'illustration 3 résumé les projets pour le site de Grangeneuve avec une priorisation dans le temps et un étalement qui prend en compte les ressources nécessaires pour le Service des bâtiments et les utilisateurs.



Illustration 3: projets pour le site de Grangeneuve

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Ferme-école									
Biogaz									
Cultures fromagères SA									
La Grange Neuve									
Halles technologiques									
Ferme de Sorens									

	Planification stratégique
	Etudes, planification
	Validation
	Soumissions
	Réalisation
	Mise à disposition

Illustration 4: calendrier prévisionnel des sites de Grangeneuve et Sorens

3. Projet de réaffectation de La Grange Neuve

En plus du crédit-cadre susmentionné, le Conseil d'Etat a inscrit, dans le plan financier de la législature 2017–2021, un montant de 8 millions de francs qui incluait à la fois la transformation de la Grange Neuve, la création du centre de compétences de lait cru sur le site de Grangeneuve et les investissements pour les infrastructures de Sorens.

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a élaboré un concept global et établi des priorités en fonction des moyens financiers à disposition. Dans ce contexte, les premières réflexions menées, l'évolution et l'ampleur de certains projets sur le site, ainsi que la recherche accrue de synergies ont poussé à une redéfinition du projet initial de réaffectation de la Grange Neuve.

3.1. Contexte

La Grange Neuve, bâtisse emblématique et porte d'entrée principale du futur campus qui s'inscrit dans les 750 ans d'histoire du site, offre une opportunité de parfaire la mise en valeur des produits du terroir et d'en faire un atout. Le canton de Fribourg soutient d'ailleurs les efforts dans ce sens, par le développement des AOP, la promotion coordonnée par l'Association pour la promotion des produits du terroir du Pays de Fribourg (Terroir Fribourg) ou encore le renforcement des produits de proximité dans la restauration collective dans une approche durable.

La réaffectation de ce bâtiment permettra de réunir dans un écrin unique le Magasin de Grangeneuve, actuellement à l'étroit, et un centre de goût, pour ainsi offrir aux acteurs du terroir et de l'innovation des locaux adéquats dans une zone particulièrement fréquentée par le public. La Grange Neuve

est également appelée à devenir une pièce maîtresse dans le concept du Cluster Food & Nutrition.

3.2. Redéfinition du projet initial

Un concours d'architecture avait été organisé en 2009 pour la réaffectation de la Grange Neuve. Vu le développement important qu'a connu le site de Grangeneuve depuis cette date, les projets en cours et la centralisation future des activités d'Agroscope à Posieux, de nouvelles réflexions ont été menées pour revoir le concept d'ensemble et créer des synergies en fusionnant les projets de la Grangeneuve et de la halle polyvalente.

Un Comité de pilotage (COPIL) a été mis en place pour élaborer la stratégie et le concept d'utilisation du bâtiment. Au fil des discussions, il s'est avéré que le projet initial devait être redéfini pour mieux répondre aux besoins et pour correspondre aux ambitions du canton pour le Campus Grangeneuve-Posieux. Cette redéfinition du projet initial nécessite le réexamen de certaines relations contractuelles.

La philosophie du projet est d'utiliser l'ensemble du bâtiment pour créer, en développant les synergies avec les infrastructures voisines, une offre complète de découverte de la filière agroalimentaire. Le haut du site du Campus Grangeneuve-Posieux fonctionnera ainsi comme vitrine d'accueil du site, que ce soit pour le public, les élèves ou les professionnel-le-s du domaine. Cette vitrine d'accueil se doublera d'un «pôle-formation», avec le rapprochement spatial de la ferme-école et de la fromagerie-école, qui permettra de renforcer encore les liens entre théorie et pratique.

La future Grange Neuve devra donc répondre à quatre objectifs principaux:

- > offrir un concept pédagogique de qualité;
- > promouvoir les essais et les démonstrations;
- > valoriser le terroir et ses produits;
- > créer du lien entre la ville et la campagne.

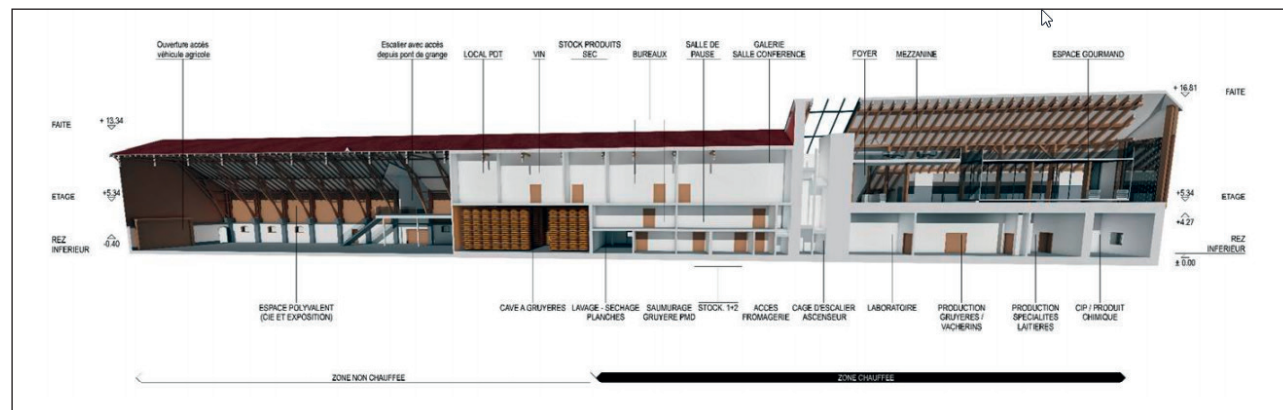


Illustration 5: projet de la Grange Neuve, modélisation 3D

Fort de ces objectifs, la stratégie de développement de la Grange Neuve a été affinée et les besoins redéfinis en partenariat avec les utilisateurs/trices.

3.2.1. Une halle agricole polyvalente adaptée aux besoins

Le projet de nouvelle halle polyvalente, à l'origine prévue dans l'ancien rural laissé libre grâce à la construction de la nouvelle ferme-école, répondait à la motion Glauser/Ducotterd (2015-GC-92), qui demandait la mise à disposition de locaux pour organiser les cours inter-entreprises (CIE) en cas de mauvais temps ou lors de manifestations. La halle polyvalente devait être utilisée pour les besoins des formations dispensées sur le site de l'IAG, mais aussi pour accueillir d'autres manifestations ou d'autres classes venues découvrir l'agriculture et les produits fribourgeois.

Ce cahier des charges a été entièrement repris dans le nouveau projet de la Grange Neuve et développé pour répondre à d'autres besoins. La future halle agricole polyvalente offrira les mêmes espaces que ceux prévus initialement en 2015,

par exemple des démonstrations ou des espaces permettant d'y organiser des cours pratiques et des cours de formation continue.

Le projet de la Grange Neuve permettra d'organiser des événements de relativement grande ampleur, avec l'aménagement, dans la halle polyvalente, d'une buvette permettant d'accueillir 250 places assises. Le Magasin et le centre de goût, intégrés au bâtiment, permettront de faire de la Grange Neuve un endroit vivant de rencontres et d'échanges entre professionnel-le-s, élèves et grand public. Le complexe restera dans une vocation pédagogique à grande échelle et non commerciale ou de concurrence avec le secteur privé.

Dans le cadre des études pour la réaffectation de la Grange Neuve devront également être menées des réflexions autour de l'actuel Gerbier. Son rôle devra notamment être redéfini, en lien avec l'utilisation de la halle polyvalente, par exemple avec un réaménagement permettant l'accueil de bétail lors de l'organisation de manifestations. En fonction du résultat de ces réflexions, un crédit d'engagement pourrait ensuite être élaboré.

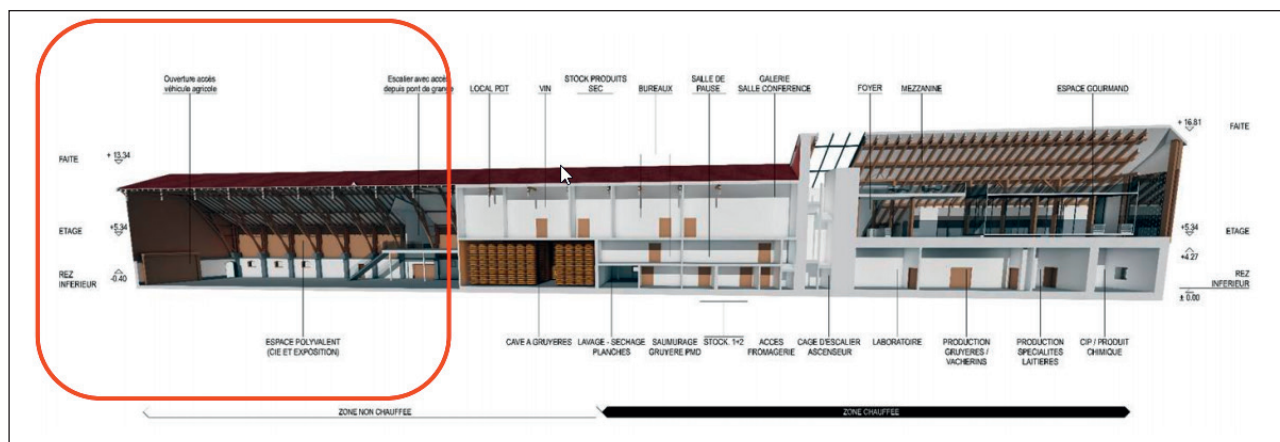


Illustration 6: projet de la Grange Neuve, partie «agricole»

3.2.2. Un atout pédagogique de qualité

Le Campus Grangeneuve-Posieux représente déjà une référence incontournable en Suisse en matière de formation professionnelle dans les filières agricoles, qu'il s'agit de renforcer encore et de mettre en valeur. Grangeneuve est également une des rares écoles, en Suisse, à avoir ses propres exploitations qui sont utilisées en même temps comme outil pédagogique, tant en production animale, végétale, transformation laitière, production maraîchère, horticole, arboricole ou encore apicole. Il s'agit-là d'un atout à valoriser. Dans cette optique, les infrastructures doivent garantir aux élèves et aux professionnel-le-s du domaine des conditions optimales, en matière de technologies, de confort et d'outils pédagogiques. Les besoins futurs doivent être anticipés et l'espace suffisant pour permettre un développement ultérieur, accueillir de nouveaux produits et s'adapter aux nouvelles technologies.

La Grange Neuve s'inscrit parfaitement dans cette mission pédagogique de l'Institut. La décision de faire passer en seconde priorité le projet de halle technologique a amené de nouvelles réflexions autour de la fromagerie-école. L'idée de l'intégrer à la Grange Neuve et d'ainsi la rapprocher de la ferme-école s'est rapidement imposée. Un tel rapprochement géographique donne une unité de lieu des instruments pédagogiques et permettra de développer les synergies au sein de la filière du lait et d'améliorer les compétences théoriques avec des exercices pratiques et la confrontation à la réalité des différents métiers. Le projet de la Grange a également été pensé comme un outil pédagogique et informatif pour le grand public. La proximité de la ferme-école et de la fromagerie-école accentuera encore le lien à la réalité quotidienne des professionnel-le-s et améliorera la promotion des activités de production.

La nouvelle fromagerie permettra également une augmentation et une amélioration de la production et du stockage, non seulement du Gruyère AOP et du Vacherin Fribourgeois AOP, mais aussi des autres fromages.

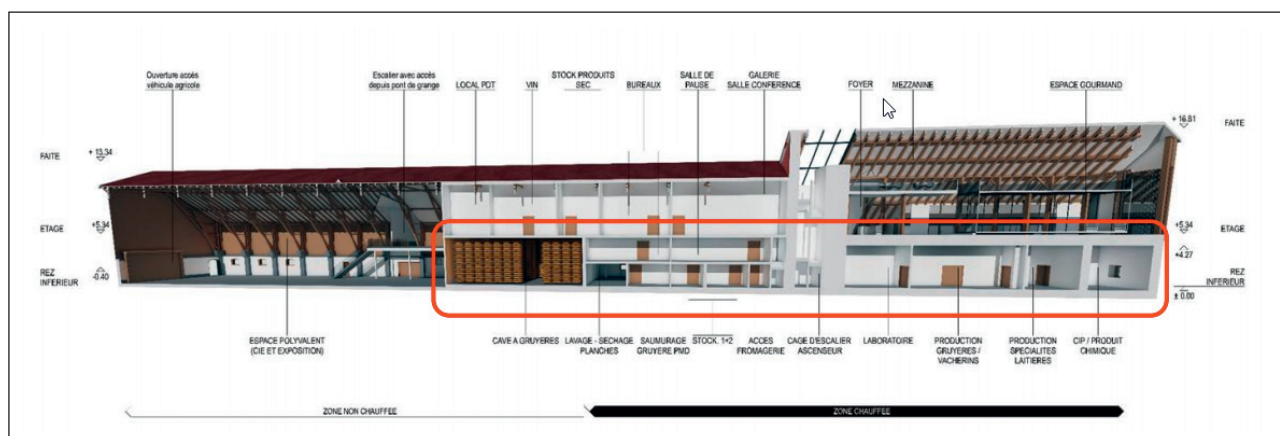


Illustration 7: projet de la Grange Neuve, partie «fromagerie-école»

3.2.3. Une mise en valeur des produits du terroir

La formation professionnelle et l'innovation constituent certes des éléments-clés de succès dans le monde de l'économie. Mais le secteur agroalimentaire se double d'un atout spécifique à son domaine, à savoir la mise en valeur des produits du terroir et des circuits courts dans une approche durable. A l'heure actuelle, un espace convivial digne de ce nom fait défaut pour accueillir visiteurs, public et collaborateurs.

La Grange Neuve, bâtisse emblématique représentative des 750 ans du site, représente une vitrine hors du commun pour Grangeneuve et permettra de renforcer le lien au terroir fribourgeois. Elle offrira un écrin unique, souligné par une richesse patrimoniale importante, au Magasin, aux locaux nécessaires aux activités de formation et de sensibilisation dans les domaines du goût, aux activités liées au terroir, à l'innovation et à l'alimentation, ainsi qu'au futur centre du goût, de l'alimentation et du terroir. Elle fonctionnera comme guichet d'accueil du site de Grangeneuve, avec davantage de surfaces à disposition pour l'accueil, l'organisation de dégustations et d'expositions, qui permettront de mettre en évi-

dence le patrimoine fribourgeois, le rôle de l'agriculture et de l'innovation au service de l'alimentation.

Le Magasin de Grangeneuve, à l'étroit dans ses locaux actuels, sera transféré au rez-de-chaussée de la Grange Neuve. Il gagnera ainsi en qualité d'accueil pour les visiteurs et deviendra plus fonctionnel. Il répondra de façon plus adéquate aux besoins en lien avec la formation et offrira un espace de vente idéal non seulement pour les produits de l'Institut et des Vignobles de l'Etat de Fribourg, mais aussi pour d'autres producteurs du canton intéressés à présenter leurs produits et les faire connaître du public.

Des espaces seront réalisés pour découvrir l'ensemble du processus, de la production à la vente des produits, en passant par leur transformation et leur valorisation. Des locaux attenants au Magasin offriront de grandes facilités d'organisation pour mettre en place dégustations et autres démonstrations. Le nouveau projet, grâce à la réalisation d'une salle modulable, permettra de mettre à disposition des espaces de dégustation, de découverte, de réunions et de vente des produits fabriqués sur le campus Grangeneuve-Posieux. Des bureaux, des vestiaires et des espaces de stockage y seront également aménagés.

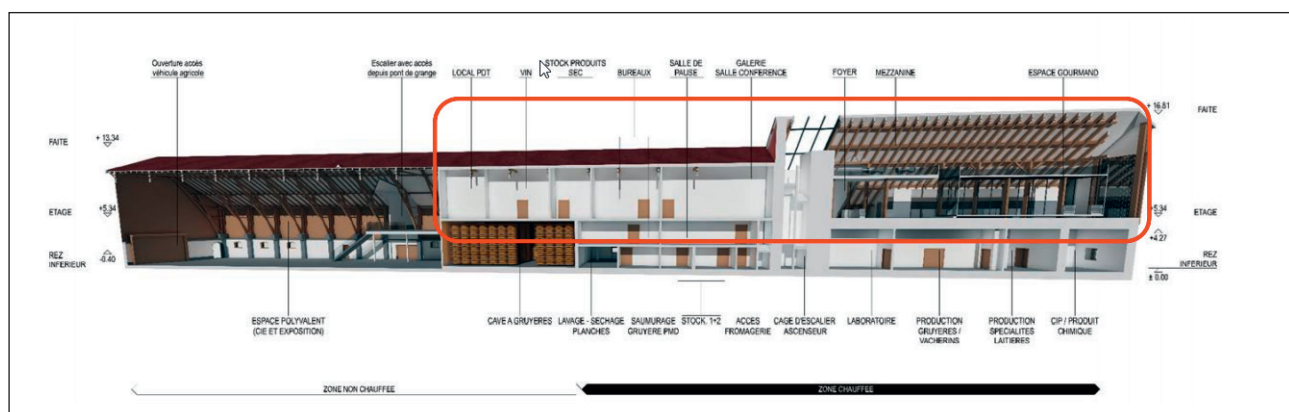


Illustration 8: projet de la Grange Neuve, partie «Magasin et Vitrine du Terroir fribourgeois»

3.3. Programme des locaux

Campus Posieux Grangeneuve – réaffectation de la Grange Neuve

Surfaces du projet Fromagerie – Magasin – Halle polyvalente

Etat au 12.7.2021

Fromagerie rez-de-chaussée	m ²
Réception – accueil – escalier et ascenseur	30
Production Vacherin et Gruyère y compris production PMD local et spécialité, laboratoire	340
Beurrerie	28
Frigo et congélateur spécialité laitières	30
CIP – produits chimiques	25
Réception du lait	30
Chambre froide et expédition	35
Emballage	25
Saumurage spécialités	13
Caves 5 espaces à 12 m ²	60
Monte-charge et circulation	95
Technique inclue la partie dans les garages en face	106
Accès du personnel	24
Stockage 1 et 2	51
Saumurage Gruyère et Vacherin	30
Dépôt de sel	21
Lavage et séchage des planches	63
Cave à Gruyère (hauteur = 5m40)	230
Garages – Stockage (pas seulement pour la fromagerie)	300
Total	1536

Fromagerie rez supérieur	m ²
Technique et monoblocs	130
Accès et monte-charge	37
Vestiaires hommes et élèves	41
Vestiaires femmes et élèves	33
Accès fromagerie	30
2 Bureaux	51
Salle de pause	48
Total	370

Halle polyvalente rez-de-chaussée	m ²
Espace polyvalent donc 440 m ² en double hauteur	610
Espace humide/Buvette et sanitaires	70
Galerie – Entrée	170
Total	850

Magasin étage	m ²
Entrée, accueil, foyer et distribution	360
Magasin, vitrines et espace gourmand/dégustation	190
Emballage à sec	23
Terroir Fribourg – stockage	15
Nettoyage	15
Monte-charge et circulation	85
Espace polyvalent: conférence – salle de classe	80
Bureau	50
Stockage produits sec	30
Stockage vin	80
Local pour stockage pommes de terre	15
Stockage emballages	33
Frigo légumes	24
Frigo légumes feuilles	30
Frigo fruits	22
Préparation	25
Toilettes	45
Total	1082
Total de toute la surface utile à réaménager	3838

3.4. Modèle d'affaires

3.4.1. Coûts en ressources humaines et rentrées financières

A ce stade, un premier modèle d'affaires a été établi, avec une estimation des besoins en personnel pour un tel projet et des rentrées financières potentielles.

Les coûts en ressources humaines se montent, vu les estimations actuelles, à quelque 4 EPT (responsables de la Grange Neuve, marketing et communication, personnel de vente, intendance et conciergerie, personnel d'accueil, etc).

Les rentrées financières potentielles, sur la base des premières estimations, pourront être de plusieurs ordres:

- > Le Magasin permettra de dégager une marge brute plus importante qu'à l'heure actuelle. Les heures d'ouverture passeront de 17 à 38,5 par semaine. L'assortiment des produits à disposition sera également élargi, ce qui permet de tabler sur une augmentation du chiffre d'affaires annuel.
- > A l'heure actuelle, le nombre de visiteurs sur le site de Grangeneuve est d'environ un millier par an. L'objectif, avec le nouveau projet de la Grange Neuve, est de passer à 20 000 visiteurs.
- > La Grange Neuve mettra à disposition des espaces pour l'organisation de divers ateliers ou cours hors programme pédagogique de Grangeneuve, ce qui permettra d'enregistrer des revenus supplémentaires.
- > Enfin, le modèle d'affaires table aussi sur du sponsoring, par le biais de l'organisation de dégustations, de parcours découvertes, etc.

3.4.2. Autres coûts

Une analyse précise des coûts d'exploitation sera établie dans le cadre de cette étude. Les autres coûts seront développés et affinés dans les prochaines étapes du projet.

4. Lancement d'un mandat d'étude parallèle

4.1. Procédure de mandat d'étude parallèle

Sur la base des montants estimés pour la réalisation des travaux, soit 15 000 000 francs (+/-25%), une nouvelle procédure de concours s'impose pour le développement du projet. Le lancement d'un mandat d'étude parallèle semble le plus adéquat et permettra au collège d'experts d'étudier et de comparer différentes solutions et différentes pistes de réflexion.

Les particularités du bâtiment de la Grange Neuve, qui date de 1263, et celles de l'ancienne ferme, construite en 1903, doivent impérativement être prises en considération dans le développement du projet. L'histoire de la bâtisse doit non seulement être respectée et intégrée, mais également valorisée. La valeur patrimoniale du bâtiment est importante autant du point de vue de sa substance historique extérieure que du point de vue de sa signification sociale qui se manifeste dans son utilisation séculaire et ininterrompue comme lieu de rencontre et de travail. Sa position à l'entrée du site de Grangeneuve reflète son caractère manifestement emblématique, que l'architecture doit préserver et mettre en valeur. Le Service des biens culturels sera convié dans le collège d'experts, qui sera composé de membres professionnels et non professionnels, ainsi que de spécialistes-conseils.

Un comité de projet (CoPRO), composé des personnes représentant les collaborateurs et collaboratrices de l'Institut agricole de Grangeneuve et de l'association Terroir Fribourg, a été consulté pour mieux appréhender les besoins identifiés par les utilisateurs du site. Cette collaboration entre le CoPRO et un bureau d'appui au Maître d'Ouvrage a permis, sur la base de l'étude de faisabilité, de traiter et de lister les besoins et d'affiner le programme des locaux. Un programme complet et détaillé a ainsi pu être défini et approuvé, permettant de valider un cahier des charges clair et précis. Un comité de pilotage (COPIL) présidé par le directeur de la DIAF et composé d'acteurs de la branche (agriculture, produits du terroir, fromagerie) ainsi que de députés a complété et validé le programme soumis dans ce présent décret ainsi que les montants liés.

Le programme envisagé est également particulièrement complexe; la fromagerie-école pose notamment de nombreux défis techniques auxquels il faudra répondre pour proposer une réalisation de qualité et à la hauteur des ambitions de Grangeneuve. La procédure du mandat d'étude parallèle (MEP) à deux degrés permet de sélectionner des équipes de mandataires aptes à planifier et réaliser des projets complexes. Des dialogues organisés entre les candidat-e-s et le Maître d'ouvrage offrent l'occasion d'apprécier l'approche et l'organisation de chaque proposition, ainsi que l'aptitude au dialogue de chaque concurrent-e, ainsi que sa manière de communiquer et de répondre aux recommandations du collège d'expert.

Cette procédure est soumise aux normes légales des marchés publics et s'inspire, en ce qui concerne le processus, des dispositions édictées par la SIA, sans toutefois en faire une application impérative et rigide. Elle s'adresse à des équipes pluridisciplinaires composées d'architectes, d'ingénieurs civils et d'ingénieurs CVSE, possédant une expérience dans la conception et la réalisation de bâtiments historiques.

4.2. Montant du crédit

Les coûts pour ce type de procédure s'articulent comme suit:

Types de ressources		Taux occupation	Coûts ttc
Ressources humaines	Conduite de projet	60%	166 000.–
	Représentant utilisateurs	25%	69 000.–
	Phase 31 avant-projet		296 000.–
Honoraires mandataires par phase	Phase 32 projet définitif		852 000.–
	Total TTC		1 148 000.–
	Organisateur externe + jury		80 000.–
Frais annexes	Planche de prix concours SIA 143		160 000.–
	Phase 33 mise à l'enquête		52 000.–
	Phase 41 appel d'offres		525 000.–
	Divers et imprévus		100 000.–
Ressources totales			2 300 000.–

5. Généralités et conception énergétique

Le projet de réaffectation de la Grange Neuve est conçu pour assurer l'accessibilité des personnes à mobilité réduite à l'ensemble des espaces, par le biais d'ascenseurs ou de rampes adéquates. Une réflexion pertinente concernant la sécurité et les voies de fuite accompagnent tous les mandats, afin de satisfaire aux normes en vigueur.

Le nouveau projet de la Grange Neuve répondra à la norme Minergie P. Tous les locaux qui seront isolés et chauffés, qu'ils soient nouveaux ou transformés, satisferont aux critères. L'ensemble des bâtiments de Grangeneuve sont déjà reliés au réseau de chauffage à distance de la SAIDF. C'est la source privilégiée qui a été retenue également pour les nouvelles installations.

6. Conclusion

Le projet redéfini de la Grange Neuve a été conçu pour valoriser l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg et son statut d'institution référence en Suisse. Il permettra de proposer aux élèves un véritable pôle pédagogique, en renforçant le principe de l'exploitation-école, avec une ferme-école et une fromagerie-école. Les activités de recherche, qui seront encore consolidées avec le transfert des activités d'Agroscope sur le site de Posieux, pourront être mises en lien direct avec la pratique et vulgarisées à l'intention du grand public. Le Campus Grangeneuve-Posieux aura alors une réelle vocation de lien entre la ville et la campagne, par son rôle d'information, de sensibilisation et de présentation envers la population. Enfin, la Grange Neuve offrira une vitrine de qualité pour la mise en valeur des produits du terroir, tant pour leur dégustation, leur découverte que leur vente.

Des études préparatoires doivent être entreprises dans le but de présenter ultérieurement un projet de décret pour la transformation projetée. A cet effet, le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil l'octroi d'un crédit de 2 300 000 francs.

Le décret proposé n'a pas de conséquence directe en matière de personnel. Il n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité. Avec un but de valorisation des produits régionaux et des circuits courts, il entend aussi sensibiliser le public à une approche de consommation plus durable.

Ce décret n'est pas soumis au référendum financier facultatif.

En conséquence, nous vous invitons à adopter le présent projet de décret.



Botschaft 2021-DIAF-21

17. August 2021

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Studienkredit für die Sanierung und den Umbau der Grange Neuve in Grangeneuve, Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Studienkredit von 2 300 000 Franken für die Sanierung und den Umbau der Grange Neuve in Grangeneuve.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung	12
2. Hintergrund	13
2.1. Rahmenkredit für den Bau, die Erweiterung und Umnutzung von Gebäuden in Grangeneuve, Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg	13
2.1.1. Projekt Schulbauernhof	13
2.1.2. Projekte Lebensmitteltechnologiehalle und landwirtschaftliche Mehrzweckhalle	13
2.1.3. Projekt Käsekulturen	14
2.2. Projekt Bio-Schulbauernhof in Sorens	15
2.3. Übersicht Projekte und Zeitplan	15
3. Projekt Umnutzung Grange Neuve	16
3.1. Hintergrund	16
3.2. Neudefinition des ursprünglichen Entwurfs	16
3.2.1. Eine auf Nutzerbedürfnisse zugeschnittene landwirtschaftliche Mehrzweckhalle	17
3.2.2. Ein pädagogischer Mehrwert von hoher Qualität	18
3.2.3. Aufwertung der Produkte aus der Region	19
3.3. Raumprogramm	20
3.4. Geschäftsmodell	20
3.4.1. Personalkosten und Einnahmen	20
3.4.2. Weitere Kosten	21
4. Durchführung von einem Studienauftrag	21
4.1. Studienauftragsverfahren	21
4.2. Zusammenstellung Kreditantrag	22
5. Allgemeines, Energiekonzept	22
6. Schlussfolgerung	22

1. Einleitung

Der Kanton Freiburg ist in der Schweiz führend in der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Die im Januar genehmigte Strategie für die wirtschaftliche Entwicklung des Staatsrats in diesem Sektor schafft eine solide Grundlage für die Umsetzung der Vision, die im Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2016–2021 formuliert ist. Der Campus

Grangeneuve-Posieux ist ein Eckpfeiler dieser Strategie in Verbindung mit der Entwicklung des Campus AgriCo in St-Aubin, und gestärkt durch die geplante Zentralisierung der Aktivitäten von Agroscope in Posieux mit einem Potenzial von insgesamt 1000 Arbeitsplätzen am Standort.

Das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (das Institut) ist ein wesentlicher Bestandteil des künftigen

Campus, und zeichnet sich, weit über die kantonalen Grenzen hinaus, als anerkanntes Kompetenzzentrum für Berufstätige der gesamten Wertschöpfungskette der Landwirtschaftsproduktion aus. Das Institut hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten sowohl in der Vielfalt der Ausbildungsangebote, namentlich in den Bereichen Gartenbau, Forstwirtschaft, Hauswirtschaft und Landwirtschaft, als auch in der Anzahl Auszubildende stark entwickelt. Der Bedarf an der Erneuerung der Infrastruktur für die praktische Ausbildung, aber auch an der Aufwertung der Produkte und der Verbreitung der Ausbildungsgänge sind unbestritten und bilden eine Priorität des Staatsrats, um die Zukunft von Grangeneuve als Referenzinstitution in der Schweiz zu sichern.

2. Hintergrund

2.1. Rahmenkredit für den Bau, die Erweiterung und Umnutzung von Gebäuden in Grangeneuve, Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg

Der Staatsrat hat bereits Beträge in den Finanzplan 2015–2018 für den Ausbau der Infrastruktur von Grangeneuve aufgenommen. Im Anschluss an die Motion Glauser/Ducotterd (2015-GC-92) im Jahr 2015 wurde ein Projekt für eine vielseitig nutzbare Mehrzweckhalle in das ursprüngliche Projektportefeuille aufgenommen. Im März 2016 gewährte der Grosse Rat einen Rahmenkredit in Höhe von 12 000 000 Franken für den Bau, den Ausbau und die Umnutzung von Gebäuden in Grangeneuve, (2015-DIAF-45). Diese Investitionen ermöglichen dem Institut, mehrere Werte im Bereich der Agrar- und Ernährungswirtschaft des Kantons Freiburg zu fördern, die Verbindung zur Freiburger Region zu stärken und diese über die Kantonsgrenzen hinaus bekannt zu machen.

Dieser Rahmenkredit umfasste die Realisation von drei Projekten:

Neuer Schulbauernhof	6 590 000
Technologiehalle	3 210 000
Mehrzweckhalle	2 200 000
Total CHF inkl. MWST.	12 000 000

Der Campus Grangeneuve-Posieux hat in den letzten Jahren eine bedeutende Entwicklung erfahren; die Bündelung der Aktivitäten von Agroscope im Kanton Freiburg hat auch die Anforderungen an die verschiedenen Projekte in Grangeneuve stark verändert. In diesem Zusammenhang wurden viele Projekte neu definiert, um nicht nur den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer, sondern auch den Ambitionen des Staates Freiburg gerecht zu werden. Der Rahmenkredit in Höhe von 12 000 000 Franken entspricht daher derzeit nicht mehr den Anforderungen aller zukünftig erforderlichen Arbeiten des Campus Grangeneuve-Posieux. Für die bereits durchgeführten Arbeiten wird eine Abrechnung erstellt; für

die übrigen Projekte, wie die Umnutzung der alten Grange Neuve, werden zu gegebener Zeit neue Anträge für Verpflichtungskredite gestellt werden.

2.1.1. Projekt Schulbauernhof

Die Milchwirtschaft ist eine der strategischen Säulen der Agrar- und Ernährungswirtschaft des Kantons Freiburg und eine der strategischen Achsen von Grangeneuve. Ein Milchviehbetrieb, der Milch in hoher Qualität für die Herstellung von Gruyère AOP sowie Freiburger Vacherin AOP produziert, ist für die landwirtschaftlichen Ausbildungsgänge und alle Berufe der Milchbranche von entscheidender Bedeutung. Der neue Schulbauernhof wird es ermöglichen, das Institut in seiner Rolle als Vorbild für alle Schüler, Landwirte und Akteure des Lebensmittelsektors zu stärken.

Der Grosse Rat hat am 25. Juni 2021 der Gewährung eines zusätzlichen Kredits in Höhe von 1 450 000 Franken zugestimmt, um das ursprüngliche Schulbauernhofprojekt an die Bedürfnisse und Wünsche der Benutzer anzupassen und mit den umfassendsten und neuesten Technologien auszustatten. Damit wird das neue Gebäude mit modernster Ausrüstung und Technologie den heutigen Standards und den Anforderungen der beruflichen Ausbildung entsprechen und gleichzeitig die Verbindung zur bäuerlichen Tradition gewährleisten. Ermöglicht wird so auch angewandte Forschung im Ernährungsbereich im Zusammenhang mit den Käsesorten. Der Bau wird auch in Bezug auf die Haltung und das Wohlbefinden der Tiere beispielhaft sein. Der Schulbauernhof soll Referenz in den Bereichen Technik, Bildung und Vorführung sein.

Die Baustelle des Schulbauernhofs von Grangeneuve wurde im August 2019 eröffnet. Die Einweihung ist für den 24. September 2021 vorgesehen.

2.1.2. Projekte Lebensmitteltechnologiehalle und landwirtschaftliche Mehrzweckhalle

Aufgrund der verschiedenen wichtigen geplanten Entwicklungen sowie des Aufschwungs des Campus Grangeneuve-Posieux in den letzten Jahren wurde das Projekt Lebensmitteltechnologiehalle als zweite Priorität zurückgestuft. Im Vordergrund stehen strategisch dringendere Projekte, darunter das neue Bauprojekt für Käsekulturen, dessen Baueingabe für den Herbst 2021 geplant ist (siehe Abbildung 1). Derzeit werden mit der Renovierung des derzeitigen Labors und einer Erweiterung in der Käserei Varianten im Rahmen des Rahmenkredits 2015 geprüft. Diese Varianten entsprechen dem Umfang des damals für die Landwirtschaftstechnologiehalle vorgesehenen Kreditrahmens (3,2 Millionen).

Das Mehrzweckhallenprojekt wurde in das neue Projekt «Grange Neuve» aufgenommen und ist Gegenstand dieser Botschaft.

Halle technologique

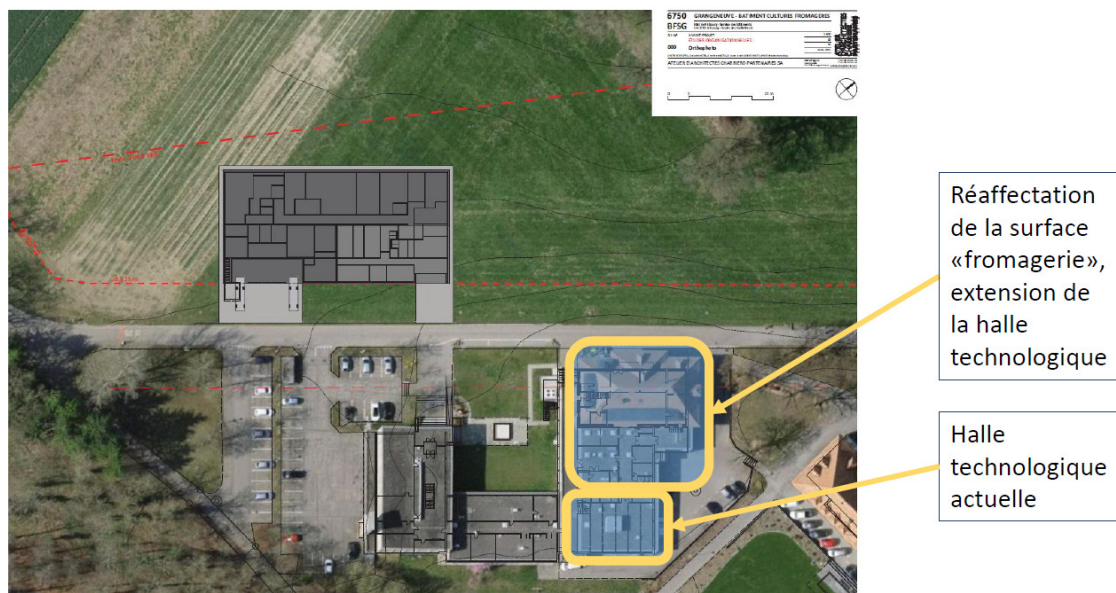


Abbildung 1: Projekt Lebensmitteltechnologiehalle

2.1.3. Projekt Käsekulturen

Die Tätigkeit im Zusammenhang mit Käsekulturen ist in zwei sehr unterschiedliche Bereiche unterteilt: Forschung und Entwicklung F&E (Grundlagenforschung und angewandte Forschung) sowie Reproduktion von Kulturen (Verkauf an den Endverbraucher). Aus verschiedenen Gründen wurde die Zuchtstätigkeit von Kulturen privatisiert und von «Käsekulturen AG» übernommen; F&E wird eine eigenständige Tätigkeit von Agroscope bleiben.

Der Kanton Freiburg und die Liebefeld Kulturen AG haben im Juli 2020 eine Grundsatzvereinbarung für den Bau eines Gebäudes am Standort Grangeneuve unterzeichnet. Der Kanton wird das Gebäude bauen und die Liebefeld Kulturen AG wird es mit einem langfristigen Mietvertrag mieten. Ein entsprechender Kreditantrag ist für Frühjahr 2022 vorgesehen.

Cultures fromagères SA

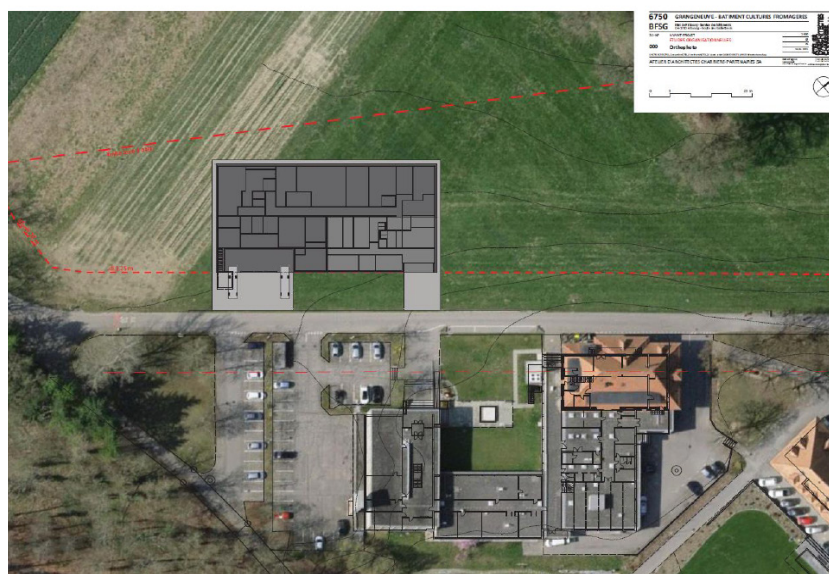


Abbildung 2: Geplanter Bau eines neuen Gebäudes für Käsekulturen

Grange

2.2. Projekt Bio-Schulbauernhof in Sorens

Der Bio-Schulbauernhof in Sorens wurde nach verschiedenen Ereignissen wie Bränden, Besitzerwechsel oder Wechsel der Betriebskonzepte Schritt für Schritt gebaut und erweitert. Per 1. Januar 2000 wurde er vom Institut übernommen und verfügt nun über eine klare und definierte Betriebsstrategie. In seiner Antwort auf die Motion Glauser/Zamofing (2017-GC-91) hat der Staatsrat bereits seine Unterstützung für die Entwicklung des landwirtschaftlichen Betriebs bekundet. Dies mit dem Ziel, dass der Bio-Schulbetrieb zu einer Referenz für Kuhhaltung und Milchproduktion für qualitativ hochstehende Molkereimilch werden soll. In Zusammenarbeit mit Agroscope werden derzeit wissenschaftliche Versuche auf dem Gebiet der Milcherzeugung

durchgeführt, was die Bedeutung des Schulbauernhofs von Sorens mit seiner Bio-zertifizierten Milchproduktion belegt.

Im Einvernehmen mit der Baukommission wurde beschlossen, prioritär die Investitionen am Standort Grangeneuve auszuführen. Für das Projekt des Schulbauernhofs Sorens wird bis 2025 ein Verpflichtungskredit beantragt werden. Der Beginn der Arbeiten ist für 2025–2026 vorgesehen.

2.3. Übersicht Projekte und Zeitplan

Abbildung 3 zeigt eine Übersicht der Projekte für den Standort Grangeneuve mit zeitlicher Priorisierung und Staffeln, welche die notwendigen Ressourcen für das Hochbauamt und die Nutzer berücksichtigt.

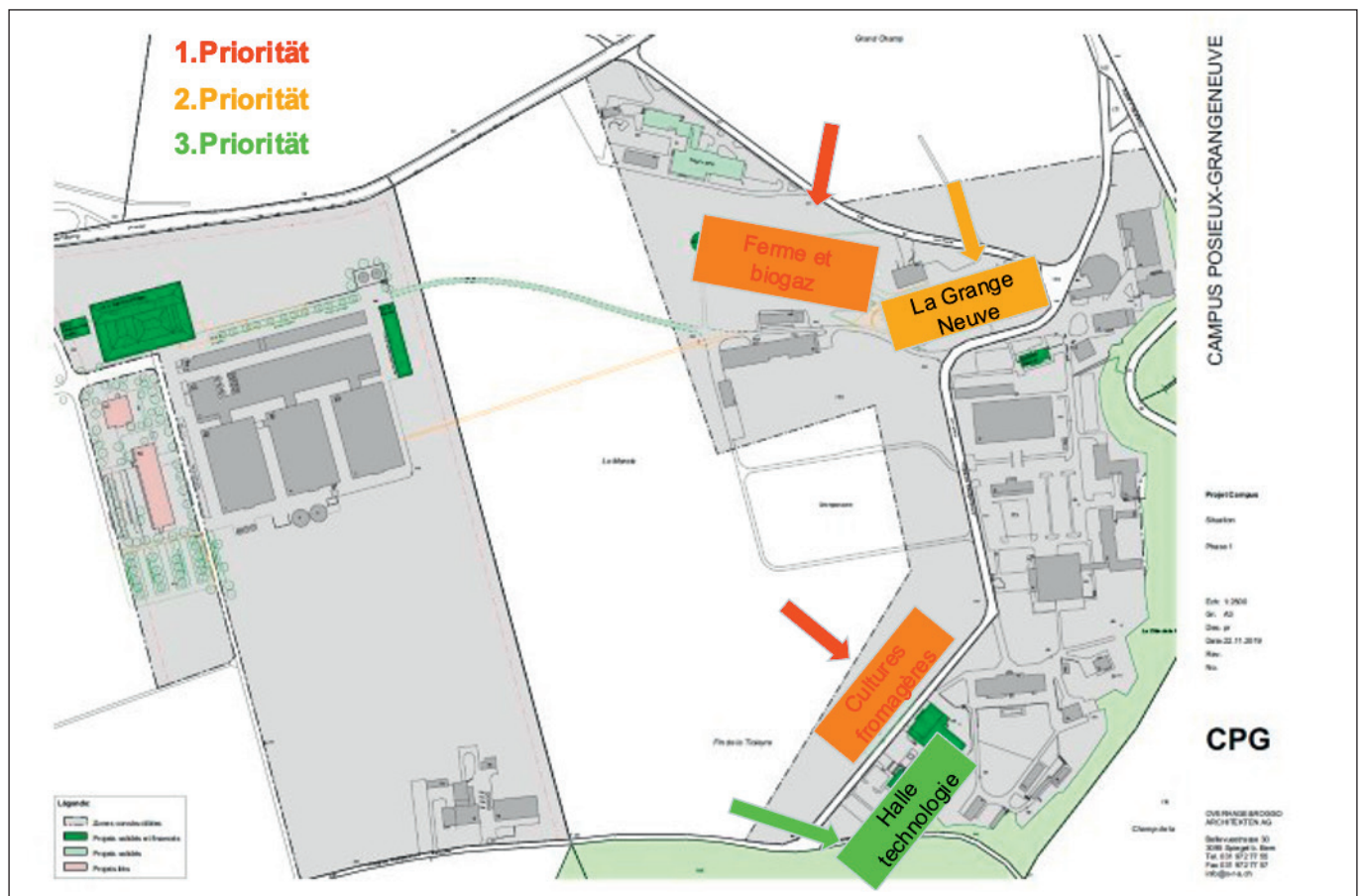


Abbildung 3: Übersicht Projekte Grangeneuve

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Landwirtschafts-Schule									
Biogas									
Käsekulturen AG									
La Grange Neuve									
Technologische Halle									
Bauernhof Sorens									

	Strategische Planung
	Vorstudien, Planung
	Genehmigung
	Ausschreibung
	Realisierungen
	Werksübergabe

Abbildung 4: Voraussichtlicher Zeitplan für die Standorte Grangeneuve und Sorens

3. Projekt Umnutzung Grange Neuve

Zusätzlich zum oben erwähnten Rahmenkredit hat der Staatsrat einen Betrag von CHF 8 Millionen in den Finanzplan der Legislaturperiode 2017–2021 aufgenommen, der die Umnutzung von Grange Neuve, die Schaffung des Kompetenzzentrums für Rohmilch am Standort Grangeneuve und Investitionen für die Infrastruktur in Sorens umfasst.

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) hat ein umfassendes Konzept ausgearbeitet und Prioritäten auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Finanzmittel festgelegt. In diesem Zusammenhang haben die ersten Überlegungen, die Entwicklung und der Umfang einiger Projekte vor Ort sowie die verstärkte Suche nach Synergien zu einer Neudefinition des ursprünglichen Umnutzungsprojekts von Grangeneuve geführt.

3.1. Hintergrund

Die Grange Neuve wird den Haupteingang des zukünftigen Campus bilden und ist ein Symbol für die 750-jährige Geschichte des Ortes. Das emblematische Gebäude bietet eine einmalige Gelegenheit, der Bevölkerung mit erlebbaren Vorführ- und Präsentationsräumen die lokalen Landwirtschaftsprodukte näherzubringen. Der Kanton Freiburg unterstützt die Bemühungen in diese Richtung mit der Entwicklung der AOP, mit der koordinierten Förderung der Vereinigung Terroir Fribourg, oder auch durch die Förderung lokaler Produkte in der Gemeinschaftsverpflegung mit einem nachhaltigen Ansatz.

Die Umnutzung dieses Gebäudes wird es ermöglichen, den heutigen eher kleinräumigen Laden in Grangeneuve zu einem einzigartigen Geschmacks- und Sinneszentrum zu entwickeln, und so den innovativen Produzenten der Region geeignete Präsentationsmöglichkeiten in einem von der Öffentlichkeit besonders frequentierten Gebiet zu bieten. Die

Grange Neuve wird so zu einem Kernstück des Konzepts Cluster Food & Nutrition.

3.2. Neudefinition des ursprünglichen Entwurfs

2009 wurde ein Architekturwettbewerb für die Umnutzung der Grange Neuve durchgeführt. Angesichts der bedeutenden Entwicklung des Standorts Grangeneuve seit diesem Zeitpunkt, der laufenden Projekte sowie der künftigen Zentralisierung der Aktivitäten von Agroscope in Posieux wurden weitere Überlegungen für eine Überarbeitung des Gesamtkonzepts und zur Bildung von Synergien mit der Zusammenlegung der Projekte Grange Neuve und Mehrzweckhalle gemacht.

Es wurde ein Steuerungsausschuss (COPIL) eingesetzt, der die Strategie und das Konzept für die Nutzung des Gebäudes ausarbeiten soll. Im Laufe der Diskussionen stellte sich heraus, dass das ursprüngliche Projekt neu definiert werden muss, um den Bedürfnissen besser gerecht zu werden und den Ambitionen des Kantons für den Campus Grangeneuve-Posieux zu entsprechen. Aufgrund dieser Neudefinition des ursprünglichen Projekts müssen bestimmte Vertragsverhältnisse überprüft werden.

Die Philosophie des Projekts besteht darin, das gesamte Gebäude zu nutzen, um durch die Entwicklung von Synergien durch vorhandene Infrastrukturen ein umfassendes Angebot für die Präsentation und Erlebbarekeit der Lebensmittelversorgungskette zu schaffen. Der nördliche Arealzugang zum Campus Grangeneuve-Posieux wird so zum «erlebbaren Schaufenster» für lokale Landwirtschaftsprodukte. Sei es für die Bevölkerung, Schüler oder auch Profis aus dem Lebensmittel- und Landwirtschaftssektor. Dieses «erlebbare Schaufenster» wird mit den verschiedenen Ausbildungszentren verbunden sein. Durch die räumliche Ver-

bindung zwischen Schulbauernhof und Schulkäserei sowie die ausgestellten Landwirtschaftsprodukte in den erlebbaren Präsentationsräumen wird eine Verbindung von Theorie und Praxis hergestellt.

Die zukünftige Grange Neuve wird daher vier Hauptziele erfüllen:

- > Angebot eines qualitativ hochwertigen pädagogischen Konzepts;
- > Förderung von Versuchstests und Vorführungen;
- > Aufwertung des Gebietes und seiner Erzeugnisse;
- > Schaffung einer Verbindung zwischen Stadt und Land.

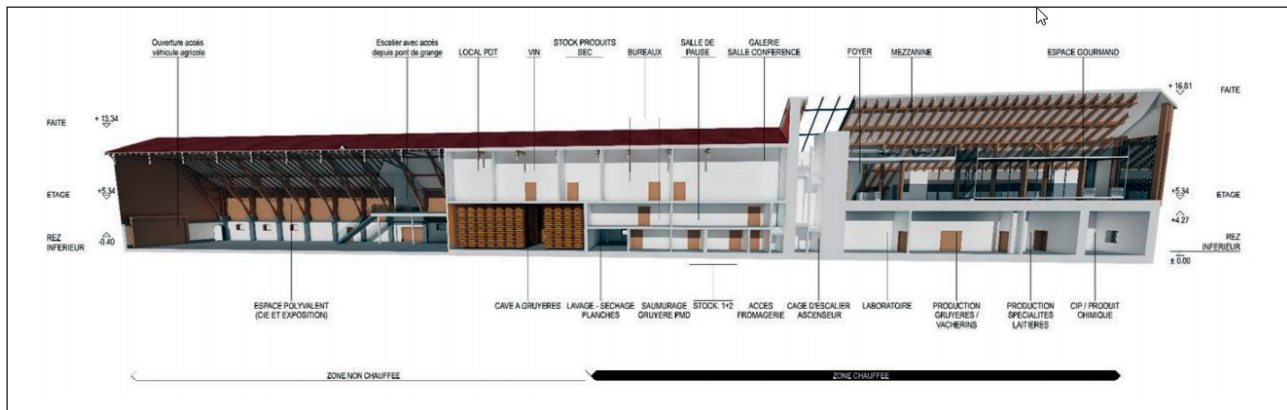


Abbildung 5: Projekt von La Grange Neuve, 3D-Modellierung

Aufgrund dieser Ziele wurde die Entwicklungsstrategie der Grange Neuve präzisiert und die Bedürfnisse gemeinsam mit den Nutzern neu definiert.

3.2.1. Eine auf Nutzerbedürfnisse zugeschnittene landwirtschaftliche Mehrzweckhalle

Das Projekt einer neuen Mehrzweckhalle, die ursprünglich im freiwerdenden alten Kuhstall realisiert werden sollte, entspricht der Motion Glauser/Ducotterd (2015-GC-92), in der Räumlichkeiten für die Organisation von berufsübergreifenden Kursen (CIE) bei schlechtem Wetter oder für Präsentationen gefordert wurden. Die Mehrzweckhalle sollte nicht nur für die Schulungen auf dem Gelände, sondern auch für Veranstaltungen zur Präsentation von Freiburger Landwirtschaftsprodukten genutzt werden können.

Dieses Pflichtenheft wurde vollständig in das neue Projekt von Grange Neuve sowie weitere Projekte übernommen. Die zukünftige landwirtschaftliche Mehrzweckhalle wird die Räumlichkeiten bieten, welche ursprünglich 2015 geplant waren, zum Beispiel Räume für Präsentationen, Kurse und Weiterbildungen.

Das Projekt Grange Neuve wird kleinere und mittlere Veranstaltungen ermöglichen, mit einer permanenten Buvette (Imbissstube) mit 250 Sitzplätzen. Der Hofladen «Le Magasin» mit den Landwirtschaftsprodukten und das vorgesehen Geschmackszentrum mit den Freiburger Spezialitäten machen La Grange Neuve zu einem lebendigen Ort der Begegnung

und des Austauschs zwischen Fachleuten, Schülern und der breiten Öffentlichkeit. Die Institution bleibt jedoch im pädagogischen Rahmen und verfolgt nicht kommerzielle Ziele oder gar eine Konkurrenz zum privaten Sektor.

Im Rahmen der Umnutzungsstudien von La Grange Neuve müssen auch Überlegungen rund um die heutige Gerbier (kleine Scheune) angestellt werden. Dessen Rolle muss insbesondere im Zusammenhang mit der Nutzung der Mehrzweckhalle neu definiert werden, beispielsweise durch eine Ausrüstung für die Aufnahme von Vieh bei Viehausstellungen. Auf Basis dieser Überlegungen wird ein Kreditantrag vorbereitet werden.

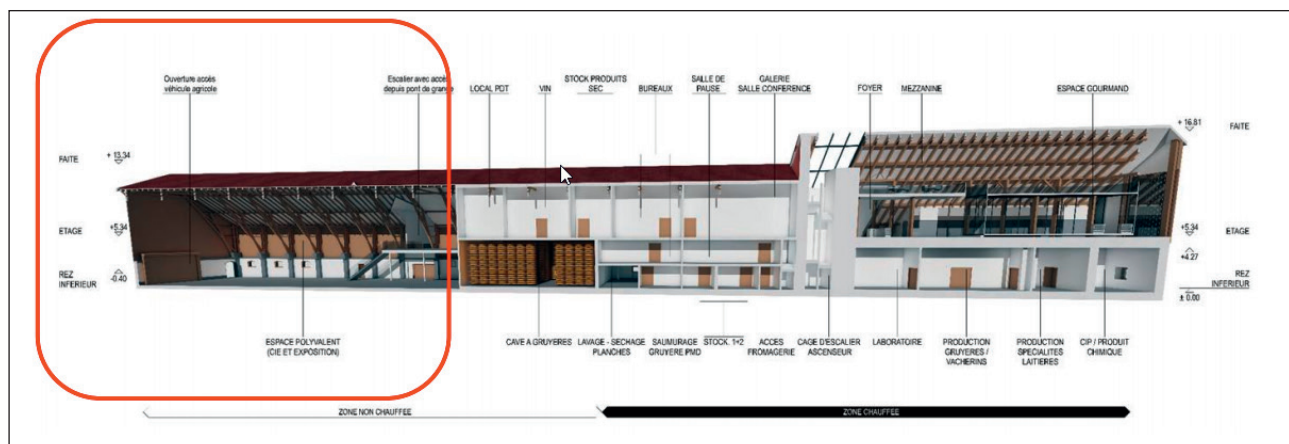


Abbildung 6: Projekt «La Grange Neuve», Teil «Landwirtschaft»

3.2.2. Ein pädagogischer Mehrwert von hoher Qualität

Der Campus Grangeneuve-Posieux ist in der Schweiz bereits heute eine unumgängliche Referenz für die Berufsausbildung in den landwirtschaftlichen Fächern, welche es noch weiter zu stärken und zu fördern gilt. Grangeneuve ist auch eine der wenigen Schulen in der Schweiz mit eigenen Betrieben in der Tier- und Pflanzenproduktion, in der Milchverarbeitung, im Gartenbau oder in der Imkerei. Dies ist ein grosser pädagogischer Vorteil für die Ausbildung. Daher muss die Infrastruktur den Schülern und den Weiterbildungsteilnehmern punkto Technologien, Komfort und pädagogische Instrumente optimale Bedingungen garantieren. Der künftige Bedarf muss vorweggenommen werden, und es muss genügend Raum für die zukünftigen Bedürfnisse von Weiterentwicklungen, die Aufnahme neuer Produkte und die Anpassung an die neuen Technologien geben.

Die Grange Neuve fügt sich perfekt in diese pädagogische Aufgabe des Instituts ein. Die Entscheidung, das Technologiehallenprojekt als zweitrangig zu betrachten, hat zu neuen Überlegungen rund um die Schulkäserei geführt. Die Idee, sie in die Grange Neuve zu integrieren und so näher an den Schulbauernhof heranzuführen setzte sich schnell durch. Durch die räumliche Annäherung resultiert eine Konzentration der pädagogischen Instrumente. Dies ermöglicht, Synergien innerhalb der verschiedenen Berufe des Milchsektors zu entwickeln und die theoretischen Kompetenzen durch praktische Übungen in der Realität zu verbessern. Das Projekt von La Grange Neuve wurde auch als pädagogisches und informatives Instrument für die breite Öffentlichkeit konzipiert. Die räumliche Nähe des Schulbauernhofs und der Schulkäserei wird den Bezug zur beruflichen Realität der Schüler noch verstärken und das Verständnis für die Produktionstätigkeiten verbessern.

Die neue Käserei wird auch eine Steigerung und Verbesserung der Produktion und Lagerung ermöglichen, nicht nur von Gruyère AOP und Vacherin Fribourgeois AOP, sondern auch von anderen Spezialkäsesorten.

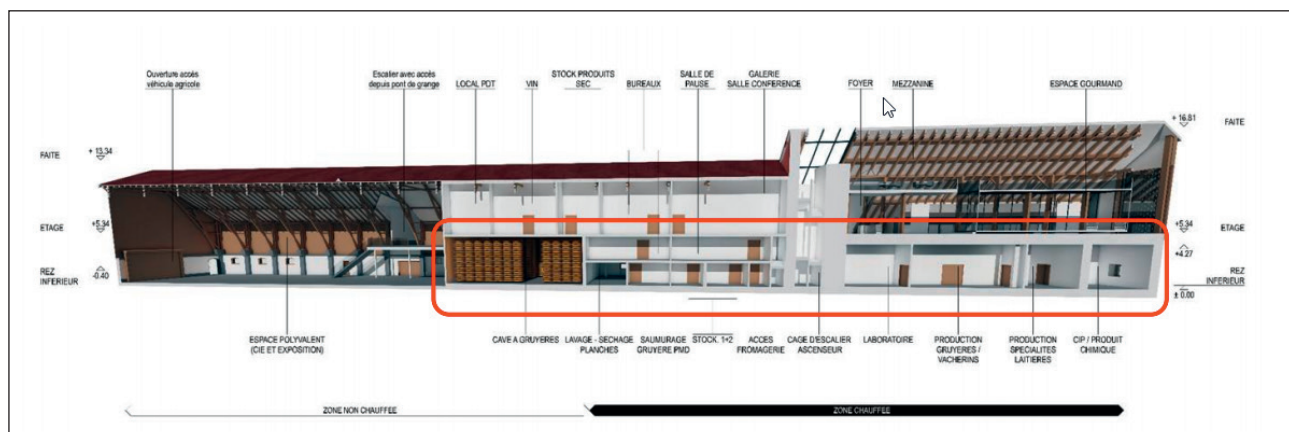


Abbildung 7: Projekt «La Grange Neuve», Teil «Schulkäserei»

3.2.3. Aufwertung der Produkte aus der Region

Berufliche Bildung und Innovation sind sicherlich Schlüsselemente für den Erfolg in der Wirtschaft. Der Agrar- und Ernährungssektor hat jedoch einen spezifischen Vorteil für seinen Bereich, nämlich die Aufwertung der lokalen Erzeugnisse und der kurzen Transportwege, was einem nachhaltigen Ansatz entspricht. Derzeit fehlten geeignete attraktive Räumlichkeiten, um Besucher, Publikum und Mitarbeiter zu empfangen.

Die Grange Neuve, ein symbolträchtiges Gebäude, ist ein aussergewöhnliches Schaufenster für Grangeneuve und wird die Verbindung zum Freiburger Gebiet stärken. Sie wird als einzigartiges Bijou und Kulturerbe den Hofladen, die Ausbildungen im Bereich der Sinnes- und Geschmacksentwicklung, das Geschmackszentrum, die Produkte des Freiburger Gebietes, die Schulungsräume, die Räume für Aktivitäten im Zusammenhang mit Innovation und Ernährung beherbergen. Sie wird als Empfangstor für den Standort Grangeneuve fungieren, mit mehr Flächen für den Empfang, die Organisation von Verkostungen und Ausstellungen, die es ermöglichen, das Freiburger Kulturerbe, die Rolle der Landwirt-

schaft und der Innovation in den Diensten der Ernährung hervorzuheben.

Der Hofladen von Grangeneuve, Le Magasin, der in seinen heutigen Räumlichkeiten zu klein ist, wird ins Obergeschoss von La Grange Neuve verlegt. Auf diese Weise wird er an Empfangsqualität für die Besucher gewinnen und funktionseller werden. Er wird den Ausbildungsbedürfnissen besser gerecht und bietet einen idealen Verkaufsraum, nicht nur für die Produkte des Instituts und der Weinberge des Kantons Freiburg, sondern auch für andere Produzenten im Kanton, die daran interessiert sind, ihre Produkte vorzustellen und sie in der Öffentlichkeit zu präsentieren.

Es werden Räume geschaffen, um den gesamten Herstellungsprozess von Lebensmitteln zu entdecken, die auf dem Campus Grangeneuve-Posieux hergestellt werden. Von der Produktion über den Verkauf der Produkte bis hin zu ihrer Verarbeitung und Verwertung. Die angrenzenden modularen Räumlichkeiten des Ladens bieten Möglichkeiten, um Degustationen und andere Präsentationen zu ermöglichen. Das neue Projekt wird dies dank der Realisierung eines modularen Raumes möglich machen. Ebenfalls geplant werden Büros, Umkleieräume und Lagerräume.

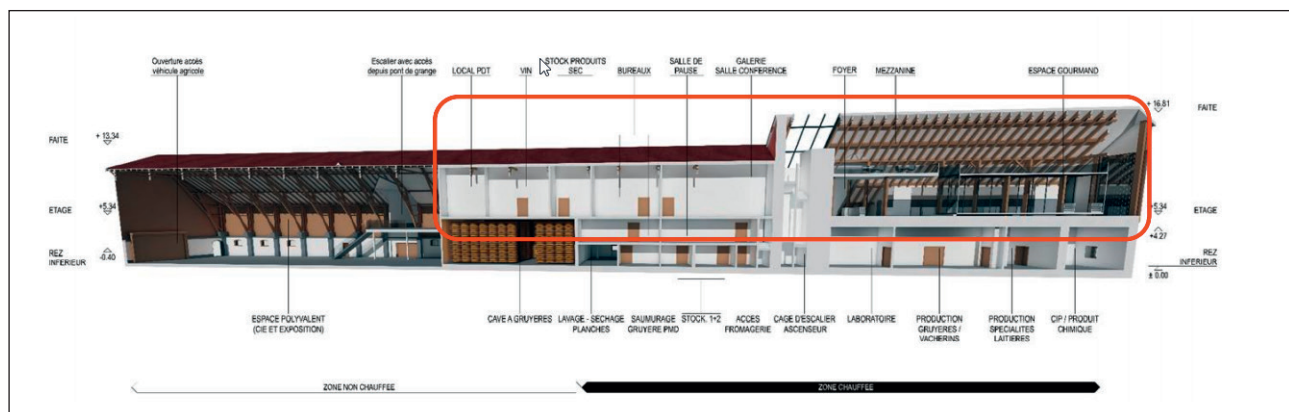


Abbildung 8: Projekt «La Grange Neuve», Teil «Laden und Schaufenster des Freiburger Terroirs»

3.3. Raumprogramm

Campus Posieux Grangeneuve – Umnutzung La Grange Neuve

Flächen Projekt Käserei – Hofladen – Mehrzweckhalle

Stand 12.7.2021

Käserei Erdgeschoss	m ²
Empfang – Erschliessung Treppen, Lift	30
Produktion Vacherin, Gruyère, lokale Weichkäse, Spezialitäten, Labor	340
Butterproduktion	28
Kühlzellen Milchspezialitäten	30
CIP – Chemikalien	25
Milchempfangsstelle	30
Kühlzellen Auslieferung	35
Verpackung	25
Veredelung Spezialitäten	13
Keller, 5 Räume à 12 m ²	60
Verkehrsflächen	95
Technikräume	106
Zutritt Personal	24
Lager 1 und 2	51
Veredelung Gruyère und Vacherin	30
Salzlager	21
Wäscherei Lagertafeln	63
Lager Gruyère (Raumhöhe = 5,40 m)	230
Lager (nicht nur für die Käserei)	300
Total	1536

Käserei Hochparterre	m ²
Technik, Monoblocks	130
Zutritt und Verkehrsfläche	37
Umkleide Männer, Schüler	41
Umkleide Frauen, Schülerinnen	33
Zutritt Käserei	30
2 Büros	51
Pausenraum	48
Total	370

Mehrzweckhalle Erdgeschoss	m ²
Mehrzweckhalle, davon 440 m ² doppelte Raumhöhe	610
Bistro/Buvette, Sanitärräume	70
Galerie – Eingang	170
Total	850

Hofladen, Obergeschoss	m ²
Eingang, Empfang, Foyer	360
Hofladen, Ausstellung Spezialitäten, Espace Gourmand/Degustation	190
Verpackung	23
Terroir Fribourg – Lager	15
Reinigung	15
Verkehrsflächen	85
Modularere Raum für Konferenz, Unterricht, Präsentation	80
Büro	50
Lager	30
Weinlager	80
Lager Kartoffeln	15
Lager Verpackungsmaterial	33
Kühlzelle Gemüse	24
Kühlzelle Salat	30
Kühlzelle Früchte	22
Vorbereitung	25
Toiletten	45
Total	1082
Total Nutzflächen	3838

3.4. Geschäftsmodell

3.4.1. Personalkosten und Einnahmen

In diesem Projektstadium wurde ein erstes Geschäftsmodell mit einer Schätzung des Personalbedarfs und der potenziellen finanziellen Einnahmen erstellt.

Die Personalkosten entsprechen nach derzeitigen Schätzungen etwa 4 Vollzeitstellen (Leiter von La Grange Neuve, Marketing und Kommunikation, Verkaufspersonal, Intendanz und Concierge, Gastpersonal usw.).

Die finanziellen Einnahmen basieren nach ersten Schätzungen auf folgenden strategischen Achsen:

- > Der Hofladen wird eine höhere Bruttomarge erzielen als bisher. Die Öffnungszeiten werden von 17 Stunden auf 38,5 Stunden pro Woche erhöht. Das Sortiment der zur Verfügung stehenden Produkte wird ebenfalls erweitert, so dass mit einem Anstieg des Jahresumsatzes zu rechnen ist.

- > Derzeit sind auf dem Gelände von Grangeneuve etwa 1000 Besucher pro Jahr zu Besuch. Ziel ist es, mit dem neuen Projekt von La Grange Neuve auf 20 000 Besucher zu steigern.
- > Die Grange Neuve wird Räume für die Organisation verschiedener Workshops oder Kurse ausserhalb des Lehrplans von Grangeneuve zur Verfügung stellen, womit zusätzliche Einnahmen erzielt werden können.
- > Schliesslich setzt das Geschäftsmodell auch auf Sponsoring, durch die Organisation von Degustationen, Erlebnisrundgänge, etc.

3.4.2. Weitere Kosten

Eine genaue Analyse der Betriebskosten wird im Rahmen dieser Studie erstellt. Weitere Kosten werden in den nächsten Phasen des Projekts analysiert und präzisiert werden.

4. Durchführung von einem Studienauftrag

4.1. Studienauftragsverfahren

Auf der Grundlage von veranschlagten Erstellungskosten in Höhe von 15 000 000 Franken (+/-25%) ist ein neues Auswahlverfahren für die Projektentwicklung erforderlich. Am zweckmässigsten scheint die Durchführung eines Studienauftrags. Er ermöglicht dem Beurteilungsgremium, verschiedene Lösungen und Denkansätze zu prüfen und zu vergleichen.

Die Besonderheit des Gebäudes der Grange Neuve, fertiggestellt im Jahr 1903, ist ihr historisches Erbe, welches bis 1263 zurückreicht. Dieser Umstand muss bei der Projektentwicklung unbedingt berücksichtigt werden. Die Geschichte des Gebäudes muss nicht nur respektiert und integriert, sondern auch aufgewertet werden. Der patrimoniale Wert des Gebäudes ist sowohl unter dem Gesichtspunkt seiner historischen Substanz als auch unter dem Gesichtspunkt seiner gesellschaftlichen Bedeutung wichtig, die sich in seiner jahrhundertealten und ununterbrochenen Nutzung als Ort der Begegnung und der Arbeit verkündet. Seine Position am Eingang des Ortes von Grangeneuve spiegelt seinen offensichtlich emblematischen Charakter wider, welcher durch die Architekten zu bewahren ist und wider zur Geltung gebracht werden kann. Das Amt für (KGA) wird in das Beurteilungsgremium eingeladen, dass sich aus professionellen und nicht professionellen Mitgliedern sowie Experten zusammensetzt.

Ein Projektausschuss (CoPRO), bestehend aus Vertretern des Landwirtschaftlichen Instituts von Grangeneuve und des Vereins Terroir Freiburg, wurde konsultiert, um die Nutzerbedürfnisse zu ermitteln und zu verstehen. Diese Zusammenarbeit zwischen dem CoPRO und einem Büro für Bauherrenunterstützung hat es auf der Grundlage einer Machbarkeitsstudie ermöglicht, den Bedarf präzise zu erarbeiten und zu formulieren, und das Raumprogramm zu ver-

feinern. Auf diese Weise konnte ein umfassendes und detailliertes Raumprogramm festgelegt und verabschiedet werden, um ein klares und präzises Pflichtenheft zu validieren. Ein Lenkungsausschuss (COPIL), dem der Direktor der ILFD vorstand und Akteure der Branche (Landwirtschaft, regionale Produkte, Käserei) sowie Grossratsmitglieder angehörten, haben das Raumprogramm, das mit diesem Dekret vorgelegt wird, sowie die damit verbundenen Beträge ergänzt und validiert.

Das geplante Konzept ist ebenfalls besonders komplex; Die Schulkäserei beinhaltet vor allem zahlreiche technische Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt, um eine qualitativ hochwertige und den Ambitionen von Grangeneuve entsprechende Leistung zu entwickeln. Das zweistufige Studienauftragsverfahren ermöglicht die Auswahl von Planungsteams, die in der Lage sind, komplexe Projekte zu planen und durchzuführen. Die zwischen den Bewerbern und dem Bauherrn organisierten Aussprachen bieten Gelegenheit, die einzelnen Vorschläge sowie die Dialogfähigkeit jedes Wettbewerber-teams und die Reaktionsfähigkeit auf die Empfehlungen des Beurteilungsgremiums zu beurteilen.

Dieses Verfahren unterliegt den gesetzlichen Vorgaben für das öffentliche Beschaffungswesen und orientiert sich hinsichtlich des Verfahrens an den Bestimmungen der SIA, ohne einer zwingenden und starren Anwendung des Reglements. Das Vorhaben richtet sich an multidisziplinäre Teams aus Architekten, Bauingenieuren und Haustechnik-Ingenieuren, die Erfahrung in der Planung und Realisierung historischer Gebäude haben.

4.2. Zusammenstellung Kreditantrag

Die Projektierungskosten gliedern sich wie folgt:

Kostenarten		Beschäftigungsgrad	Kosten inkl. MwSt.
Personalkosten	Projektleitung	60%	166 000.–
	Nutzervertreter	25%	69 000.–
Planungshonorare Mandatäre pro Phase	Phase 31 Vorprojekt		296 000.–
	Phase 32 Bauprojekt		852 000.–
	Total inkl. MWST		1 148 000.–
Nebenkosten	Sekretariat Studienauftrag + Beurteilungsgremium		80 000.–
	Preissumme Studienauftrag SIA 143		160 000.–
	Phase 33 Baueingabe		52 000.–
	Phase 41 Ausschreibung		525 000.–
	Diverses und Reserve		100 000.–
Total			2 300 000.–

5. Allgemeines, Energiekonzept

Das Umnutzungsprojekt von La Grange Neuve soll mittels geeigneter Aufzüge oder Rampen die Zugänglichkeit der Räume auch für Personen mit eingeschränkter Mobilität gewährleisten. Dem Brandschutzkonzept und den entsprechenden Fluchtwegen wird spezielle Beachtung geschenkt, um den geltenden Normen zu entsprechen.

Das Projekt La Grange Neuve entspricht dem Minergie-P-Standard. Alle beheizten Räume innerhalb des Dämmperimeters unterstehen diesem Standard. Das Gebäude La Grange Neuve ist bereits an das Fernheizungsnetz der SAIDEF angeschlossen. Dies ist die bevorzugte Wärmeenergiequelle für neue Installationen.

6. Schlussfolgerung

Das neu definierte Projekt von La Grange Neuve wurde entwickelt, um das Landwirtschaftliche Institut des Staates Freiburg und seinen Status als Referenzeinrichtung in der Schweiz aufzuwerten. Es wird den Schülern ein veritables pädagogisches Zentrum bieten, indem es den Schulbetrieb mit einem Schulbauernhof und einer Schulkäserei stärkt. Die Forschungsaktivitäten, die durch die Verlagerungen und die Zentralisierung der Agroscope-Aktivitäten auf den Standort Posieux weiter konsolidiert werden, können in direkten Kontakt mit der Praxis treten und der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Der Campus Grangeneuve-Posieux wird dann durch seine Rolle in der Information, Sensibilisierung und Präsentation der Bevölkerung eine echte Verbindung zwischen Stadt und Land herstellen können. Schliesslich bietet die Grange Neuve ein hochwertiges Schau- fenster für die Aufwertung der lokalen Landwirtschaftsprojekte, sowohl für ihre Verkostung, ihre Entdeckung als auch für den Verkauf.

Die hier behandelten Vorstudien sind eine Voraussetzung, um später einen Dekretsentwurf für die Umbauarbeiten unterbreiten zu können. So ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, einen Studienkredit von 2 300 000 Franken zu genehmigen.

Das Dekret hat keinen direkten Einfluss auf den Personalbestand des Staats. Es hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Es steht im Einklang mit dem Bundesrecht und ist eurokompatibel. Mit dem Ziel, regionale Produkte und kurze Transportwege aufzuwerten, will es die Öffentlichkeit auch für einen nachhaltigeren Konsumansatz sensibilisieren.

Das Dekret ist nicht dem Finanzreferendum unterstellt.

Aus all den dargelegten Gründen ersuchen wir Sie, den vorliegenden Dekretsentwurf gutzuheissen.

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de l'assainissement et de la transformation de la Grange Neuve à Grangeneuve, Institut agricole de l'Etat de Fribourg

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);
Vu le message 2021-DIAF-21 du Conseil d'Etat du 17 août 2021;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Un crédit d'engagement de 2 300 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement des études relatives au projet de réaffectation du bâtiment de la Grange Neuve, sur le site de Grangeneuve.

Dekret über einen Studienkredit für die Sanierung und den Umbau der Grange Neuve in Grangeneuve, Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);
nach Einsicht in die Botschaft 2021-DIAF-21 des Staatsrats vom 17. August 2021;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Für die Finanzierung der Studien für die Sanierung und den Umbau der Grange Neuve in Grangeneuve wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 2 300 000 Franken eröffnet.

Art. 2

¹ Les crédits de paiement nécessaires seront portés aux budgets financiers annuels du Service des bâtiments pour les années 2021 à 2022, sous la rubrique 3850/5040.000, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

Art. 3

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

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.
Il entre en vigueur dès sa promulgation.

Art. 2

¹ Die nötigen Zahlungskredite werden in den Voranschlag des Hochbauamts für die Jahre 2021 und 2022 unter der Kostenstelle 3850/5040.000 aufgenommen und gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

Art. 3

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

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.
Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DIAF-21

Projet de décret:

Octroi d'un crédit d'étude en vue de l'assainissement et de la transformation de la Grange Neuve à Grangeneuve, Institut agricole de l'Etat de Fribourg

Propositions de la commission ordinaire CO-2021-015

Présidence : Dominique Zamofing

Membres : Bernhard Altermatt, Adrian Brügger, Charly Cotting, Martine Fagherazzi, Fritz Glauser, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Nicolas Pasquier

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 2 al. 1

¹ Les crédits de paiement nécessaires seront portés aux budgets financiers annuels du Service des bâtiments de l'Institut Agricole de Grangeneuve pour les années 2021 à 2022 2022 à 2023, sous la rubrique 38503440/5040.000, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

Anhang

GROSSER RAT

2021-DIAF-21

Dekretsentswurf:

Studienkredit für die Sanierung und den Umbau der Grange Neuve in Grangeneuve, Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2021-015

Präsidium: Dominique Zamofing

Mitglieder : Bernhard Altermatt, Adrian Brügger, Charly Cotting, Martine Fagherazzi, Fritz Glauser, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Nicolas Pasquier

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 2 Abs. 1

A1

¹ Die nötigen Zahlungskredite werden in den Voranschlag des ~~Hochbauamts~~ Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve für die Jahre 2021 und 2022 ~~2022 und 2023~~ unter der Kostenstelle 38503440/5040.000 aufgenommen und gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

Vote final

A l'unanimité de ses membres (un membre absent), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Le 13 septembre 2021

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig (ein Mitglied ist abwesend), diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 13. september 2021

Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DIAF-21

Projet de décret :

Octroi d'un crédit d'étude en vue de l'assainissement et de la transformation de la Grange Neuve à Grangeneuve, Institut agricole de l'Etat de Fribourg

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, François Ingold, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller

Entrée en matière

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

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (trois membres absents), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la proposition de la commission ordinaire (projet bis).

Le 22 septembre 2021

Anhang

GROSSER RAT

2021-DIAF-21

Dekretsentwurf:

Studienkredit für die Sanierung und den Umbau der Grange Neuve in Grangeneuve, Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder : Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, François Ingold, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (drei Mitglieder sind abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung der ordentlichen Kommission (projet bis) anzunehmen.

Den 22. September 2021

Rapport

Commission d'enquête parlementaire « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac »



**GRAND CONSEIL
GROSSER RAT**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Secrétariat du Grand Conseil SGC
Sekretariat des Grossen Rates GRS**

08/09/2021

Table des matières

1	Introduction	6
1.1	Chronologie, mandat et fonctionnement de la CEP	6
1.1.1	Chronologie	6
1.1.2	Instruments parlementaires	6
1.2	Mandat de la CEP	7
1.3	Fonctionnement de la CEP	7
1.3.1	Constitution de la CEP	7
1.3.2	Méthode de travail	7
1.3.3	Information au public et protection de la sphère privée	8
2	Réponses au mandat confié par le décret instituant une commission d'enquête parlementaire	9
2.1	Clarifier les circonstances qui ont conduit à la situation actuelle (art. 2 al. 1 let. a)	9
2.1.1	Les principaux acteurs du projet	10
2.1.2	La genèse du projet	11
2.1.3	L'échange de terrain avec la commune d'Estavayer-le-Lac	11
2.1.4	La démolition des cabanes de pêcheurs	12
2.1.5	La préparation du décret	12
2.1.6	Le message du Conseil d'Etat	13
2.1.7	Le vote du Grand Conseil	13
2.1.8	Mises à l'enquête, oppositions et recours	13
2.1.9	L'organisation du projet au sein de l'administration cantonale	15
2.1.10	Le projet d'exécution	17
2.1.11	L'exécution de l'ouvrage	21
2.1.12	L'alimentation en eau de la pisciculture	25
2.1.13	De l'écoulement gravitaire à un système de pompage	27
2.1.14	Inauguration et mise en fonction	27
2.1.15	Défauts, enquêtes et abandon de la pisciculture	31
2.1.16	Commission d'enquête parlementaire et motion populaire	34
2.2	Apprécier les choix opérés / déterminer les erreurs ou manquements commis et leur-s auteur-s (art. 2 al. 1 let. b et c)	35
2.2.1	L'absence de structure de projet	35
2.2.2	Le refus d'une demande d'un crédit complémentaire	35
2.2.3	La mise à l'écart de Jean-Daniel Wicky	35
2.2.4	L'absence d'un ingénieur spécialisé	36
2.2.5	La suppression de l'unité de production de froid au profit d'une pompe à chaleur	38
2.2.6	L'alimentation en eau de la pisciculture	38
2.2.7	L'abandon de l'écoulement gravitaire	39

2.2.8	Défauts divers	39
2.3	Clarifier les responsabilités des différents acteurs du dossier (art. 2 al. 1 let. d)	40
2.3.1	Le Conseil d'Etat	40
2.3.2	Le Service des bâtiments	44
2.3.3	Le Service des forêts et de la faune	46
2.3.4	Les intervenants externes	50
2.4	Vérifier l'exactitude du montant de 1,5 million de francs nécessaire à la remise en fonction de la pisciculture (art. 2 al. 1 let. e)	56
2.4.1	L'étude Aqua Transform AG	56
2.4.2	L'étude BFH-HAFL	56
3	Conclusions	57
3.1	Une incurie inexcusable	57
3.2	Responsabilités et sanctions	57
3.3	Une remise en fonction nécessaire	57
4	Recommandations	58
4.1	Mise en place d'une structure de projet	58
4.2	Présentation de budgets réalistes	58
4.3	Traçabilité des choix effectués et des décisions arrêtées	58

Liste des abréviations

BFH-HAFL	Haute école spécialisée bernoise - Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CFG	Commission des finances et de gestion
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
HT	Hors taxe
LGC	Loi sur le Grand Conseil
LOCEA	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration
MO	Maître d'ouvrage
PV MO	Procès-verbal du maître d'ouvrage
PV CH	Procès-verbal de chantier
SBat	Service des bâtiments
SFF	Service des forêts et de la faune (actuellement Service des forêts et de la nature)
TTC	Toutes taxes comprises

Liste des données anonymisées

A_____	ancien chef du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche auprès du Service des forêts et de la nature, en fonction de 2013 à 2017
B_____	architecte auprès du Service des bâtiments
C_____	ancien responsable du département industrie de la société W_____AG
D_____	associé-gérant du bureau Y_____Sàrl
E_____	ancien architecte cantonal, en fonction de 2014 à 2016
F_____	garde-faune
G_____	garde-faune
H_____	surveillant des réserves naturelles de la Grande Cariçaie
I_____	architecte auprès du bureau Y_____Sàrl
J_____	architecte auprès du bureau Y_____Sàrl
K_____	projeteur en technique du bâtiment auprès de la société W_____AG
Y_____Sàrl	bureau à qui le mandat d'architecte a été confié
W_____AG	entreprise à laquelle la réalisation des installations techniques, CVCR et sanitaires ont été confiées

1 Introduction

1.1 Chronologie, mandat et fonctionnement de la CEP

1.1.1 Chronologie

Le 11 mai 2011, le Grand Conseil a adopté, par 97 voix sans opposition ni abstention, le décret N° 237 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement de 2 millions de francs pour la construction d'une pisciculture de remplacement¹. Cette dernière était appelée à prendre le relais de la pisciculture construite en 1959.

La nouvelle pisciculture a été inaugurée le 26 octobre 2016. Dès les premières semaines d'exploitation, les installations ont connu d'importants problèmes de fonctionnement. L'exploitation a été suspendue et des solutions transitoires ont été trouvées avec les piscicultures cantonales vaudoise de St-Sulpice et neuchâteloise de Colombier.

Au printemps 2017, le Conseil d'Etat a mandaté le bureau d'ingénieurs Aqua Transform AG pour réaliser une analyse technique des installations. Un rapport² a été livré en juillet 2017.

En décembre 2017, une enquête administrative portant sur la gestion de la procédure de planification et de construction des installations a été diligentée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Le cabinet Eller & Associés SA a rendu son rapport³ en mars 2018.

Le 5 octobre 2018, la Commission des finances et de gestion (CFG) s'est déclarée favorable à ce que l'Etat entreprenne des travaux en vue du redémarrage de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. La société Aqua Transform AG a présenté un projet d'optimisation des installations en mai 2019, fixant son coût à 1,526 million de francs.

Le 7 mai 2019, le canton de Neuchâtel a informé le canton de Fribourg que la pisciculture de Colombier pouvait lui garantir la quantité d'œufs nécessaires. Il a proposé la création d'une pisciculture intercantonale réunissant les cantons de Fribourg, Neuchâtel et Vaud. Le 23 octobre 2019, le Conseil d'Etat neuchâtelois a transmis à son homologue fribourgeois une proposition chiffrée. Le 10 décembre 2019, le Conseil d'Etat fribourgeois a accepté l'offre neuchâteloise et décidé d'abandonner l'exploitation de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac.

1.1.2 Instruments parlementaires

Le 24 janvier 2020, les députés Nadia Savary-Moser et Eric Collomb ont déposé une requête demandant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire « pour faire la lumière sur la débâcle de la pisciculture et pour la remettre en fonction »⁴. Le 6 février 2020, contre l'avis du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté, par 71 voix contre 25 et 7 abstentions, la requête des députés Savary-Moser et Collomb⁵. Le parlement a ensuite adopté, le 28 mai 2020 par 98 voix contre 1 et 3 abstentions, le décret instituant la commission d'enquête⁶. Ce même jour, il a procédé à l'élection des membres de la CEP.

Le 19 février 2020, MM. Dominic Catillaz et Romain Lambert ont déposé au Secrétariat du Grand Conseil des listes contenant 2378 signatures valables à l'appui de la motion populaire « Réouverture de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac »⁷. Ces citoyens demandent une modification de la loi cantonale sur la pêche « dans le sens que l'Etat de Fribourg exploite lui-même les installations de pisciculture nécessaires au repeuplement des eaux ». La procédure de traitement de cet instrument a été suspendue jusqu'à publication du rapport de la CEP.

¹ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, mai 2011, pages 812ss.

² *Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung*, Aqua Transform, 28 juillet 2017.

³ *Rapport d'enquête administrative*, Eller & Associés SA, 17 mars 2018.

⁴ Requête 2020-GC-8 « CEP pisciculture d'Estavayer-le-Lac ».

⁵ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, février 2020, pages 79ss.

⁶ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, mai 2020, pages 497ss.

⁷ Motion populaire 2020-GC-28 « Réouverture de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac ».

1.2 Mandat de la CEP

La Commission avait pour mandat⁸ :

- a) de clarifier les circonstances qui ont conduit à la situation actuelle ;
- b) d'apprécier les choix opérés ;
- c) de déterminer les erreurs ou manquements commis et leur-s auteur-e-s ;
- d) de clarifier les responsabilités des différents acteurs du dossier ;
- e) et de vérifier l'exactitude du montant de 1,5 million de francs nécessaire à la remise en fonction de la pisciculture.

1.3 Fonctionnement de la CEP

1.3.1 Constitution de la CEP

La séance constitutive de la CEP s'est tenue le 29 mai 2020. La Commission a porté M. le Député Roland Mesot à sa présidence et M. le Député Eric Collomb à sa vice-présidence. La CEP a ainsi siégé dans la composition suivante :

Eric Collomb (Le Centre), Sébastien Dorthe (PLR), François Genoud (Le Centre), Bernadette Hänni-Fischer (PS), Roland Mesot (UDC), Cédric Péclard (VCG), Benoît Piller (PS), Rose-Marie Rodriguez (PS), Nadia Savary-Moser (PLR), André Schoenenweid (Le Centre), Michel Zadory (UDC).

Le secrétariat de la Commission et la rédaction du rapport ont été assurés par Patrick Pugin, secrétaire parlementaire.

Dès la constitution de la Commission, les membres ont déclaré leurs éventuels liens d'intérêt en rapport avec l'objet de l'enquête. Aucun des liens déclarés n'a été jugé incompatible avec la participation à la commission d'enquête.

1.3.2 Méthode de travail

La loi sur le Grand Conseil (LGC)⁹, en ses articles 182 à 188, précise le cadre d'une commission d'enquête parlementaire. Cependant, en ce qui concerne l'organisation du travail de la CEP – établissement des faits et administration des preuves par exemple – c'est le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA)¹⁰ qui s'applique (art. 183 al. 3 LGC). La CEP « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac » a ainsi œuvré en appliquant strictement les dispositions légales et le décret du 28 mai 2020.

La tâche première et essentielle de la Commission d'enquête a été d'établir les faits liés au projet de construction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Ceux-ci ont été établis en visant des objectifs d'exhaustivité et d'exactitude. Pour tendre vers ces objectifs, la commission a étudié un nombre considérable de documents (plans, offres, contrats, rapports, procès-verbaux, courriels...). Ces différents documents ont été traités avec toute l'objectivité et la précision requises.

La Commission a par ailleurs mandaté en qualité de conseiller technique M. Thomas Janssens, responsable aquaculture de la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL), une unité de la Haute Ecole spécialisée bernoise (BFH). M. Janssens a livré un rapport technique annexé à ce rapport.

⁸ Décret du 28 mai 2020 instituant une commission d'enquête parlementaire (pisciculture d'Estavayer-le-Lac).

⁹ Loi sur le Grand Conseil du 6 septembre 2006.

¹⁰ Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991.

La Commission a enfin auditionné différents acteurs du dossier, convoqués en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements (art. 183 al. 2 LGC). Douze personnes ont été entendues. Il s'agit de :

- M. Pascal Corminboeuf, ancien conseiller d'Etat ;
- M^{me} Marie Garnier, ancienne conseillère d'Etat ;
- M. Maurice Ropraz, conseiller d'Etat ;
- M. Jean-Daniel Wicky, ancien chef du secteur faune aquatique et pêche du SFF, ancien chef adjoint du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche du SFF ;
- A _____, ancien chef du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche auprès du Service des forêts et de la nature ;
- B _____, architecte auprès du Service des bâtiments ;
- C _____, ancien responsable du département industrie de la société W _____ AG ;
- D _____, associé-gérant du bureau Y _____ Sàrl, mandaté pour réaliser la pisciculture ;
- E _____, ancien architecte cantonal en fonction de 2014 à 2016 ;
- F _____, garde-faune ;
- G _____, garde-faune ;
- H _____, surveillant des réserves naturelles de la Grande Cariçaie.

Une fois les recherches terminées et avant la présentation du rapport au Grand Conseil, les personnes auxquelles des reproches sont adressés ont eu le droit de s'exprimer devant la commission d'enquête, en respect de l'article 184 alinéa 4 LGC. Leurs prises de position figurent en substance dans le rapport.

Le rapport a par ailleurs été transmis au Conseil d'Etat, conformément à l'article 186 alinéa 2 LGC.

La CEP « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac » a tenu trente-trois séances, dont une partiellement consacrée à la visite de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac et une autre à la visite de la pisciculture bernoise de Ligerz (Gléresse). Entamés le 15 juin 2020, ses travaux se sont achevés le 8 septembre 2021 par le vote, à l'unanimité de ses membres, du rapport.

La CEP remercie l'expert technique qui a accompagné ses travaux, M. Thomas Janssens. Elle remercie également toutes les personnes auditionnées pour leur pleine collaboration. Des remerciements sont également adressés à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pour leur sollicitude et leur diligence. La Commission, finalement, adresse ses remerciements au Secrétariat du Grand Conseil pour son soutien.

1.3.3 Information au public et protection de la sphère privée

La CEP a eu le souci de respecter la sphère privée et de protéger la personnalité des personnes appelées à fournir des renseignements en tenant compte de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), qui dispose en son article 11 alinéa 1 que des données personnelles peuvent faire l'objet d'une information au public si l'une au moins des trois conditions suivantes est remplie :

- a) une disposition légale le prévoit ;
- b) la personne concernée a consenti à leur communication au public ou les circonstances permettent de présumer ce consentement ;
- c) elles ont un rapport avec l'accomplissement de tâches publiques et l'intérêt public à l'information l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée.

Compte tenu des dispositions légales en vigueur et des principes en matière de protection de la personnalité, la Commission a décidé – bien que l'identité de différents protagonistes ait été publiquement divulguée – de ne citer dans son rapport que le nom des personnes exerçant un mandat électif ou ayant été mandatées pour rendre un rapport dans le cadre de cette affaire. Elle a cependant demandé aux différents protagonistes si, en vertu des dispositions de la LInf, ils consentaient à la publication de leur nom. Une seule personne y a consenti, à savoir Jean-Daniel Wicky.

2 Réponses au mandat confié par le décret instituant une commission d'enquête parlementaire

2.1 Clarifier les circonstances qui ont conduit à la situation actuelle (art. 2 al. 1 let. a)

Quelques dates-clé

2007	Présentation d'un projet d'assainissement de l'ancienne pisciculture d'Etat à la commune d'Estavayer-le-Lac. Cette dernière indique vouloir placer ce secteur en zone touristique et propose un échange de terrain.
17 février 2010	Le Tribunal administratif confirme la démolition des cabanes de pêcheurs sises sur le terrain proposé par la commune.
1 ^{er} mars 2011	Message du Conseil d'Etat accompagnant le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction d'une pisciculture de remplacement.
11 mai 2011	Le Grand Conseil accepte le décret par 97 voix, sans opposition ni abstention.
2 décembre 2011	Mise à l'enquête de la modification du PAL d'Estavayer-le-Lac : modification de l'affectation de la zone devant accueillir la pisciculture. Cinq oppositions sont formées.
16 décembre 2011	Mise à l'enquête de la demande d'autorisation de construire la pisciculture. Sept oppositions sont formées.
21 juin 2012	Une pétition munie de 1800 signatures est adressée au Conseil d'Etat et au Conseil communal d'Estavayer-le-Lac. Elle demande le déplacement du projet de pisciculture dans un autre endroit. Les autorités n'y donnent pas suite.
28 mai 2014	La DAEC approuve la modification du PAL d'Estavayer-le-Lac. Un recours est interjeté contre cette décision ; il sera rejeté en octobre 2014.
3 février 2015	La Préfecture de la Broye lève les oppositions et délivre le permis de construire.
9 novembre 2015	Lancement du chantier de construction de la pisciculture.
25 octobre 2016	Inauguration de la pisciculture.
Décembre 2016	Mise en service des installations techniques et lancement de la production. A la fin du mois, 480 litres d'œufs périssent par manque d'eau à la suite d'un incident technique. D'autres incidents suivront.
2 mars 2017	Arrêt des installations techniques de la pisciculture.
Juin 2017	Lancement d'une expertise technique. Aqua Transform AG rend son rapport en juillet 2017.
Décembre 2017	Lancement d'une enquête administrative. Eller & Associés SA rend son rapport en mars 2018.
Mai 2019	Aqua Transform AG chiffre le coût de la remise en état de la pisciculture à 1,562 million de francs.
23 octobre 2019	Le Conseil d'Etat neuchâtelois propose à son homologue fribourgeois de créer une pisciculture intercantonale à Colombier (NE).
10 décembre 2019	Le Conseil d'Etat fribourgeois accepte la proposition neuchâteloise et décide d'abandonner la production à la pisciculture d'Estavayer-le-Lac.
20 janvier 2020	Deux députés déposent une requête demandant la création d'une Commission d'enquête parlementaire. Cette requête est acceptée par le Grand Conseil le 6 février 2020.
19 février 2020	Dépôt d'une motion populaire demandant la réouverture de la pisciculture.
28 mai 2020	Le Grand Conseil accepte le décret instituant une commission d'enquête.

2.1.1 Les principaux acteurs du projet

Nous brossons ici un bref portrait des principales personnes impliquées directement dans le projet de construction de la nouvelle pisciculture, de l'aube du projet à sa réalisation.

- > Jean-Daniel Wicky, chef du secteur faune aquatique et pêche au SFF puis chef adjoint du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche du SFF, est impliqué dans le projet dès ses prémises. C'est lui qui fut chargé de préparer, pour le message du Conseil d'Etat, le « descriptif avec justification des besoins » (cf. 2.1.5). Biologiste, docteur en sciences naturelles, il est à l'époque le seul, au SFF, à disposer de connaissances étendues en matière de biologie des poissons. Il a cependant précisé à la CEP que « les garde-pêches avaient des compétences techniques¹¹ ». Jean-Daniel Wicky a été progressivement écarté du projet après l'engagement de A_____ (cf. 2.1.8.3). Il sera rappelé en décembre 2016, après la perte de centaines de litres d'œufs. Il est parti en retraite en mars 2018.
- > A_____ est entré en fonction à l'été 2013 en qualité de chef du nouveau secteur faune, biodiversité, chasse et pêche du SFF. Engagé pour ses compétences managériales, il ne jouit d'aucune connaissance particulière en matière piscicole. Il a représenté le SFF tout au long de la phase de construction de la pisciculture. Il a quitté ce service en mars 2017 « pour des raisons politiques : c'est une décision de M^{me} la conseillère d'Etat », a-t-il déclaré à la CEP¹². Une version contestée par l'ancienne Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts : Marie Garnier a pour sa part évoqué une décision prise d'un « commun accord »¹³.
- > B_____ a rejoint le SBat en 2010, en qualité d'architecte. Il a été rapidement chargé de suivre le projet de la pisciculture. Il a quitté le SBat en 2018 (avant de le réintégrer en 2020).
- > D_____ est associé-gérant du bureau Y_____ Sàrl, à Fribourg, à qui les prestations d'architecte (CFC 291) ont été adjudgées, selon la procédure de gré à gré, pour un montant de 150 000 francs. Deux collaborateurs du bureau Y_____ Sàrl ont principalement été chargés du dossier de la pisciculture – l'un avant la construction (I_____), l'autre durant (J_____).
- > Bruno Gallusser était associé-gérant du bureau Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH, à Saint-Gall. Il était considéré comme le seul ingénieur spécialisé en installations piscicoles de Suisse (cf. 2.1.2). Il a conçu le projet de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac sous l'angle technique et s'est chargé du chiffrage des installations techniques. Victime de problèmes de santé, Bruno Gallusser a fait part dès 2009 de son intention de cesser ses activités¹⁴. Lors de son audition par la CEP, B_____ a déclaré : « Quand j'ai repris le dossier, M. Gallusser n'était déjà plus beaucoup dans le projet. On avait mille peines à le contacter. En plus, il était malade, un cancer de la langue, ce qui n'arrangeait rien pour la communication¹⁵. » En 2011, Bruno Gallusser « est en voyage, rendant la coordination architecte – ingénieur difficile, uniquement par e-mail¹⁶ ». Il a cependant établi le descriptif de l'installation et des éléments qui la compose figurant dans l'appel d'offres publié le 9 mars 2012 sur la plateforme internet www.simap.ch. Il a également analysé les trois offres reçues puis, lors d'un séjour en Suisse, participé à l'audition, le 12 juillet 2012, de l'entreprise adjudicatrice pressentie. M. Gallusser a ensuite disparu des radars. Il ne sera plus fait appel à lui.
- > C_____ était responsable du département Industrie de l'entreprise W_____ AG. C'est lui qui, en date du 18 avril 2012, a signé l'offre déposée au nom de son employeur. C'est également lui qui est entendu en date du 12 juillet 2012 par un comité d'audition chargé d'évaluer les connaissances techniques de la maison W_____ AG. Il était le principal interlocuteur des services et de l'architecte mandaté : « C'est moi qui ai suivi les séances de coordination et de maître d'ouvrage, et j'avais un chef de projet pour l'exécution. J'étais superviseur¹⁷. » En fin d'année 2016, il a été hospitalisé et s'est retiré du dossier. Le relais a été assuré par K_____.

¹¹ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

¹² PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

¹³ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

¹⁴ PV MO 02 du 29 septembre 2009.

¹⁵ PV d'audition de B_____ du 5 novembre 2011.

¹⁶ PV MO 08 du 11 juillet 2011.

¹⁷ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

- > F _____, garde-faune, a représenté les utilisateurs de la pisciculture lors des séances MO. Il a travaillé dans l'ancienne pisciculture dès 2007 : « Je suis fils et petit-fils de pisciculteur. Plus qu'un travail, c'est une passion », a-t-il confié à la CEP¹⁸. Il a participé à la conception de la nouvelle pisciculture : « On m'a demandé quelles espèces produire, dans quelles quantités, etc. J'ai donné des chiffres pour les calculs de réalisation des aspects techniques¹⁹. » Il n'a plus été convié aux séances MO à compter de mars 2016. Il occupe toujours son poste de garde-faune.

2.1.2 La genèse du projet

En 2007, le Conseil d'Etat a présenté à la commune d'Estavayer-le-Lac un projet d'assainissement et d'agrandissement de la pisciculture cantonale. Construite en 1959, celle-ci était devenue vétuste et trop petite. A l'occasion de cette présentation, le Conseil communal, désireux de placer ce secteur en zone touristique, a proposé à l'Etat un échange de terrain permettant la délocalisation de la pisciculture sur une parcelle voisine. Situé sur la place Nova Friburgo, le nouvel emplacement a été jugé idéal pour les besoins de fonctionnement de la pisciculture et du hangar à bateau. Le projet d'assainissement a dès lors été suspendu.

En 2008, l'architecte cantonal a contacté le bureau Y _____ Sàrl, récemment créé à Fribourg, pour lui demander de développer un premier projet pour la nouvelle pisciculture. Les honoraires se situant en-dessous du seuil de 150 000 francs, ce mandat a été adjugé selon la procédure de gré à gré. « L'architecte cantonal nous a demandé de nous occuper de ce mandat pour notre sensibilité à la construction en bois et à l'intégration du bâtiment dans le paysage », a expliqué à la CEP D _____, associé-gérant de Y _____ Sàrl²⁰.

Les aspects techniques ont pour leur part été confiés à Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH, à Saint-Gall. L'ingénieur Bruno Gallusser est alors considéré comme l'unique spécialiste en matière d'installations piscicoles : « C'était le seul à l'époque en Suisse », selon Jean-Daniel Wicky²¹. Il souligne que M. Gallusser avait conçu de nombreuses piscicultures en Suisse : il avait notamment participé à la rénovation de celle de Morat et esquissé le projet de rénovation de celle d'Estavayer-le-Lac. M. Gallusser est également le concepteur de la pisciculture cantonale bernoise de Ligerz, parfaitement fonctionnelle, ainsi qu'a pu s'en rendre compte la commission lors d'une visite.

Deux services sont impliqués dans la construction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac : le Service de bâtiment (SBat) et le Service des forêts et de la faune (SFF, aujourd'hui Service des forêts et de la nature, SFN). Une commission technique est mise en place en 2009, a indiqué Jean-Daniel Wicky à la CEP. Celle-ci se compose des deux chefs de service, de l'architecte mandaté et de lui-même. Un collaborateur du SBat, chargé du suivi du dossier, la rejoindra ultérieurement. Elle s'appuie en outre sur les connaissances et l'expérience d'un garde-faune, utilisateur de la pisciculture de 1959. Les démarches et travaux de cette commission sont consignés dans neuf procès-verbaux du maître d'ouvrage (PV MO) couvrant une période de trois ans (juillet 2009 à septembre 2012)²².

Les procès-verbaux précités relatent les différentes étapes conduisant aux mises à l'enquête de la modification du PAL de la commune d'Estavayer-le-Lac et du bâtiment de la nouvelle pisciculture.

2.1.3 L'échange de terrain avec la commune d'Estavayer-le-Lac

L'échange de terrain entre l'Etat et la commune d'Estavayer-le-Lac a été réglé dans une convention. En sus de l'échange des parcelles – mètre carré pour mètre carré –, les deux parties avaient en outre convenu que la commune d'Estavayer-le-Lac participerait aux frais de construction de la nouvelle pisciculture pour un montant de 150 000 francs, correspondant à la valeur estimée du bâtiment de la pisciculture de 1959. L'octroi de ce crédit a été accepté par le Conseil général d'Estavayer-le-Lac en date du 28 septembre 2011²³.

¹⁸ PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Procès-verbal d'audition de D _____ du 27 novembre 2020.

²¹ Procès-verbal d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

²² PV MO 01 à 09.

²³ Procès-verbal de la séance du Conseil général d'Estavayer-le-Lac du 28 septembre 2011.

La signature de la convention était subordonnée à l'acceptation par le Grand Conseil du décret relatif à l'octroi du crédit d'engagement pour la construction de la nouvelle pisciculture et à la délivrance du permis de construire.

2.1.4 La démolition des cabanes de pêcheurs

L'échange de terrain proposé en 2007 à l'Etat de Fribourg par la commune d'Estavayer-le-Lac était assorti d'une condition : il revenait à l'autorité communale de libérer sa parcelle de quatre cabanes de pêcheurs. Par décisions du 20 août 2008, le Conseil communal a ainsi révoqué les autorisations d'usage accru du domaine public accordées aux propriétaires desdites cabanes pour le 28 février 2009. Saisi de recours, le Préfet de la Broye a confirmé les décisions communales le 4 juin 2009, soulignant notamment que le règlement communal concernant l'utilisation du domaine public ou privé pour les constructions sur les grèves du lac permet de révoquer les autorisations d'usage accru du domaine public lorsque l'utilisation du sol est prévue pour un ouvrage public ou d'intérêt public. En l'occurrence, la pisciculture.

Contestée devant le Tribunal cantonal, la décision préfectorale a été confirmée dans un arrêt du 17 février 2010²⁴. La II^e Cour administrative a notamment souligné qu'il ne faisait aucun doute que la pisciculture répondait à la notion d'ouvrage d'intérêt public. La Cour arrêtaient par ailleurs que le recourant débouté disposerait d'un délai de trois mois dès la mise à l'enquête de la nouvelle pisciculture pour démolir ses cabanes et évacuer les matériaux.

Une pétition, munie de quelque 1800 signatures, demandant de « déplacer le projet cantonal de pisciculture dans un autre endroit moins sensible » a été adressée au Conseil d'Etat et au Conseil communal d'Estavayer-le-Lac en date du 21 juin 2012. Les deux autorités n'y donneront pas suite. Pour elles, « une nouvelle pisciculture répondant aux connaissances actuelles scientifiques et techniques placée sur les rives proches du lac se justifie »²⁵.

Les quatre cabanes de pêcheurs seront finalement détruites le 16 juillet 2013²⁶.

2.1.5 La préparation du décret

En mai 2010, la commission technique chargée de préparer le dossier de mise à l'enquête de la nouvelle pisciculture ne sait pas encore si cette construction fera l'objet d'un décret, assorti d'un passage devant le Grand Conseil²⁷. Le projet, estimé à 2 millions de francs, étant déjà financé à hauteur de 1,069 million²⁸, cela n'est pas indispensable. Il appartient au Conseil d'Etat de se déterminer.

Le Conseil d'Etat a finalement opté pour l'élaboration d'un décret. Lors de la séance de la commission chargée de l'examen du projet de décret, le commissaire du gouvernement, M. Pascal Corminboeuf, a rapporté que « le trésorier [*d'Etat*] a estimé que c'était mieux de rédiger un message pour un crédit d'engagement, pour une question de transparence du budget²⁹ ».

Le chef du SFF fut chargé d'établir le décret tandis qu'il revint au chef du secteur faune aquatique et pêche de préparer « un descriptif avec justification des besoins. Le caractère indispensable de cette pisciculture doit être démontré³⁰ ».

²⁴ Arrêt du Tribunal cantonal du 17 février 2010.

²⁵ Communiqué de presse de la DIAF du 23 novembre 2012.

²⁶ *La Liberté* du 17 juillet 2013.

²⁷ PV MO 03 du 26 mai 2010.

²⁸ Produit de la vente de la pisciculture « En Redon » (502 000 fr.), participation de la commune d'Estavayer-le-Lac (150 000 fr.), mesure du plan de soutien à l'économie (150 000 fr.), montant prévu pour l'assainissement de l'ancienne pisciculture (267 000 fr.).

²⁹ Procès-verbal de la séance de commission du 7 avril 2011.

³⁰ PV MO 05 du 24 août 2010.

2.1.6 Le message du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a adopté le 1^{er} mars 2011 le *Message No 237 accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction d'une pisciculture de remplacement*³¹. Il était accompagné de plans et de photos de la maquette du bâtiment.

Le message décrit entre autres le rôle des piscicultures de repeuplement gérées par les cantons membres du Concordat sur la pêche dans le lac de Neuchâtel, soulignant que celle alors en fonction à Estavayer-le-Lac produisait chaque saison entre 35 et 40 millions d'alevins de corégones (palée et bondelle) et environ 200 000 alevins de brochet.

Le message relayait l'avis de la Commission technique intercantonale de la pêche dans le lac de Neuchâtel, qui estimait « qu'une pisciculture sur la rive sud du lac de Neuchâtel est nécessaire afin de répondre aux exigences fixées dans le Concordat ». La Commission précisait encore que, « pour des raisons biologiques et de gestion, il est déconseillé de regrouper l'élevage de jeunes poissons dans une seule installation neuchâteloise existante ³²».

Le montant total de l'investissement était devisé à 2 millions de francs, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 8% incluse. Cette estimation, dont le degré de précision était de +/- 10%, se composait des éléments suivants :

CFC	Travaux	Francs
0	Terrain	0
1	Travaux préparatoires	290 000
2	Bâtiment	1 156 000
3	Equipements d'exploitation	414 000
4	Aménagements extérieurs	75 000
5	Frais secondaires et comptes d'attente	64 000
9	Ameublement et décoration	1000
Total		2 000 000

Le message indiquait encore que la mise en service de la pisciculture était prévue pour l'automne 2012.

Le 7 avril 2011, à l'unanimité de ses membres, la commission ordinaire chargée de son examen proposait au Grand Conseil d'adopter ce projet de décret.

2.1.7 Le vote du Grand Conseil

Le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction d'une pisciculture de remplacement a été traité par le Grand Conseil le 11 mai 2011. L'ensemble des groupes a soutenu le projet, jugé profitable tant à l'Etat qu'à la commune d'Estavayer-le-Lac³³.

Au vote final, le décret a été accepté par 97 voix, sans opposition ni abstention. Le Conseil d'Etat l'a promulgué le 24 mai 2011, avec entrée en vigueur immédiate.

2.1.8 Mises à l'enquête, oppositions et recours

La concrétisation de la nouvelle pisciculture nécessitait deux mises à l'enquête publique. Il convenait tout d'abord de modifier le plan d'aménagement local (PAL) d'Estavayer-le-Lac, puis de mettre en consultation la demande de construction du bâtiment.

³¹ Message du Conseil d'Etat du 1^{er} mars 2011.

³² *Ibid.*

³³ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil* du 11 mai 2011, p. 812ss.

2.1.8.1 La modification du PAL

La modification du PAL avait notamment pour objet le changement d'affectation de la parcelle devant accueillir la pisciculture qui, de zone résidentielle à caractère touristique et zone verte et de non bâtir, devait passer en zone d'activité soumise à prescriptions spéciales.

La mise à l'enquête publique de cette modification a été publiée par la commune d'Estavayer-le-Lac dans la *Feuille officielle* N° 48 du 2 décembre 2011. Elle a suscité cinq oppositions, traitées par le Conseil communal conformément à la loi.

La modification du PAL a été adoptée le 23 juillet 2013 par le Conseil communal qui, en parallèle, a déclaré les oppositions irrecevables. Un recours a été déposé à la DAEC, puis au Tribunal cantonal, avant d'être finalement retiré.

La DAEC a approuvé, le 28 mai 2014, la modification du PAL d'Estavayer-le-Lac. Cette décision – publiée dans la *Feuille officielle* N° 22 du 30 mai 2014 – a fait l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, qui l'a rejeté en date du 14 octobre 2014. Cette décision n'a pas été contestée devant le Tribunal fédéral dans le délai légal et est ainsi devenue définitive et exécutoire.

2.1.8.2 La demande d'autorisation de construire

La mise à l'enquête publique de la construction d'une nouvelle pisciculture à Estavayer-le-Lac a été publiée dans la *Feuille officielle* N° 50 du 16 décembre 2011. Avec cette précision : « Requéran : Etat de Fribourg, Service des forêts et de la faune ; promis-vendu à Etat de Fribourg, Service des bâtiments ».

Sept oppositions ont été formées contre la demande d'autorisation de construire. Avant de statuer sur leur sort, la Préfecture de la Broye a dû attendre l'entrée en force de la modification du PAL d'Estavayer-le-Lac. Ce n'est ainsi qu'en date du 3 février 2015 que cette autorité a pu lever les oppositions, déclarant six d'entre elles irrecevables et rejetant la dernière. Ce même jour, la Préfecture a délivré le permis de construire. Ces décisions n'ont fait l'objet d'aucun recours.

2.1.8.3 L'engagement de A_____ et la mise à l'écart de Jean-Daniel Wicky

La création du nouveau secteur faune, biodiversité, chasse et pêche fut la réponse de la conseillère d'Etat Marie Garnier à une enquête administrative sur l'organisation du SFF. La réorganisation proposée visait notamment à apaiser des tensions qui s'étaient fait jour au sein du corps des garde-faune, tensions relayées par diverses interventions parlementaires auxquelles le Conseil d'Etat avait répondu en date du 7 mai 2013³⁴.

Pour remettre de l'ordre, l'enquête administrative préconisait l'engagement d'une personne ayant des compétences managériales³⁵. Titulaire d'un master en administration publique, A_____ a été retenu pour occuper le poste. « A_____ était dans le comité cantonal des chasseurs, il avait à mon souvenir un CFC d'agriculteur et un brevet d'expert-comptable³⁶. Il avait également un grade à l'armée. Il m'apparaissait pouvoir se faire respecter des garde-faune et régler les problèmes de faune avec les chasseurs et les agriculteurs », a rapporté Marie Garnier³⁷.

Avant la réorganisation, Jean-Daniel Wicky était chef du secteur faune aquatique et pêche du SFF. Selon lui, il était prévu qu'il prenne la tête du nouveau secteur fusionné : « Même l'organigramme avait été décidé. Pour des raisons que j'ignore, j'ai été convoqué chez M^{me} Garnier, qui m'a expliqué vouloir quelqu'un d'autre. Son argumentation : elle

³⁴ Réponse du Conseil d'Etat à cinq instruments parlementaires 2012-CE-3083 du 7 mai 2013.

³⁵ Communiqué de presse DIAF du 6 mars 2013.

³⁶ A_____ précise dans sa prise de position sur le rapport de la CEP qu'il est au bénéfice d'un master en administration publique de l'IDHEAP, d'une formation d'agent fiduciaire et de deux certificats fédéraux en agriculture et commerce.

³⁷ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

voulait m'épargner, car en 2010 j'avais eu un arrêt de travail à cause d'un épuisement », a-t-il indiqué à la CEP³⁸. Cette version est contestée par l'ancienne conseillère d'Etat, qui a affirmé que M. Wicky « ne voulait pas être chef de secteur »³⁹.

Selon plusieurs personnes entendues par la CEP, A_____ et Jean-Daniel Wicky n'avaient aucune affinité et n'ont guère collaboré. Jean-Daniel Wicky, qui était pourtant chef adjoint du secteur, a indiqué à la CEP qu'il entretenait avec A_____ « des relations à distance. On s'est assez vite rendu compte que c'était la mauvaise personne à la mauvaise place. Il n'avait pas d'expérience dans la conduite des gens. »⁴⁰ A_____, pour sa part, a confié à la CEP que « M. Wicky ne voulait pas travailler avec moi et m'a savonné la planche. Je l'ai invité à plusieurs séances [*concernant le projet de pisciculture*], il n'est pas venu. J'ai cessé de vouloir l'inclure dans le projet. »⁴¹ Cette assertion est contestée par Jean-Daniel Wicky⁴².

Le déficit de collaboration et l'animosité entre les deux hommes ne seront pas sans conséquences sur le projet : « Je ne sais pas pourquoi M. Wicky a disparu des radars, mais je constate que l'on a des informations qui ont été perdues et qu'il n'y a pas eu de communication claire sur certains dossiers », a relevé B_____ devant la CEP⁴³. Reste que, selon lui, « la reprise du dossier par A_____ a été assez efficace⁴⁴ ».

2.1.9 L'organisation du projet au sein de l'administration cantonale

2.1.9.1 L'absence d'une commission de bâtisse

Le Règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat⁴⁵ dispose en son article 2 que :

¹ La constitution d'une commission de bâtisse est décidée de cas en cas par le Conseil d'Etat.

² En principe, la constitution de la commission est obligatoire pour les projets dont le devis dépasse 1 million de francs.

Le projet de la pisciculture, devisé à 2 millions de francs – mais dont 1,069 million était déjà financé – n'a pas fait l'objet d'une commission de bâtisse. La constitution d'un tel organe n'a semble-t-il jamais été envisagée pour ce « petit » ouvrage. En lieu et place a été mise sur pied une « Commission de construction », selon un procès-verbal du maître d'ouvrage (PV MO) de 2011⁴⁶, qui en détaille l'organisation interne : « [*L'architecte cantonal*] préside la Commission, le Service des bâtiments supervise et mène le projet. Le Service de la Faune et de la Flore [*sic*] assure le suivi technique au sein de cette Commission. » La commission semble fonctionner sous cette forme au moins jusqu'en septembre 2012, date du dernier PV MO de cette période (une nouvelle série de PV MO reprendra en 2016).

A l'été 2014, l'architecte cantonal est parti en retraite. Son successeur n'a pas endossé le rôle de président de la « Commission technique », dont il n'a jamais entendu parler⁴⁷. Selon les procès-verbaux, il ne prend part ni aux séances du maître d'ouvrage, ni à aucune séance de chantier. Ce dernier justifie : « L'architecte cantonal ne participe pas aux séances de chantier, pour des questions de disponibilité. Par ailleurs, cette construction ne nécessitait pas ma présence dans une commission de construction⁴⁸. » Reste que « l'architecte cantonal se renseignait régulièrement, mais il n'avait

³⁸ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

³⁹ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

⁴⁰ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

⁴¹ PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

⁴² Prise de position de Jean-Daniel Wicky sur le rapport de la CEP, voir p. 49.

⁴³ PV d'audition de B_____ du 5 novembre 2020.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat du 7 novembre 1978.

⁴⁶ PV MO 07 du 30 mai 2011.

⁴⁷ PV d'audition de E_____ du 17 août 2020.

⁴⁸ *Ibid.*

pas d'implication directe dans l'exécution du projet », a indiqué à la CEP B _____, qui a assuré avoir toujours eu le soutien nécessaire de sa hiérarchie dans l'accompagnement de ce projet⁴⁹.

2.1.9.2 Des responsabilités confuses

Des auditions menées par la CEP, il ressort qu'aucune structure organisationnelle claire n'a été mise en place lors de la phase de construction. « C'est le problème majeur : il n'y a jamais eu de commission de bâtisse, donc d'organe pour valider les choses. Je posais des questions au SBat qui me renvoyait au SFF, et vice-versa. C'était une erreur stratégique de ne pas avoir de commission de bâtisse », selon D _____⁵⁰.

Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de 2012 à 2016, Maurice Ropraz ignore si l'instauration d'une commission de bâtisse a été envisagée : « Il n'y avait à mon sens pas besoin de créer une telle commission pour un tel objet, de peu d'envergure », a-t-il déclaré à la CEP⁵¹. Pour lui, « apparemment, le lead [*du dossier de la pisciculture*] était au SFF »⁵². Pour son ancienne collègue Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts de 2012 à avril 2018, le lead revenait en revanche au SBat : « C'était une des règles du Conseil d'Etat de ne pas se mêler des dossiers gérés par le SBat. »⁵³ Présent lors de l'audition de M^{me} Garnier par la CEP, le chef du Service des forêts et de la nature, a complété : « Le SBat était le maître d'œuvre. Le SFF était là en tant qu'utilisateur final. Les mandats étaient attribués par le SBat et la DAEC. »⁵⁴

Prédécesseur de Marie Garnier à la tête de la DIAF, Pascal Corminboeuf a lui aussi déclaré qu'il revenait à la DAEC de concrétiser les projets. Avant de rajouter : « Je n'ai jamais été un chaud partisan de la méthode qui veut qu'une Direction s'occupe d'un projet jusqu'au vote du Grand Conseil, voire jusqu'à la votation par le peuple si nécessaire, et qu'ensuite on confie à la DAEC le soin de construire. Cela veut dire que la DAEC – en particulier le SBat – devrait avoir des spécialistes pour tout : aussi bien pour un hôpital que pour un gymnase, une ferme et même une pisciculture. »⁵⁵

Dans les échelons inférieurs, on ne semble pas davantage savoir à qui échoient les responsabilités. L'ancien architecte cantonal E _____, qui n'était pas en fonction lors des premières étapes du projet, n'a pas souvenir d'un organigramme pour ce projet. Mais pour lui, les choses étaient claires : « La DAEC a la responsabilité de veiller aux coûts, aux délais et à la qualité de la construction. Tout ce qui était des éléments liés à l'exploitation et à la technique était sous la responsabilité de la DIAF⁵⁶. »

B _____ a pour sa part indiqué que sa mission « était de conduire le projet du point de vue organisationnel. J'accompagnais le mandataire [*Y _____ Sàrl*] et le maître d'ouvrage [*le SFF*], notamment dans les procédures d'appels d'offres. »⁵⁷ Un point de vue que ne partage pas A _____ : « Nous étions utilisateurs. Le responsable de la construction, c'est le SBat. Moi, je ne regardais ça que du point de vue financier. On se battait pour que le budget soit respecté. »⁵⁸

Au niveau des garde-faune, la perception est encore différente : « L'enveloppe du bâtiment était surveillée par le SBat, mais la conception technique revenait à notre service. Donc A _____ a pris les pleins pouvoirs dans la gestion de la technique », selon F _____⁵⁹. Même écho auprès de son collègue G _____ lorsqu'il lui est demandé qui dirigeait le projet sous l'angle technique : « Le seul maître à bord, c'était A _____ ». ⁶⁰

⁴⁹ PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

⁵⁰ PV d'audition de D _____ du 27 novembre 2020.

⁵¹ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

⁵² *Ibid.*

⁵³ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ PV d'audition de Pascal Corminboeuf du 22 octobre 2020.

⁵⁶ PV d'audition de E _____ du 17 août 2021.

⁵⁷ PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

⁵⁸ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

⁵⁹ PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

⁶⁰ PV d'audition de G _____ du 8 octobre 2020.

2.1.10 Le projet d'exécution

2.1.10.1 L'adjudication du CFC 300 (installations techniques)

L'appel d'offres pour les installations techniques, CVCR & sanitaires (CFC 300) a été publié dans la *Feuille officielle* N° 10 du 9 mars 2012, ainsi que sur la plateforme www.simap.ch. Trois entreprises y ont répondu. Après évaluation des offres, W_____AG a été classée au premier rang. En juin 2012, B_____ a adressé un courriel à C_____ l'informant que « avant de faire l'adjudication de ce mandat nous désirons savoir si toutes les informations contenues sur les plans et dans la soumission sont compréhensibles pour vous ». Un mois plus tard, C_____ se présente devant un comité d'audition chargé d'évaluer les connaissances techniques de l'entreprise W_____AG. Ce comité – composé de B_____ (SBat), F_____ (garde-faune, représentant du SFF), I_____ (architecte, Y_____ Sàrl) et Bruno Gallusser (Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH) – a conclu, au terme de l'audition, que « le soumissionnaire a, d'après les questions posées, compris le fonctionnement et satisfait aux questions de l'ingénieur⁶¹ ».

2.1.10.2 Des économies à trouver

Après retour des soumissions, le devis général révisé du projet grimpe à 2,52 millions de francs. Le dépassement est lié aux équipements d'exploitation (CFC 3). « En résumé on constate que le projet est techniquement plus complexe que prévu et qu'il manque bel et bien 500 000 [francs] pour le réaliser », peut-on lire dans le procès-verbal d'une séance de septembre 2012⁶². Lors de cette même séance, l'architecte mandaté rappelle que dans son offre d'honoraires était clairement précisé que « le mandat d'architecte prenait en compte uniquement une coordination avec les travaux du CFC 3. Y_____ Sàrl n'est donc pas responsable de l'importante plus-value liée aux travaux du CFC 3. »⁶³

Deux solutions s'offrent alors : « Premièrement une demande de crédit complémentaire peut être faite au Grand Conseil ; cette solution paraît délicate. Deuxièmement on sort une partie des équipements d'exploitation « mobiles » du devis général pour un montant de 500 000 [francs] et on trouve un moyen différent interne au service de les financer. »⁶⁴ Une demande de crédit complémentaire apparaissant « délicate », la deuxième option est retenue. Ainsi : « B_____ transmet à Wicky les offres des équipements d'exploitation afin que ce dernier analyse la possibilité de simplifier les équipements techniques et le cas échéant de définir quels équipements d'exploitation pourraient être « sortis » du devis pour un montant de 500 000 [francs]. »⁶⁵ Il est demandé à Jean-Daniel Wicky de présenter son analyse lors d'une séance agendée le 26 septembre. Le procès-verbal de cette séance n'a pas été retrouvé.

Jean-Daniel Wicky a indiqué à la CEP que, après échange avec l'ingénieur Gallusser, « on avait dit qu'une économie possible était de renoncer au refroidissement de l'eau »⁶⁶. Cette piste est cependant contestée plus tard dans un courriel adressé par M. Wicky à B_____ : « Nos investigations auprès d'autres piscicultures récentes de Suisse ont démontré qu'un refroidisseur est nécessaire pour optimiser les éclosions⁶⁷. » Il s'agit, pour les utilisateurs de la pisciculture, de pouvoir influencer le point d'éclosion des œufs, qui se développent en fonction de la température de l'eau. Jean-Daniel Wicky précise encore que « mon collègue vaudois entre en matière pour un cofinancement par le biais du Fond intercantonal de repeuplement du lac de Morat VD/FR. Avant d'entreprendre les démarches formelles/officielles via les deux Conseillères d'Etat, directrices, concernées par cette affaire, je voudrais savoir le montant précis, nécessaire pour financer l'installation de refroidissement⁶⁸. »

Dans sa réponse à ce courriel, B_____ indique prendre note « que le système de refroidissement est nécessaire pour le bon fonctionnement de votre future pisciculture⁶⁹ ». Il relève que « toutefois, après retour des mesures d'économies demandées à l'entreprise potentiellement adjudicatrice, [...], nous n'avons pas pu dégager de grandes économies. En effet, la suppression du système de froid nous oblige à chauffer le bâtiment et l'eau sanitaire par un autre moyen pour

⁶¹ Procès-verbal d'audition de C_____ du 12 juillet 2012.

⁶² PV MO 09 du 7 septembre 2012.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

⁶⁷ Courriel de Jean-Daniel Wicky à B_____ du 30 novembre 2012.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Courriel de B_____ à Jean-Daniel Wicky du 18 décembre 2012.

lequel il faut investir un montant tout aussi important. Dans la meilleure variante cette solution nous permettrait d'économiser environ CHF 40 000.00 HT⁷⁰. »

D'autres pistes d'économies ont été proposées dès septembre 2012. S'élevant à 190 000 francs au total, elles sont détaillées par B _____ dans son courriel à Jean-Daniel Wicky :

Remplacement des fenêtre alu par du bois-métal	CHF 40 000.00 (architecte)
Remplacement des plinthe inox par plastique	CHF 15 000.00 (architecte)
Simplification des installations techniques	CHF 40 000.00 (installateur technique, W _____ AG)
Décalage de l'installation du bassin 10°	CHF 25 000.00 (à étudier, voir mail du 17 juillet de M. Gallusser)
Suppression du réservoir de filtration	CHF 40 000.00 (à étudier, voir mail du 17 juillet de M. Gallusser)
Réduction de la production de froid CHF 30'000.00	CHF 30 000.00 (à étudier, voir mail du 17 juillet de M. Gallusser)

B _____ considère alors que « ces mesures d'économies sont à étudier avant de prendre une décision, selon moi les économies à faire sur la technique sont les moins sûres et nous ne devrions pas trop en tenir compte et partir sur un financement complémentaire de CHF 500 000.00 moins les modifications de l'architecte, soit CHF 445 000.00⁷¹. » Cette proposition ne sera pas retenue. Lors de son audition devant la CEP, B _____ a déclaré : « J'ai demandé que l'on fasse une demande de crédit complémentaire au Grand Conseil. On m'a dit que non, qu'il fallait trouver des solutions à l'interne⁷². »

En janvier 2013, dans un nouveau courriel adressé à B _____, Jean-Daniel Wicky indique que, après discussion avec le garde-faune F _____, « nous constatons que pour l'incubation des œufs de palée et de bondelle, la température de l'eau du réseau convient assez bien et nous pensons [...] qu'un refroidisseur n'est pas absolument nécessaire⁷³ ». Il précise que des comparaisons de résultats sont effectuées avec leurs homologues neuchâtelois, dont la pisciculture est équipée d'un refroidisseur. M. Wicky insiste en revanche : « La nécessité d'un refroidisseur pour l'incubation des truites de lac est incontestable. Toutefois, F _____ a appris qu'il existe des armoires à incubation qui peuvent être refroidies individuellement. Cela pourrait apporter des économies⁷⁴. » Il en profite pour demander à B _____ s'il entretient encore des contacts avec l'ingénieur Gallusser, afin de prendre son avis.

La question des surcoûts est restée en suspens en 2013. Le 14 janvier 2014, une séance consacrée au financement de la pisciculture est organisée par Jean-Daniel Wicky, d'entente avec A _____⁷⁵. Il convient d'indiquer ici que A _____, entré en fonction quelques mois auparavant, a affirmé devant la CEP qu'il n'a pas été informé de l'importante plus-value au retour des soumissions : « Si j'avais su qu'il manquait 500 000 francs, [...] je ne serais pas parti avec ce projet sans demander au SBat un crédit complémentaire. J'ai été très surpris que l'on ne me transmette pas cette information⁷⁶. » Il a assuré n'avoir appris l'existence de ce rapport qu'en date du 19 janvier 2018, à l'occasion d'une audition dans le cadre de l'enquête administrative. Il a par ailleurs considéré que ce rapport lui avait été sciemment caché par Jean-Daniel Wicky, ce que ce dernier conteste fermement⁷⁷.

⁷⁰ Courriel de B _____ à Jean-Daniel Wicky du 18 décembre 2012.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

⁷³ Courriel de Jean-Daniel Wicky à B _____ du 25 janvier 2013.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Courriel de Jean-Daniel Wicky à B _____ et F _____ du 20 décembre 2013.

⁷⁶ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

⁷⁷ Prise de position de Jean-Daniel Wicky sur le rapport de la CEP, voir p. 49.

Lors de la séance du 14 janvier 2014 ou d'un appel téléphonique qui l'a suivie, A _____ propose, comme piste d'économie, le retrait du mandat d'architecte au bureau Y _____ Sàrl et la reprise du dossier en entreprise totale. Une demande rejetée par le SBat. B _____ l'explique dans un courriel adressé à A _____ : « *[L'architecte cantonal]* n'est pas d'avis de modifier le mandat à Y _____ Sàrl, car d'une part nous n'économiserions pas d'argent et d'autre part il faudrait refaire toutes les procédures de soumission, ce qui serait long et non productif⁷⁸. »

Dans ce même courriel, B _____ souligne encore : « Il reste la problématique du budget, qui n'est toujours pas résolue et tant que ce point n'est pas clair, la construction ne commencera pas. Lors de nos précédentes séances, nous avons vu que la simplification du projet seule ne permet pas de trouver le montant nécessaire. Une réflexion plus approfondie doit être faite, d'abord par le *[SFF]* et ensuite par l'architecte mandaté⁷⁹. »

Quelques mois plus tard, B _____ envoie un nouveau courriel à A _____ : « Concernant la réalisation des travaux, nous avons discuté avec *[l'architecte cantonal]* des options possibles par rapport aux surcoûts du projet et nous vous proposons le choix suivant pour respecter le crédit octroyé par le Grand Conseil. Etant donné que la plupart des surcoûts sont liés aux installations d'exploitation, nous envisageons de construire l'enveloppe du bâtiment tel que prévu et d'équiper la technique d'année en année selon les besoins⁸⁰. » A _____ oppose à cette proposition une fin de non-recevoir : « [...] nous ne pouvons pas y adhérer. En effet, l'installation technique est un tout. Equiper partiellement le site signifierait que nous ne pourrions pas produire d'alevins avant plusieurs années. Par conséquent, je t'invite à nous rencontrer pour discuter d'autres solutions⁸¹. »

Le 12 août 2014, le SBat publie un document résumant l'historique du projet de construction de la pisciculture⁸². Au chapitre financier, il est rappelé que « il est exclu de commencer les travaux sans une garantie de financement de ceux-ci ou une modification du projet ». Puis sont présentées et commentées trois pistes permettant de lancer les travaux :

- > **Modifier le projet**
« Cette option n'est pas recommandée, car cela implique de remettre le projet à l'enquête. »
- > **Simplifier la construction du projet**
« Cette option est celle que désire suivre le SFF, en sachant que c'est la plus difficile à faire. Travail de fourmis. »
- > **Trouver un financement complémentaire**
« Cette option est la plus simple, mais elle n'est pas suivie par le SFF, en tout cas pas pour un montant de 0.5 million. »

La CEP a relevé dans des échanges de courriels que deux séances de travail ont été organisées en ce mois d'août 2014, le 20 et le 29. Il n'existe pas de procès-verbal de ces séances.

Le 12 septembre 2014, l'entreprise W _____ AG a adressé à B _____ une offre « mise à jour pour les installations CVCR & sanitaires de la future pisciculture d'Estavayer-le-Lac »⁸³. Le coût est ramené à 546 358 fr. 95, soit 141 385 fr. 65 de moins que dans l'offre de 2012.

Le Conseil d'Etat a finalement adjugé les travaux à W _____ AG le 25 août 2015, pour un montant de 687 744 fr. 60, soit le montant de l'offre déposée par l'entreprise le 18 avril 2012. Et ce, quand bien même W _____ AG avait déjà révisé son offre à la baisse. Pour l'adjudger à cette dernière offre, le Conseil d'Etat aurait été contraint de remettre le marché en soumission, ce qui aurait repoussé le début des travaux.

⁷⁸ Courriel de B _____ à A _____ du 27 février 2014.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Courriel de B _____ à A _____ du 23 juin 2014.

⁸¹ Courriel de A _____ à B _____ du 27 juin 2014.

⁸² *Historique de la construction d'une nouvelle pisciculture à Estavayer-le-Lac*, état au 12 août 2014.

⁸³ Courriel de C _____ à B _____ du 12 septembre 2014.

Le tableau ci-dessous compare les principales différences de prix entre les offres de 2012 et 2014 pour chaque position :

Équipements d'exploitation	Offre du 18.04.2012 (en francs)	Offre du 12.09.2014 (en francs)	Différence (en francs)	Différence (en %)
Installation de froid	149 263	113 768	35 585	23,8 %
<i>Appareils</i>	81 045	53 038	28 007	34,6 %
<i>Organe de réglage</i>	32 639	26 531	6108	18,7 %
Production de chaleur	41 828	32 930	8898	21,3 %
<i>Appareils</i>	23 096	14 118	8978	38,9 %
Chauffage des locaux	13 795	13 897	102	
Récupération de chaleur	12 641	12 695	54	
Réservoirs	127 799	105 440	22 359	17,5%
<i>Réservoir eau commune</i>	26 400	24 190	2210	8,4 %
<i>Réservoir eau 1°C</i>	35 370	26 786	8584	24,3 %
<i>Réservoir eau lavage de filtres</i>	36 570	27 848	8722	23,9 %
<i>Réservoir eau 10°C</i>	27 033	24 190	2843	10,5%
Installations sanitaires	201 926	189 891	12 035	6%
<i>Filtre charbon actif</i>	41 458	34 815	6643	16 %
Bacs d'élevage de poissons	53 943	22 300	31 643	58,7 %
Cylindres d'incubation	48 900	24 450	24 450	50 %
Travaux d'étude	30 000	25 000	5000	16,7 %
TOTAUX (HT)	680 095	540 281	139 814	20,6 %
(TTC)	687 744.60	546 358.95	141 385.65	

La comparaison des offres montre que l'on choisit en 2014 une unité de production de froid et un filtre à charbon actif moins coûteux mais moins performants, que l'on réduit la taille des différents réservoirs, que l'on réduit le nombre de bacs d'élevage de poissons et que l'on divise par deux le nombre de cylindres d'incubation.

2.1.10.3 Le projet Gallusser

Nombre d'interlocuteurs de la CEP l'ont dit : Bruno Gallusser était le seul spécialiste en installations piscicoles de Suisse. C'est donc logiquement que le SFF lui a demandé de développer le projet de rénovation de l'ancienne pisciculture, puis celui de construction de la nouvelle.

L'ingénieur a livré en 2009 et 2010 des plans détaillés et des schémas. Il a par ailleurs établi le descriptif de l'installation et des éléments qui la compose figurant dans l'appel d'offres de 2012. Ainsi, W_____AG « avait toutes les bases nécessaires pour mettre [le projet] en exécution, en tant qu'entreprise de la technique du bâtiment », a assuré C_____ devant la CEP⁸⁴.

« Pour moi, [le projet Gallusser] était définitif, sinon on n'aurait pas pu se reposer sur l'entreprise W_____AG pour réaliser la pisciculture », a indiqué B_____ à la CEP⁸⁵. Jean-Daniel Wicky est lui aussi persuadé que si l'on avait suivi le plan initial, la pisciculture produirait aujourd'hui des alevins : « L'expertise [d'Aqua Transform AG⁸⁶] montre

⁸⁴ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

⁸⁵ PV d'audition de B_____ du 5 novembre 2020.

⁸⁶ Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung, Aqua Transform AG, 28 juillet 2017

que le projet mis à l'enquête aurait fonctionné. Mais ce qui a été réalisé ne correspond pas à ce qui a été mis à l'enquête⁸⁷. »

La modification du projet Gallusser « a été faite pour respecter le budget. On a changé le concept pour réaliser la pisciculture dans les meilleures conditions financières possibles », a pour sa part justifié A _____ devant la CEP⁸⁸.

2.1.10.4 La modification du concept piscicole

Le 10 novembre 2014, soit deux mois après le dépôt de la dernière offre de W _____ AG, C _____ a adressé un courriel à B _____ et D _____ leur indiquant que, « pour donner suite à notre entretien et votre demande⁸⁹ » :

- > l'unité de production de froid a été supprimée ;
- > une pompe à chaleur assurera le chauffage de l'eau du bassin à 10°C, la production d'eau chaude sanitaire et le chauffage des locaux ;
- > le captage de l'eau du lac pour la pompe à chaleur se fera dans la zone du hangar à bateau ;
- > les rejets d'eau de la pompe à chaleur pourraient éventuellement être utilisés dans le processus piscicole.

A compter de cet instant, le projet imaginé par l'ingénieur spécialisé n'est plus le fil conducteur de la construction des installations techniques. D'autres modifications importantes seront apportées en cours de route.

2.1.10.5 Un premier crédit supplémentaire

Le devis général révisé du 16 janvier 2015 – lequel tient compte des modifications techniques proposées par W _____ AG – fait état d'une facture finale s'élevant à 2,28 millions de francs⁹⁰. L'investissement supplémentaire de 280 000 francs a été accordé par le Conseil d'Etat à la DIAF lors de sa séance du 16 juin 2015. Ce crédit d'investissement a été compensé par une économie de 150 000 francs au budget 2015 du SFF, rubrique « Aménagements forestiers », ainsi que par un prélèvement de 90 000 francs du fonds intercantonal de repeuplement du lac de Morat et de 40 000 francs du fonds intercantonal d'études piscicoles du lac de Neuchâtel.

2.1.11 L'exécution de l'ouvrage

2.1.11.1 Le lancement de la construction

Le 24 mars 2015, le premier PV de chantier annonce que la construction de la nouvelle pisciculture démarrera le 7 avril 2015⁹¹. Mais deux jours plus tard, « suite à une décision du maître d'œuvre, le début du chantier est reporté pour une durée indéterminée⁹² ». Le défaut de crédit de 280 000 francs a conduit le SBat à recommander au Directeur AEC de renvoyer les travaux « dans l'attente d'une décision favorable du Conseil d'Etat sur le financement du dossier⁹³ ».

Le chantier a finalement été lancé le 9 novembre 2015, cinq mois après la décision du Conseil d'Etat⁹⁴.

2.1.11.2 Mise à jour des installations techniques

En février 2016, B _____, A _____, F _____, J _____ et C _____ ont visité la pisciculture de Colombier (NE), qui « fonctionne uniquement avec l'eau du lac pompée à partir d'un puits⁹⁵ ».

⁸⁷ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

⁸⁸ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

⁸⁹ Courriel de C _____ à B _____ et D _____ du 10 novembre 2014.

⁹⁰ Devis général révisé du 16 janvier 2015, Y _____ Sàrl.

⁹¹ PV CH 000 du 24 mars 2015.

⁹² PV CH 001 du 26 mars 2015.

⁹³ Note du SBat au CE Ropraz du 26 mars 2015.

⁹⁴ PV CH 002 du 13 novembre 2015.

⁹⁵ PV MO 02 du 19 février 2016.

Lors de cette visite, un développement des installations techniques est envisagé. Le procès-verbal de séance le résume ainsi⁹⁶ :

- le service des forêts et de la faune documentera la qualité de l'eau nécessaire pour l'élevage d'écrevisses à pattes blanches
- le service des forêts et de la faune se renseigne auprès des autorités compétentes sur la qualité de l'eau du réseau fournie à Estavayer-le-Lac et des possibles risques de traitements ponctuels
- le service des forêts et de la faune établira une liste du matériel qui sera récupéré de la pisciculture à Estavayer-le-Lac et de celle de Morat avec un relevé des dimensions et des alimentations et écoulements nécessaires et transmettra ces informations à C_____ de W_____AG
- W_____AG étudie les possibilités de développement des installations dans le sens d'une utilisation maximale de l'eau du lac qui permette l'élevage d'écrevisses à pattes blanches selon les points suivants :
 - le type de filtre et le ou les réseaux sur lesquels il est installé
 - les modifications du type et du nombre de bassin demandées par le service des forêts et de la faune d'après la liste qui sera établie
 - les raccordements d'alimentation et d'écoulement nécessaires à ceux-ci
 - l'installation d'une armoire pour l'élevage de truites
 - les modifications des appareils discutés lors de la séance (couvercles bassin, colonne d'éclosion)
 - possibilité de fixer un tuyau souple ø 40 pour transporter les alevins de l'écloserie au bateau
- L'entreprise W_____AG contrôle la faisabilité de ces divers points sur le plan technique et financier jusqu'au vendredi 4 mars [2016]

Le 17 mars 2016, W_____AG a adressé au SFF sa nouvelle offre mise à jour. Le coût total des installations techniques CVCR & sanitaires est alors porté à quelque 690 000 francs (HT)⁹⁷. C_____ a présenté le lendemain, en séance MO, les « installations techniques et leur nouveau concept de fonctionnement selon les divers points abordés lors des dernières séances et les instructions des utilisateurs (gardes faune) »⁹⁸.

Le procès-verbal de séance les résume ainsi⁹⁹ :

- Le nouveau concept intègre les éléments qui peuvent être récupérés dans l'ancienne pisciculture d'Estavayer-le-Lac et celle de Morat
- Les éléments récupérés remplacent les bassins en inox (2 bassins extérieurs ronds, 1 bassin intérieur rond, 8 bassins intérieurs rectangulaires) qui étaient prévus dans la variante servant de base à l'établissement du contrat
- Les 10 cylindres de 20L prévu dans la variante de base ont été remplacés par une installation en acier inox permettant d'accueillir 20 cylindres de 30L accompagnés d'un bassin pour la décantation des coquilles d'œufs et de 4 bassins pour la récupération des alevins.
- Le nombre de bassins ainsi que leur volume a considérablement augmenté. Ceci implique une augmentation du débit d'eau nécessaire au fonctionnement des installations.
- Les conduites servant à prélever l'eau du lac ont déjà été réalisées, par conséquent le débit d'eau prélevé dans le lac peut être porté au maximum à 20m³/h. Le filtre doit être adapté au débit et donc être augmenté en conséquence.
- L'installation tel que présentée nécessite une utilisation de 30m³/h dans son fonctionnement total, c'est pourquoi l'apport d'eau du lac doit être complété par celui du réseau d'eau communal
- Un filtre a été ajouté à l'adduction d'eau du réseau communal pour permettre son utilisation, sans danger pour la production piscicole, lors de concentrations élevées de chlore dans l'eau

⁹⁶ PV MO 02 du 19 février 2016.

⁹⁷ Offre W_____AG du 17 mars 2016.

⁹⁸ PV MO du 18 mars 2016.

⁹⁹ *Ibid.*

Au terme de la présentation, A_____ a rappelé que le budget allouait un montant de 550 000 francs (TTC) aux installations techniques et qu'il n'était pas envisageable de revoir ce montant à la hausse. C_____ a alors souligné qu'il était « possible de réaliser l'installation en sélectionnant les éléments à réaliser selon le descriptif fourni afin de ne pas dépasser le budget à disposition¹⁰⁰ ». Le procès-verbal relate :

- Une première variante est esquissée pour la réalisation des installations sans le filtre supplémentaire sur l'adduction d'eau du réseau communal et sans l'installation en acier inox pour les 20 cylindres de 30 L. Cette esquisse permet de se rendre compte qu'il est certainement possible d'atteindre l'objectif financier avec cette stratégie.
- Le MO doit définir, jusqu'au jeudi 24 mars, selon le descriptif présenté, quels sont les éléments à conserver et/ou supprimer pour garantir que les coûts ne dépassent pas les 550 000 CHF TTC du contrat et que l'installation couvre les besoins de production.

La CEP a retrouvé le brouillon d'une lettre à en-tête du SBat et du SFF à l'adresse de W_____ AG¹⁰¹. La Commission n'a pas pu vérifier que ce courrier a bien été envoyé. Il n'empêche, ce brouillon – reproduit ci-après – résume la position des deux services à propos du projet présenté le 18 mars 2016 :

« Faisant suite à notre visite de la pisciculture de l'Etat de Neuchâtel [...], vous avez reçu plusieurs demandes pour mettre à jour votre offre et le projet par rapport aux demandes des utilisateurs que sont les gardes-faune. Nous vous avons à plusieurs reprises et vous l'avez bien compris demander de bien respecter le budget des installations techniques qui se montent à environ Frs. 550 000 après une première modification du projet à la suite de la mise à l'enquête. Nous vous avons reçu dans nos locaux en date du 18 mars 2016 pour prendre connaissance avec le Service des forêts et de la faune et l'architecte du nouveau projet et de l'offre y relative.

Lors de cette présentation, nous avons donc découvert un projet très abouti et détaillé, adapté à une exploitation future et répondant en tout point aux besoins du maître de l'ouvrage. Toutefois, l'offre était supérieure au montant à disposition du maître de l'ouvrage de plus de Frs. 170 000.00, raison pour laquelle nous avons supprimé des éléments de cette offre pour arriver à un nouveau montant d'environ Frs. 530 000 et qui répond toujours aux besoins actuels. Les éléments supprimés, pourront être intégrés au projet en tenant compte des besoins futurs.

Aussi, fort de ces montants, le Service des forêts et de la faune, ainsi que le Service des bâtiments, vous informent que le montant de Frs. 550 000 ne peut pas être dépassé dans le présent projet et qu'aucune plus-value ne sera accepté pour ce projet, dont vous avez la responsabilité technique. »

Selon les indications manuscrites de B_____ directement apposées sur l'offre du 17 mars 2016, il est envisagé de se passer des éléments suivants :

Equipements	Prix (en francs)
Filtre à charbon actif pour l'eau du réseau	34 815.00
Cylindres d'incubation de 30 litres (10 pièces)	23 100.00
Structures métalliques pour cylindres d'incubation	28 380.00
Bassin de décantation des coquilles et alevins	17 760.00
Bassins de récupération des alevins	36 960.00
Cylindres d'incubation de 30 litres supplémentaires (10 pièces)	23 100.00
TOTAL (HT)	164 115.00

¹⁰⁰ PV MO du 18 mars 2016.

¹⁰¹ Brouillon de lettre SBat et SFF à W_____ AG du 16 avril 2016.

B _____ précise qu'il n'a fait que vérifier si, avec le report de ces éléments, le budget disponible pour ce poste pouvait être maintenu. « Mais il ne s'agit en aucun cas d'un document de décision pour supprimer tel ou tel élément », assure-t-il, soulignant encore qu'une telle décision n'appartenait pas au SBat, mais au SFF¹⁰².

Au terme de cette opération d'élagage, la facture finale s'est ainsi vue ramenée à un montant de 526 453 fr. 70 (HT). Les services assurent que la suppression de ces équipements ne prêterait pas les besoins de la pisciculture.

2.1.11.3 La mise en œuvre des installations techniques

Les procès-verbaux indiquent que W _____ AG a investi le chantier de la pisciculture en mai 2016.

Le 25 mai 2016, à la suite d'une visite sur place, A _____ demande à W _____ AG une offre afin de compléter les installations techniques¹⁰³. A _____ confirme dans un courriel le souhait du SFF de « disposer d'une offre complète pour finaliser l'installation technique de la pisciculture [...], soit la dernière partie qui avait été reportée en son temps pour des considérations budgétaires¹⁰⁴. » Il demande encore que l'offre prenne en considération le remplacement des bassins de production en « Eternit » par des bassins en polyester¹⁰⁵. Contrairement à ce qui avait été prévu, ces derniers éléments n'ont finalement pas pu être repris de l'ancienne pisciculture, « à cause des risques d'amiante¹⁰⁶ ».

Le 6 juin 2016, W _____ AG dépose son offre pour les « équipements piscicoles supplémentaires¹⁰⁷ ». Elle se décompose comme suit :

Equipements	Prix (en francs)
Bassins d'élevage de poissons <i>Rectangulaires (10 pièces)</i> <i>Circulaires (4 pièces)</i>	25 125.00 8400.00
Cylindres d'incubation (20 pièces, contenance 30 litres) Structure métallique pour cylindres d'incubation	46 200.00 28 380.00
Bassin de décantation des coquilles et alevins	17 760.00
Bassin de récupération des alevins	9240.00
Armoires à truites (2 pièces)	13 920.00
Total (HT)	149 033.00

Si la plupart des équipements supprimés le 17 mars 2016 font leur réapparition, ce n'est pas le cas du filtre à charbon actif pour l'eau du réseau.

2.1.11.4 Devis final et deuxième crédit complémentaire

A la suite des compléments apportés à l'offre du 17 mars 2016, la facture de la pisciculture passe à 2,441 millions de francs. Dans sa séance du 4 juillet 2016, le Conseil d'Etat « autorise la DIAF [...] à terminer les travaux de la pisciculture en 2016 pour un montant total de 2 441 000 francs, soit 161 000 francs en plus du montant autorisé en juin 2015. Une partie du dépassement effectif de 149 000 francs (161 000 [moins] 12 000 francs de reports internes) sera couvert par un prélèvement de 100 000 francs au fonds de repeuplement du lac de Morat. La Commission intercantonale de la pêche dans le lac de Morat a fait part de son accord quant à ce prélèvement lors de sa séance du 9 juin 2016. Pour le solde manquant, à savoir 49 000 francs, il sera compensé dans le cadre du budget annuel du SFF¹⁰⁸. »

¹⁰² Courriel de B _____ du 14 avril 2021.

¹⁰³ PV CH 016 du 25 mai 2016.

¹⁰⁴ Courriel de A _____ à C _____ du 31 mai 2016.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

¹⁰⁷ Offre de W _____ AG du 6 juin 2016.

¹⁰⁸ Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 4 juillet 2016.

Le 8 août 2016, la DAEC a adjugé à W_____AG le montant de 150 709 fr. 35 (TTC) pour terminer les installations techniques.

2.1.12 L'alimentation en eau de la pisciculture

2.1.12.1 Le projet Gallusser

Idéalement, la pisciculture devrait être alimentée avec l'eau du lac, pompée en profondeur, gage d'une certaine stabilité. Mais la configuration des lieux – pente douce – aurait nécessité l'installation d'une conduite de quelque 800 mètres. Cette option, trop coûteuse, a été abandonnée. Le choix s'est ainsi porté sur l'eau du réseau de la commune d'Estavayer-le-Lac.

« L'eau du réseau est traitée [...] et répond aux exigences d'une exploitation piscicole », assure l'ingénieur spécialisé Gallusser¹⁰⁹. Il souligne que le risque, pour l'exploitation piscicole, réside dans l'utilisation éventuelle de chlore par la commune à des fins de désinfection : cela entraînerait probablement la mort de tous les poissons. Pour éviter une telle issue, l'installation d'un filtre à charbon actif est prévue : « Celui-ci peut retenir le chlore en grande quantité et de manière fiable¹¹⁰. »

L'utilisation de l'eau du réseau communal pour l'exploitation de la pisciculture demeure l'unique option, même au-delà de la modification du concept piscicole de novembre 2014, qui consacre l'installation d'une prise d'eau dans le hangar à bateau. « Dans l'historique, cette prise d'eau n'a pour seul but que d'alimenter la pompe à chaleur », a indiqué C_____ à la CEP¹¹¹.

2.1.12.2 L'utilisation de l'eau du lac pour la production piscicole

C'est à la suite de la visite de la pisciculture de Colombier, en février 2016, que l'on envisage l'utilisation de l'eau du lac. Le procès-verbal¹¹² de cette visite indique que :

- Le [SFF] documentera la qualité de l'eau nécessaire pour l'élevage d'écrevisses à pattes blanches
- Le [SFF] se renseigne auprès des autorités compétentes sur la qualité de l'eau du réseau fournie à Estavayer-le-Lac et des possibles risques de traitements ponctuels.
- W_____AG étudie les possibilités de développement des installations dans le sens d'une utilisation maximale de l'eau du lac qui permette l'élevage d'écrevisses à pattes blanches

C'est alors que C_____ propose aux utilisateurs d'utiliser les rejets de la pompe à chaleur pour l'élevage des écrevisses : « Cela a été validé par le SFF et F_____ lors d'une séance en janvier 2016¹¹³. » Il n'est cependant pas question de renoncer à l'eau du réseau, même si cela a peut-être été envisagé, ainsi que peut le laisser penser la lecture du PV MO du 18 mars 2016, où C_____ souligne que l'installation telle que présentée nécessite une utilisation de 30 m³/h d'eau dans son fonctionnement total. Or, peut-on lire, « les conduites servant à prélever l'eau du lac ont déjà été réalisées, par conséquent le débit d'eau prélevé dans le lac peut être porté au maximum à 20 m³/h, c'est pourquoi l'apport d'eau du lac doit être complété par celui du réseau d'eau communal¹¹⁴. » C_____ indique ainsi que, comme prévu dans le projet Gallusser, « un filtre a été ajouté à l'adduction d'eau du réseau communal pour permettre son utilisation, sans danger pour la production piscicole, lors de concentrations élevées de chlore dans l'eau¹¹⁵ ». Pour des raisons d'économies, ce filtre sera biffé de l'offre du 17 mars 2016 (cf. 2.1.11.3).

¹⁰⁹ *Entscheidungsgrundlagen Abwasserbehandlung*, Bruno Gallusser, 14 septembre 2010.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹¹² PV MO 02 du 23 février 2016.

¹¹³ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹¹⁴ PV MO 03 du 23 mars 2016.

¹¹⁵ *Ibid.*

F_____ indique pour sa part que lorsque lui et ses collègues ont appris que l'eau pompée dans le hangar à bateau alimenterait l'exploitation piscicole, ils ont relevé le problème de la forte turbidité en période hivernale. « Mais on nous a répondu qu'avec les nouveaux filtres, cela ne posait pas de problème. La question était réglée¹¹⁶. » G_____ assure avoir tenté de prévenir : « Dans le hangar, les pompes sont à cinq centimètres du limon. Ça ne peut pas fonctionner. Je l'ai relevé en séance de chantier, devant l'architecte et tous les responsables. Je leur ai dit que ça ne jouerait pas de prendre l'eau dans le hangar, que le filtre serait bouché en moins de deux. Pour nettoyer le filtre, selon un technicien avec qui j'ai parlé sur place, il faut 8 m³ d'eau alors que l'on avait une réserve de 4 m³. Je leur ai dit que ça ne fonctionnerait pas. A_____ a dit que j'étais négatif et m'a demandé de quitter la salle¹¹⁷. » A_____ conteste cette assertion¹¹⁸.

Quant à Jean-Daniel Wicky, il considère incompréhensible la décision d'utiliser l'eau pompée dans le hangar pour la production piscicole : « Quelqu'un qui connaît le métier de la pisciculture ne ferait jamais ça¹¹⁹. »

2.1.12.3 Un raccordement problématique

Même sans filtre, les installations seront raccordées au réseau communal. Le diamètre du tube d'adduction d'eau installé ne permet cependant pas une amenée d'eau suffisante. Les utilisateurs le constateront en janvier 2017, alors que le niveau du lac est très bas et qu'il aurait fallu amener toute l'eau nécessaire via le réseau communal. « On s'est rendu compte que le diamètre d'introduction a été réduit en ø DN 32. C'est là qu'on a constaté qu'on n'avait pas assez d'eau », a relevé C_____ devant la CEP¹²⁰. Il s'agit là, à ses yeux, d'un « gros dysfonctionnement ».

En 2014, W_____ AG avait indiqué les besoins suivants :

« Introduction d'eau potable pour un débit nominal 18 m³/h soit PE ø 63mm¹²¹. »

Selon les informations fournies par la commune d'Estavayer-le-Lac, le tube installé est un PE 40 PN 16¹²². « Je ne sais pas qui a demandé ça », a confié C_____ à la CEP¹²³. L'entreprise mandatée pour les travaux de raccordement a rapporté à la CEP n'avoir pas trouvé dans ses archives « d'autres informations que le devis demandé (par entretien téléphonique) par J_____ du bureau Y_____ Sàrl [...] daté du 27.03.2015¹²⁴ ». L'entreprise précise que les travaux ont été effectués sur la base de ce devis : « Nous n'avons jamais reçu une autre information concernant le diamètre du tuyau PE à poser en terre¹²⁵. »

D_____, pour sa part, a relevé que dans un procès-verbal de novembre 2015, une remarque figure au chapitre « architecte » :

« Contrôler avec l'entreprise W_____ AG si le diamètre de la conduite d'alimentation en eau est suffisant¹²⁶. ».

Ainsi, selon lui, « nous aurions donc demandé à W_____ AG si le diamètre de la conduite d'alimentation en eau est suffisant¹²⁷ ». L'architecte produit par ailleurs la copie d'un courriel de J_____, daté du 19 décembre 2016, demandant à l'installateur de lui confirmer que le diamètre posé est bien du DN 40. « Visiblement nous étions tout à fait au courant qu'il s'agissait d'un diamètre 40, ce diamètre a donc dû nous être confirmé¹²⁸. »

¹¹⁶ PV d'audition de F_____ du 7 janvier 2021.

¹¹⁷ PV d'audition de G_____ du 8 octobre 2020.

¹¹⁸ Prise de position de A_____ sur le rapport de la CEP, voir p. 48.

¹¹⁹ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

¹²⁰ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹²¹ Courriel de C_____ à D_____ du 9 décembre 2014.

¹²² Courriel du Secrétaire général de la commune d'Estavayer du 25 janvier 2021.

¹²³ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹²⁴ Courriel de S_____ Sàrl du 2 février 2021.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ PV CH 002 du 13 novembre 2015.

¹²⁷ Courriel de D_____ du 15 février 2021.

¹²⁸ *Ibid.*

W_____AG considère pour sa part que « l'ordre pour le mandat de l'introduction sanitaire a probablement été donné par l'architecte¹²⁹ ». La société a fourni à la CEP le plan du radier qu'elle a remis à l'architecte pour exécution le 21 janvier 2016¹³⁰. Ce plan indique, pour l'introduction d'eau : ø 75 (DN 65) Série 5, SDR 11¹³¹. W_____AG assure n'avoir retrouvé dans ses archives aucun document expliquant le passage à un tube PE 40 PN 16. Mais l'entreprise l'affirme : « Ce changement n'a pas été demandé par W_____AG¹³². »

2.1.13 De l'écoulement gravitaire à un système de pompage

Dans le projet de l'ingénieur spécialisé Gallusser, l'eau du réseau était pompée puis stockée dans un réservoir, où elle se détendait. Elle était ensuite amenée vers les autres réservoirs par l'effet des vases communicants.

Or, dans le projet livré, l'eau stockée dans la cuve de décantation est ensuite transférée d'un réservoir à l'autre à l'aide d'une pompe placée au fond du bassin. Puis elle est pompée depuis l'étage vers le bas, provoquant des débits instables et des problèmes supplémentaires de pression dus à des turbulences au niveau de la pompe et dans les tuyauteries¹³³. « [...] Le problème principal est la pression dans les tuyauteries pouvant occasionner des problèmes de sursaturation gazeuse. Une eau présentant une saturation totale en gaz trop élevée favorise la maladie des bulles de gaz (saturation en azote, maladie de décompression) chez les jeunes poissons. Les poissons ne sont pas capables de survivre avec les vaisseaux distendus après y avoir été exposés », explique le consultant technique mandaté par la CEP¹³⁴. Faute de compétence en biologie des poissons, personne n'a tenu compte de cette donnée.

Cette modification au concept initial a été apportée par W_____AG. Il s'agissait, selon C_____, de s'adapter à l'architecture du bâtiment, qui ne permettait pas l'écoulement gravitaire prévu : « En 2015, nous avons reçu les plans d'architecte, avec les hauteurs, etc. Sur cette base, on a établi les plans d'exécution en reprenant les plans établis par Gallusser. On a réagi auprès de l'architecte, qui nous a dit par où passer avec les conduites. On a regardé toutes les solutions pour arriver en gravitaire, mais ce n'était pas possible. D'où la décision de mettre des pompes¹³⁵. »

D_____ indique n'avoir pris connaissance de la modification opérée par W_____AG qu'à la publication du rapport d'Aqua Transform AG. Il assure que le bâtiment, du point de vue architectural, avait été développé en fonction de la solution de Bruno Gallusser. Et selon lui, « on ne m'a jamais dit que l'installation de W_____AG nécessitait des pompes. On ne nous a jamais demandé de modifier le bâtiment à cause d'un problème gravitaire¹³⁶ ».

Selon B_____, il y avait suffisamment de place pour faire comme cela était prévu dans le plan initial. « On n'a pas compris la mise en place de ces pompes. C'était une proposition de W_____AG, mais on n'en n'a jamais discuté¹³⁷. » Ce choix, a-t-il assuré, n'a pas été validé par l'utilisateur, qui « a été mis devant le fait accompli¹³⁸. »

2.1.14 Inauguration et mise en fonction

2.1.14.1 L'inauguration de la pisciculture

En mars 2016, A_____ informe l'architecte que « nous avons prévu d'inaugurer officiellement la pisciculture d'Estavayer-le-Lac le jeudi 30 juin 2016 en fin de matinée¹³⁹. » Un calendrier considéré par trop optimiste : « Nous pensons qu'il ne faut [pas] organiser l'inauguration pour le 30 juin 2016 car cela ne laisse aucune marge par rapport au planning. [...] Nous pensons qu'il est raisonnable de ne pas organiser l'inauguration avant le 29 juillet au plus

¹²⁹ Courriel de M^e R_____, avocat de W_____AG, du 17 février 2021.

¹³⁰ Courriel de W_____AG à Y_____ Sàrl et J_____ du 21 janvier 2016.

¹³¹ Plan de canalisation – sous radier, W_____AG, daté par erreur du 21 janvier 2015.

¹³² Courriel de M^e R_____, avocat de W_____AG, du 17 février 2021.

¹³³ *Evaluation technique et vérification des coûts pour la remise en fonction de la pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac*, BFH-HAFL, juin 2021, p. 12

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹³⁶ PV d'audition de D_____ du 27 novembre 2020.

¹³⁷ PV d'audition de B_____ du 5 novembre 2020.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Courriel de A_____ à J_____ du 24 mars 2016.

tôt¹⁴⁰. » A _____ répond dans la foulée : « [...] l'agenda de Madame la Conseillère d'Etat est chargée en année présidentielle. De plus, les vacances scolaires débutent quasiment à cette date et le festival de musique d'Estavayer s'installe sur la place devant la pisciculture à la mi-juillet. Donc le choix est plus que restreint¹⁴¹. »

La volonté d'inaugurer les installations en été sera abandonnée puisqu'il faut attendre le mois de juillet 2016 pour que le Conseil d'Etat valide l'offre de W _____ AG « pour des équipements complémentaires », remise le 6 juin 2016 (cf. 2.1.11.4).

Finalement, l'inauguration a lieu le 26 octobre 2016¹⁴². Une semaine plus tôt, le dernier procès-verbal de chantier indique qu'il semble rester encore beaucoup à faire pour l'entreprise W _____ AG¹⁴³ :

- isolation des tuyaux dans local technique
- finir la mise en place et le raccordement des installations à l'intérieur du bâtiment
- mise en fonction des installations à l'intérieur du bâtiment
- pose provisoire des bassins circulaires extérieurs pour l'inauguration
- transmettre à l'architecte le plan des socles nécessaires pour l'évacuation
- isolation du reste des conduites à l'intérieur du bâtiment après inauguration
- pose et raccordement des bassins extérieurs et des vannes électriques après inauguration

Ce procès-verbal souligne encore que « le nettoyage du bâtiment aura lieu le 25 octobre 2016 durant toute la journée. [...] Tout le matériel et les outils des entreprises est à ranger et à débarrasser du bâtiment la veille à la fin de la journée¹⁴⁴. »

L'ancien conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf se souvient avoir reçu une invitation à l'inauguration de la pisciculture en septembre 2016, « deux mois à peine avant les élections au Conseil d'Etat¹⁴⁵ ». Il conserve un souvenir « très étrange » de cette journée : « On nous a montré le hangar à bateau, mais pas le reste. [...] On nous a dit que la pisciculture serait bientôt opérationnelle. J'avais trouvé l'ambiance bizarre, mais je ne savais pas encore trop pourquoi¹⁴⁶. »

A la question de savoir pourquoi cette inauguration a eu lieu alors que les travaux n'étaient pas achevés, A _____ répond qu'il s'agissait « d'une décision politique¹⁴⁷ ». L'ancienne magistrate s'en défend : « Je n'étais pas au courant de ce qui n'était pas achevé. Je ne fais pas de réception de travaux en tant que conseillère d'Etat. J'imagine que c'est le SFF qui a dit que c'était terminé. Ou le SBA¹⁴⁸. » Participant à l'audition de M^{me} Garnier, le secrétaire général de la DIAF relève, pour faire un parallèle, que l'inauguration de la ferme-école de Grangeneuve est décidée dans le cadre d'un échéancier, avant la fin des travaux : « Nous avons procédé de la même manière pour la pisciculture¹⁴⁹. »

2.1.14.2 Des incubateurs inadaptés

Le consultant technique de la CEP a été surpris de la taille des incubateurs à œufs de poissons (vases de Zoug), d'une contenance de 30 litres. Dans son rapport, il souligne : « Les incubateurs installés sont atypiques et inadaptés, indépendamment des volumes de stockage d'œufs nécessaires. La hauteur (1 m 80) est trop importante. Pour ce type de système, il faut avoir suffisamment de débit sans avoir trop de pression. Avec une telle hauteur d'eau, il faut une pression considérable pour faire fonctionner les incubateurs et obtenir un brassage correct des œufs. Des problèmes de sursaturation sont inévitables. Il est impossible de sortir les œufs, ce qui est pourtant indispensable pour éliminer les œufs morts, effectuer un contrôle qualité ou effectuer d'autres manipulations. Les volumes sont trop grands en relation

¹⁴⁰ Courriel de J _____ à A _____ du 14 avril 2016.

¹⁴¹ Courriel de A _____ à J _____ du 14 avril 2016.

¹⁴² Communiqué de presse DIAF du 26 octobre 2016.

¹⁴³ PV CH 021 du 19 octobre 2016.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ PV d'audition de Pascal Corminboeuf du 22 octobre 2020.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

¹⁴⁸ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

¹⁴⁹ *Ibid.*

avec la capacité de production : plus de petits volumes facilitent la gestion des œufs. Il faut stocker régulièrement et éviter de mélanger des œufs d'âges trop différents¹⁵⁰. »

Le projet initial de l'ingénieur Gallusser prévoyait l'installation de 20 cylindres d'incubations de 20 litres¹⁵¹. Lors de l'opération de réduction des coûts de l'été 2014, le nombre de cylindres a été divisé par deux (cf. 2.1.10.2). Mais les vases affichaient toujours une contenance de 20 litres. Les vases de 30 litres font leur apparition en mars 2016, lorsque C_____ présente les installations techniques « et leur nouveau concept de fonctionnement selon les divers points abordés lors des dernières séances et les instructions des utilisateurs (garde-faune) » (cf. 2.1.11.2).

Selon C_____, c'est H_____ qui est à l'origine de ce changement : « En mars 2016, avant le début des travaux – les plans avaient été acceptés – H_____ est venu avec des requêtes, des modifications : par exemple passer les cylindres d'incubation de 20 à 30 litres, des bassins de décantation pour les coquilles, ainsi qu'une canalisation pour récupérer les alevins. [...] H_____ a 'checké' tout le matériel et validé tous les éléments¹⁵². »

H_____ se défend pour sa part d'avoir demandé ces incubateurs, qu'il aurait découverts après leur livraison, mais sans bacs de récupération des alevins. C'est alors qu'il serait intervenu : « A_____ a donné l'ordre : c'est à vous de vous débrouiller pour trouver une solution. Je suis mécanicien de précision. On m'a demandé un croquis [...]. En trois jours, j'ai développé une station de récupération des alevins.¹⁵³ » F_____ confirme le propos : « On nous a livré ces vases de Zoug et il n'y avait pas de réceptacle pour les alevins. On a planché ensemble sur une solution [...]. H_____, avec les garde-faune, a fait un croquis de comment on pourrait récupérer ces alevins. [...] Il n'y avait pas de solution établie par les ingénieurs pour cela. On nous a livré un véhicule avec des pièces manquantes : il fallait trouver une solution pour que cela fonctionne¹⁵⁴. »

Ces incubateurs surdimensionnés semblent avoir été choisis – la CEP n'est pas parvenue à déterminer par qui – pour permettre « d'incuber un même volume sur une plus petite surface¹⁵⁵ ». F_____ a indiqué à la CEP que « l'on nous a dit que, les vases étant plus grands, on pourrait optimiser les mètres carrés au sol pour avoir une production supérieure avec le volume disponible. Avec le recul, on constate que ce n'est pas du tout du matériel approprié. Mais on ne pouvait pas dire d'entrée de jeu que ça ne fonctionnerait pas¹⁵⁶. »

2.1.14.3 La mise en service des installations techniques

La mise en service des installations techniques intervient en décembre 2016. Aussitôt, les utilisateurs lancent la production. « Au début, lorsqu'il y avait de faibles quantités d'œufs, avec une faible demande d'eau, cela fonctionnait », relate F_____, qui souligne qu'il était persuadé que lui et ses collègues parviendraient à faire fonctionner la pisciculture¹⁵⁷. Il a rapidement déchanté : « Plus on augmentait en production, plus les problèmes étaient conséquents. Plusieurs matins, [...] de grandes quantités d'œufs avaient débordés alors que l'installation fonctionnait. On s'est rendu compte qu'il y avait une trop grande demande d'eau et qu'il n'y avait plus suffisamment d'eau dans les bacs, car le rétrolavage du filtre coupait l'arrivée d'eau du lac¹⁵⁸. » Il y avait bien le raccordement au réseau communal, « mais comme la conduite était trop petite, il n'y avait pas suffisamment d'eau qui arrivait » (cf. 2.1.12.3).

Jean-Daniel Wicky fait alors son retour : « J'ai été appelé en pompier lorsqu'ils ont constaté que tous les œufs mourraient. C'était à Noël 2016. Il fallait organiser les choses pour pouvoir faire éclore les œufs à Colombier et remettre en marche l'ancienne pisciculture¹⁵⁹. »

¹⁵⁰ *Evaluation technique et vérification des coûts pour la remise en fonction de la pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac*, BHF-HAFL, juin 2021, p. 17.

¹⁵¹ Detailplan Zylinderbatterie Erbrütung (5x20L), Bruno Gallusser GmbH, 5 janvier 2010.

¹⁵² PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹⁵³ PV d'audition de H_____ du 22 janvier 2021.

¹⁵⁴ PV d'audition de F_____ du 7 janvier 2021.

¹⁵⁵ Communiqué de presse DIAF du 26 octobre 2016.

¹⁵⁶ PV d'audition de F_____ du 7 janvier 2021.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

Le bilan piscicole de cette première saison est très mauvais. Selon le quotidien *La Liberté*, qui révèle en juin 2017 les dysfonctionnements de la pisciculture, les pertes oscillent entre 41 et plus de 85% selon les espèces : « Les chiffres sont explicites : lors de la première production d’alevins, seuls 92 litres d’œufs de palée ont pu être portés à maturation sur les 620 mis en incubation. Tous les autres sont morts. Quant aux œufs de bondelle de la deuxième production, ils n’ont dû leur salut qu’à un transfert d’urgence à l’ancienne pisciculture staviacoise, remise en fonction pour le coup. Les résultats sont tout aussi inquiétants pour les productions de truites et de brochets, dont moins d’un cinquième est arrivé en fin d’incubation. Et cela grâce au système D : des installations de l’ancienne pisciculture ont été transférées dans la nouvelle¹⁶⁰ ».

La pisciculture a été mise en service précipitamment, regrette C _____, selon lequel une énorme pression pesait sur les utilisateurs, qui s’étaient engagés à produire pour la saison 2016-2017 : « Ils ont foncé tête baissée, sans respecter la phase de test. Qui a donné l’ordre de faire des poissons, je ne le sais pas. On s’est retrouvé devant le fait accompli. Avec le recul, cette manière de faire n’était pas digne. Cet ouvrage n’a pas été réceptionné¹⁶¹. » De fait, lorsque la production est lancée, la pisciculture n’est pas terminée : « Des ouvriers étaient encore sur le chantier », relate F _____¹⁶².

D _____ croyait que la première saison serait consacrée aux tests. Au moins pendant un ou deux mois, « ce qui nous laissait le temps de finir le bâtiment¹⁶³ ». Mais il n’en aura pas l’occasion : « J’ai été surpris de voir à quelle vitesse ils ont dit que rien ne fonctionnait. [...] Très vite, c’est parti dans le monde politique et c’est devenu un problème. L’architecte cantonal m’a dit de tout stopper¹⁶⁴. »

H _____ considère pour sa part que cette première année de production faisait figure de phase de test : « Pour savoir si cela marche, il faut faire fonctionner [la pisciculture] avec des œufs¹⁶⁵ ! »

A _____ pense quant à lui que « la pisciculture fonctionnait, mais la mise en route n’a pas été faite dans les règles de l’art¹⁶⁶ ». Il en veut pour preuve cet incident technique rapporté à la CEP : « Le tableau de contrôle annonce une alarme. Le garde-faune va devant le tableau et se demande ce qu’il se passe. On avait 600 litres d’œufs dans les vases. Il croit corriger le problème et revient le lendemain pour constater que 540 litres d’œufs sont en train de mourir¹⁶⁷. » L’automate d’alarme était éteint : « Le problème venait d’un court-circuit [...] provoqué par un câble abîmé », explique la société en charge de la gestion des alarmes¹⁶⁸. « Ils se sont rendu compte que lorsque les bassins se remplissaient et se vidaient, le métal travaillait et avait fini par sectionner le câble », relève A _____, qui pointe un grave défaut de conception ou de réalisation¹⁶⁹. Il considère par ailleurs que si le garde-faune avait pris les mesures nécessaires, la réparation aurait pu être effectuée le soir-même. Et le pire être évité : « Je ne suis pas un spécialiste, mais je constate qu’il y avait 600 litres d’œufs et qu’il y a eu une panne. Sans cet incident, on aurait sorti 600 litres d’alevins en bonne et due forme¹⁷⁰ ».

Il n’en demeure pas moins que le bilan, au sortir de cette première saison d’exploitation, est des plus mauvais : des millions d’œufs ont été perdus et l’installation ne fonctionne pas.

¹⁶⁰ *La Liberté* du 30 juin 2017.

¹⁶¹ PV d’audition de C _____ du 27 novembre 2020.

¹⁶² PV d’audition de F _____ du 7 janvier 2021.

¹⁶³ PV d’audition de D _____ du 27 novembre 2020.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ PV d’audition de H _____ du 22 janvier 2021.

¹⁶⁶ PV d’audition de A _____ du 22 octobre 2020.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Courriel de X _____ (XY _____ SA) à K _____ (W _____ AG) du 2 mars 2017.

¹⁶⁹ PV d’audition de A _____ du 22 octobre 2020.

¹⁷⁰ *Ibid.*

2.1.15 Défauts, enquêtes et abandon de la pisciculture

2.1.15.1 Des défauts majeurs

Les utilisateurs ont cessé d'exploiter la pisciculture le 2 mars 2017.

Le 21 mars 2017, A_____, J_____ et K_____ se retrouvent à la pisciculture pour la réception des travaux effectués par W_____ AG. Le procès-verbal indique que des « défauts majeurs » sont relevés et liste toute une série de problèmes, du « non-fonctionnement de la pompe à chaleur avec l'eau du lac lors de niveau bas et de température basse » à l'insuffisance de la filtration de l'eau, en passant par l'air se trouvant dans les conduites « certainement suite au rétrolavage »¹⁷¹.

« Il n'y a même pas eu de phase de test de remise et de réglages pour lever les défauts ! On est mis devant le fait accompli : dysfonctionnements, etc. On a refusé de signer », rapporte C_____, qui n'a pas assisté personnellement à cette séance.

Le 4 avril 2017, le chef du SFN demande à l'architecte cantonal la tenue d'une séance consacrée à la pisciculture : « En effet, un état de la situation s'impose car des problèmes importants subsistent [...] et des factures sont toujours en suspens au SFF. [...] Dès lors, je demande que tous les travaux soient stoppés jusqu'à notre rencontre, à moins que ceux-ci ne s'avèrent urgents pour la sécurité du personnel¹⁷². » Cette réunion sera finalement organisée le 7 juin 2017. C'est ce jour-là que sera arrêtée la décision de confier au bureau d'ingénieur Aqua Transform AG une expertise technique des installations.

Le 11 avril 2017, B_____ prie J_____ de stopper les travaux, à l'exception de ceux indispensables à la sécurité des personnes¹⁷³.

Ce même 11 avril 2017, K_____ détaille dans un courriel les raisons qui conduisent W_____ AG à refuser le procès-verbal de réception de l'ouvrage¹⁷⁴. Selon lui, « les installations en place ont été planifiées ensemble et par la suite validées par vos soins ainsi que par les utilisateurs (garde-faune) ». Par ailleurs, « les équipements en place correspondent à ceux qui avaient été décrits dans la soumission, respectivement repris dans l'offre de base ». Il souligne encore que W_____ AG ne peut être tenue responsable pour le niveau historiquement bas du lac et de sa température, lesquels ont provoqué un arrêt de la pompe à chaleur et de l'alimentation en eau piscicole : « En effet, le recouvrement minimal de la crépine sur les plans de l'architecte nous indiquait 428.25 m, ce qui aurait été tout à fait correct selon le concept d'aspiration prévu à la base du projet que nous avons ensuite repris et mis en œuvre (nous tenons à préciser qu'à notre connaissance, jamais il n'a été prévu de prendre l'eau ailleurs que de la pomper dans le hangar à bateau de la pisciculture). »

W_____ AG exige par ailleurs que l'ensemble des modifications demandées par le maître d'œuvre soient consignées dans « un document écrit formel avec croquis et signature lequel sera ensuite analysé et fera l'objet d'une offre complémentaire si le défaut ou plutôt l'amélioration ne nous incombe pas¹⁷⁵ ». Enfin, W_____ AG estime que « l'installation dans son ensemble devra faire l'objet d'un test intégral avec les utilisateurs après les travaux complémentaires qui ne sont pas encore exécutés, de ce test découlera un protocole qui devra être signé par l'ensemble des parties responsables et concernées¹⁷⁶ ».

2.1.15.2 L'expertise technique – le rapport Aqua Transform AG

Mandatée par le Conseil d'Etat, la société Aqua Transform AG rend son rapport¹⁷⁷ à la fin juillet 2017. Celui-ci compare l'installation livrée avec le projet initial de l'ingénieur Gallusser, liste les différents problèmes et esquisse des solutions pour les résoudre. Il conclut que les prescriptions du projet Gallusser ont été presque intégralement ignorées : « Die

¹⁷¹ PV de réception de l'ouvrage du 21 mars 2017.

¹⁷² Courriel du 4 avril 2017.

¹⁷³ Courriel de B_____ à J_____ du 11 avril 2017.

¹⁷⁴ Courriel de K_____ à J_____ et D_____ du 11 avril 2017.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung*, Aqua Transform AG, 28 juillet 2017.

Bauprojekt Vorgaben im Besonderen das vor dimensionierte Prinzipschema, Details Anschlüsse Nennweiten von Ing. Herr Bruno Gallusser mit detaillierten Angaben wie es in etlichen neuen oder sanierten Fischzuchtanlagen in Europa erfolgreich läuft wurde fast gänzlich ignoriert¹⁷⁸.» L'auteur recommande un démantèlement complet des installations, suivi d'une reconstruction : « Ein kompletter Rückbau der Bauteile und ein Neuaufbau wäre der korrektere Weg um optimales Fischzuchtwasser zu erhalten¹⁷⁹. »

Le rapport Aqua Transform pointe encore des défauts de construction, qui ne sont cependant pas à l'origine du non-fonctionnement de la pisciculture.

Dans sa détermination sur le rapport, W_____AG revient sur les éléments qui lui sont reprochés. A savoir, notamment :

> **Prélèvement de l'eau dans le hangar à bateau**

La société rappelle que le projet initial de l'ingénieur Gallusser prévoyait que l'eau destinée à la production piscicole serait prélevée du réseau de la commune d'Estavayer-le-Lac. L'eau prélevée dans le hangar à bateau ne devait servir, au début, qu'à l'alimentation de la pompe à chaleur. Le maître d'ouvrage aurait décidé par la suite d'utiliser l'eau du lac pour la production : « Der Bauherr hat nachträglich entschieden, dass das Prozesswasser vom Seewasser zu erfolgen hat¹⁸⁰. »

> **Installation de la pompe à chaleur**

W_____AG indique que si, dans le projet initial, une unité de production de froid était prévue, le maître d'ouvrage a modifié le concept piscicole après avoir estimé qu'il n'était pas nécessaire de refroidir l'eau à 1°C. C'est alors que W_____AG a proposé de remplacer l'unité de production de froid par une pompe à chaleur, qui a été commandée par le maître d'ouvrage : « Die offerierte Wärmepumpe wurde anschliessend vom Bauherrn bei uns bestellt¹⁸¹. »

> **Système de pompes plutôt qu'écoulement gravitaire**

W_____AG reconnaît que le concept de base ne prévoyait pas de pompes. Mais l'entreprise n'aurait pas eu le choix, l'architecture et les escaliers du local technique empêchant l'écoulement gravitaire prévu : « Diese Pumpen wurden von uns eingebaut, da die Architektur und die Treppe im Technikraum eine 'ideale' Leitungsführung verhinderten¹⁸². »

W_____AG considère par ailleurs que le rapport Aqua Transform n'est pas une expertise, car il ne prend en compte ni les commandes, ni les modifications imposées par le maître d'ouvrage et les utilisateurs : « Dieser Bericht berücksichtigt weder die Bestellungs-, noch die Prozessänderungen, welcher der Bauherr/Betreiber uns vorgegeben hat¹⁸³. »

En conclusion, W_____AG souligne qu'elle entend faire tout son possible pour que la pisciculture puisse être utilisée à l'avenir. « Wir sind interessiert eine gemeinsame Lösung zu finden, welche alle Parteien zufrieden stellt¹⁸⁴. »

Le bureau Y_____Sàrl s'est également positionné sur le rapport Aqua Transform. D_____ relève en premier lieu qu'il en ressort « clairement [...] que la grande majorité des problèmes constatés sont liés aux installations techniques qui étaient en dehors de notre mandat¹⁸⁵ ». En ce qui concerne les points relevant de l'architecture, « nous rappelons avoir respecté le cahier des charges initial et que par deux fois, le maître de l'ouvrage a signé des plans [...]. Le constat fait par l'utilisateur relève plus d'un manque au niveau de la définition du cahier des charges que dans la conception architecturale¹⁸⁶. » Le bureau Y_____Sàrl estime ne devoir assumer aucune responsabilité : « Nous considérons

¹⁷⁸ Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung, Aqua Transform AG, 28 juillet 2017.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Stellungnahme zum Bericht der Aqua Transform AG, W_____AG, 29 septembre 2017.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Courrier de D_____ au Service des bâtiments du 4 octobre 2017.

¹⁸⁶ Ibid.

avoir répondu entièrement aux prescriptions du mandat qui nous a été confié, soit de construire un bâtiment architecturalement soigné, tout en respectant la loi sur les marchés publics, les contraintes administratives et rigueurs particulières sur les appels d'offres qui ont permis de respecter le budget que le maître de l'ouvrage s'était fixé¹⁸⁷. » D_____ indique encore être disposé, « sans aucune reconnaissance de responsabilité et à bien plaisir », à accompagner le SBA dans la résolution des problèmes relevés dans le rapport d'Aqua Transform AG.

2.1.15.3 L'enquête administrative – le rapport Eller & Associés SA

En décembre 2017, une enquête administrative portant sur la gestion de la procédure de planification et de construction des installations a été diligentée par la DIAF et la DAEC. Le cabinet Eller & Associés SA a rendu son rapport en mars 2018.

Si l'auditeur ne trouve pas grand-chose à redire à Y_____ Sàrl, qui n'aurait fait que coordonner les travaux, il est beaucoup plus sévère avec W_____ AG, qui « a agi comme une entreprise totale, concevant et réalisant l'ensemble¹⁸⁸ ». Selon lui, l'entreprise « a agi strictement en interne et donc sans grand contrôle externe, ni le SBA ni le SFF ne pouvant contrôler efficacement ces travaux d'installations de nature technique¹⁸⁹. » Pour l'auditeur, le déficit de contrôle est flagrant.

Le rapport relève que les importantes modifications apportées par W_____ AG au concept initial pour tenir compte de nouveaux besoins des utilisateurs ne sont pas un problème « tant que l'installation ainsi revue répond aux besoins nouveaux et anciens. Le problème est que justement ces besoins ne sont plus satisfaits et que l'installation ne fonctionne pas¹⁹⁰. »

Selon son avocat, W_____ AG « n'a jamais eu l'occasion de se déterminer sur l'enquête administrative et elle ne l'a jamais fait de manière spontanée. En effet, les noms des parties impliquées étaient caviardés dans le rapport qu'elle a reçu dans le cadre de cette enquête, ce qui rendait difficile la lecture et la bonne compréhension du document et rendait trop aléatoire toute détermination¹⁹¹. »

2.1.15.4 Remise en fonction envisagée

En octobre 2018, la DAEC a sollicité l'avis de la Commission des finances et de gestion (CFG) sur l'engagement de travaux que le Conseil d'Etat souhaite entreprendre à la pisciculture d'Estavayer-le-Lac afin de permettre le redémarrage de son exploitation. A ce moment-là, la DAEC ne sait pas encore si les travaux engendreront des coûts supplémentaires pour l'Etat ou s'ils seront couverts par la garantie. L'idée est de mandater Aqua Transform AG pour accompagner la remise en état de la pisciculture.

La CFG relève les lacunes de l'administration dans la surveillance de ce chantier et demande ce qui est prévu pour améliorer les choses. Le Directeur AEC reconnaît qu'il y a, en partie, des responsabilités internes. Mais que, selon les résultats de l'enquête, il n'y a pas lieu de prendre des mesures à l'égard d'une personne précise. Il signale encore que l'Etat va essayer de récupérer une partie des montants auprès des entreprises.

Ce jour-là, la CFG se déclare favorable à ce que l'Etat entreprenne des travaux en vue du redémarrage de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac.

Début 2019, le quotidien *24 Heures* publie un article qui, citant l'inspecteur de la pêche, annonce que l'objectif du canton est de remettre en service les installations pour la saison 2019/2020¹⁹².

Comme convenu, le Conseil d'Etat a confié à la société Aqua Transform AG la mission de chiffrer les coûts de la remise en état. Le verdict tombe au printemps 2019 : « Selon l'enquête technique, l'adaptation de l'installation selon

¹⁸⁷ Courriel de D_____ au Service des bâtiments du 4 octobre 2017.

¹⁸⁸ Enquête administrative, Eller & Associés, version modifiée du 17 mars 2018.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Courriel de M^e R_____, avocat de W_____ AG, du 24 mars 2021.

¹⁹² *24 heures* du 12 janvier 2019.

le projet initial nécessiterait un investissement d'environ 657 000 francs. Il faut rajouter à ce montant 258 000 francs en lien avec l'appareillage et le mobilier, soit un total de 915 000 francs. Pour optimiser la production et la rendre compatible avec les besoins actuels, des frais supplémentaires à hauteur de 611 000 francs sont nécessaires, ce qui amène au chiffre total de 1 526 000 francs¹⁹³. »

2.1.15.5 L'offre du canton de Neuchâtel et l'abandon de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac

Le 7 mai 2019, le gouvernement neuchâtelois adresse à son homologue fribourgeois un courrier lui proposant une collaboration et la création d'une pisciculture intercantonale (Fribourg, Neuchâtel et Vaud) à Colombier. Quelques mois plus tard, le 23 octobre 2019, le Conseil d'Etat neuchâtelois a transmis sa proposition chiffrée, qui mentionne « un budget de fonctionnement annuel total de l'ordre de 140 000 francs pour les trois cantons, charges en personnel comprises, et des investissements à réaliser de l'ordre de 145 000 francs au total sur les trois premières années. Cet investissement permettra de répondre au besoin quantitatif d'alevins¹⁹⁴ ».

Le 10 décembre 2019, le Conseil d'Etat accepte l'offre neuchâteloise et décide d'abandonner la production à la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Ce partenariat est considéré comme financièrement plus avantageux pour le canton de Fribourg : outre le montant de 1,526 million de francs à la remise en fonction de la pisciculture, le gouvernement souligne que les frais d'exploitation de la pisciculture cantonale se monteraient à 180 000 francs, l'approvisionnement en eau représentant la moitié de cette somme. « Les coûts annuels d'une pisciculture intercantonale à Colombier sont estimés à 63 000 francs jusqu'en 2022, puis à 47 000 francs par la suite », relève le Conseil d'Etat, précisant que ces montants comprennent les coûts de fonctionnement ainsi que l'investissement de 145 000 francs sur les trois premières années¹⁹⁵.

2.1.16 Commission d'enquête parlementaire et motion populaire

Le 20 janvier 2020, les députés Nadia Savary-Moser et Eric Collomb ont déposé une requête demandant l'institution d'une CEP « pour faire la lumière sur la débâcle de la pisciculture et pour la remettre en fonction¹⁹⁶ ». Le 6 février 2020, contre l'avis du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté, par 71 voix contre 25 et 7 abstentions, la requête des députés Savary-Moser et Collomb¹⁹⁷. Le parlement a ensuite adopté, le 28 mai 2020 par 98 voix contre 1 et 3 abstentions, le décret instituant la commission d'enquête¹⁹⁸. Ce même jour, il a procédé à l'élection des membres de la CEP.

Le 19 février 2020, MM. Dominic Catillaz et Romain Lambert ont déposé au Secrétariat du Grand Conseil des listes contenant 2378 signatures valables à l'appui de la motion populaire « Réouverture de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac »¹⁹⁹. Ces citoyens demandent une modification de la loi cantonale sur la pêche « dans le sens que l'Etat de Fribourg exploite lui-même les installations de pisciculture nécessaires au repeuplement des eaux ».

¹⁹³ Réponse du CE à la question Zadory/Chardonnens 2019-CE-205 du 16 décembre 2019.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Communiqué de presse du Conseil d'Etat du 17 décembre 2019.

¹⁹⁶ Requête 2020-GC-10 CEP Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, Nadia Savary-Moser/Eric Collomb.

¹⁹⁷ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil* de février 2020, pages 79ss.

¹⁹⁸ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil* de mai 2020, pages 497ss.

¹⁹⁹ Motion populaire 2020-GC-28 « Réouverture de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac », Dominic Catillaz/Romain Lambert.

2.2 Apprécier les choix opérés / déterminer les erreurs ou manquements commis et leur-s auteur-s (art. 2 al. 1 let. b et c)

2.2.1 L'absence de structure de projet

La constitution d'une commission de bâtisse n'a pas été jugée utile pour ce projet de peu d'envergure. La CEP relève à ce propos que le Règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat dispose que « en principe, la constitution de la commission est obligatoire pour les projets dont le devis dépasse 1 million de francs ». Le Conseil d'Etat a-t-il considéré que, l'objet étant financé pour moitié, cet organe était superflu ?

Maurice Ropraz, Directeur AEC à l'époque, estime que, au vu des montants en jeu, une commission de bâtisse n'était pas nécessaire : « La pisciculture, c'était un petit projet, qui pouvait être piloté par les services. Quand j'arrive à la DAEC, c'est un projet qui roule depuis trois ans. Le Directeur ne peut pas être derrière tous les dossiers²⁰⁰. » Il considère en outre que « ici, on a affaire à un problème technique. Je ne suis pas sûr que cela aurait été différent s'il y avait eu une commission de bâtisse. Si un mauvais choix technique est fait, l'installation ne fonctionne pas²⁰¹. »

L'AVIS DE LA CEP

La Commission partage l'avis du Conseil d'Etat selon lequel une commission de bâtisse n'était pas forcément nécessaire. Le SFF et le SBat auraient dû être à même de diriger cette opération. Force est de constater qu'ils ont échoué. Un échec dû à une organisation désordonnée du projet. L'absence d'une structure de projet a par ailleurs conduit à une certaine confusion des responsabilités entre les différents acteurs. Sans aller jusqu'à la constitution systématique d'une commission de bâtisse, la CEP demande que, pour les projets de moindre importance, un organigramme et une hiérarchie des responsabilités soient établis.

2.2.2 Le refus d'une demande d'un crédit complémentaire

Au retour des soumissions, il manque 500 000 francs pour réaliser le projet tel que prévu. Se refusant à demander un crédit complémentaire, le SBat et le SFF choisissent de raboter le budget des installations techniques, sans en référer à un ingénieur spécialisé. Ce fut un mauvais calcul puisque deux crédits complémentaires devront tout de même être sollicités : le premier (280 000 francs) pour démarrer le chantier, le second (149 000 francs) pour compléter les équipements piscicoles.

L'AVIS DE LA CEP

Une demande de crédit complémentaire aurait dû être formulée par le SFF et le SBat dès le retour des soumissions. La pression engendrée par l'insuffisance de couverture financière a pesé sur le projet sur toute sa durée et probablement conduit les différents acteurs à arrêter des choix néfastes.

2.2.3 La mise à l'écart de Jean-Daniel Wicky

En 2013, la conseillère d'Etat Marie Garnier place A_____ à la tête du nouveau secteur faune, biodiversité, chasse et pêche. Doté de compétences managériales, il n'a guère de connaissances du domaine piscicole. Pressenti dans un premier temps pour prendre les commandes du nouveau secteur fusionné, Jean-Daniel Wicky – biologiste et docteur en sciences naturelles –, qui a participé à l'élaboration du projet de la nouvelle pisciculture, est progressivement écarté. Il est pourtant le seul à disposer de connaissances étendues en biologie des poissons. Cette expertise fera indubitablement défaut. Il entretient certes de mauvaises relations avec le nouveau chef de secteur, mais sa mise à l'écart est une erreur lourde de conséquences.

La plupart des personnes auditionnées par la CEP estiment qu'avec Jean-Daniel Wicky à la tête du projet, celui-ci n'aurait pas tourné en débâcle. « Il a toujours su s'entourer de personnes compétentes pour prendre des décisions importantes. S'il n'était pas sûr de lui, il se référait toujours à des spécialistes. S'il avait un doute, il se renseignait »,

²⁰⁰ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

²⁰¹ *Ibid.*

rapporte F _____²⁰². G _____ renchérit : « Il avait environ trente ans d'expérience, il savait ce qu'était un poisson. Il n'était pas logique que A _____ mène le projet²⁰³. » L'intéressé pense quant à lui que s'il était resté en place, la pisciculture fonctionnerait : « Nous aurions mis en œuvre ce qui était planifié²⁰⁴. » Il dit avoir été dessaisi du dossier après l'arrivée du nouveau chef de secteur : « Ce n'était pas une phase facile pour moi. A _____ venait de tout autre chose : il n'était pas biologiste, il n'avait pas les connaissances nécessaires pour ce poste. Il ne connaissait rien aux poissons. [...] A _____ venant du domaine des finances, c'est peut-être pour cela qu'on lui a transmis le dossier²⁰⁵. »

A _____ déclare pour sa part avoir pris la direction des opérations « sur instruction de M^{me} Garnier²⁰⁶ », qui subissait de fortes pressions des milieux piscicoles pour que les lacs soient alevinés. Il réfute avoir écarté Jean-Daniel Wicky : « Je l'ai invité à plusieurs séances, il n'est pas venu. J'ai cessé de vouloir l'inclure dans le projet²⁰⁷. » Cette assertion est fermement contestée par Jean-Daniel Wicky, qui affirme de son côté avoir été mis à l'écart. L'entreprise W _____ AG n'a en tout cas jamais eu affaire à M. Wicky, assure C _____ : « J'ai traité avec B _____, A _____ et F _____²⁰⁸. »

Marie Garnier affirme quant à elle n'avoir jamais demandé le transfert du dossier de la pisciculture à A _____ : « Si j'avais été informée que M. Wicky voulait absolument garder ce dossier, je serais intervenue. D'autant plus que A _____ était très chargé. Mais la répartition des tâches, ce n'est pas mon business : c'est au service de s'organiser²⁰⁹. » Le secrétaire général de la DIAF – qui accompagnait Marie Garnier lors de son audition – indique que la Direction n'est pas intervenue dans l'organisation du travail et que « selon nous, il n'était pas question que A _____ reprenne ce dossier et mette M. Wicky de côté²¹⁰ ». Pour lui, la Direction est partie de l'idée que A _____ s'associerait les compétences de Jean-Daniel Wicky et des garde-faune. Marie Garnier ajoute qu'elle pensait que Jean-Daniel Wicky suivait encore le projet : « En toute bonne foi, je l'ai cru puisqu'il venait à la commission intercantonale avec des informations et des demandes²¹¹. » Elle dit encore n'avoir jamais entendu Jean-Daniel Wicky se plaindre de la manière dont A _____ conduisait le dossier de la pisciculture, ni questionner ses compétences.

L'AVIS DE LA CEP

Se priver des compétences scientifiques de Jean-Daniel Wicky est une importante erreur d'appréciation. En tant que son supérieur hiérarchique, A _____ aurait dû, pour défendre les intérêts du canton, faire abstraction de son inimitié envers lui et l'inclure au projet. Marie Garnier, pour sa part, n'a pas montré la curiosité que l'on est en droit d'attendre d'une conseillère d'Etat sur l'évolution du dossier et les personnes qui le conduisent.

2.2.4 L'absence d'un ingénieur spécialisé

Très tôt dans le projet, Bruno Gallusser, l'ingénieur spécialisé qui a imaginé le concept piscicole, malade, fait part de son intention de prendre sa retraite. Déjà difficilement joignable, il disparaît presque totalement après l'audition de W _____ AG, pressentie pour l'adjudication du marché des installations techniques. Bruno Gallusser ne sera jamais remplacé, le maître d'ouvrage confiant finalement la responsabilité technique à W _____ AG.

Pour suppléer Bruno Gallusser, une solution avait pourtant été évoquée : un procès-verbal de 2011 relève que Jean-Daniel Wicky est chargé d'établir un contact avec le responsable des piscicultures cantonales bernoises « pour un conseil technique neutre sur les installations projetées par Gallusser²¹² ». Jean-Daniel Wicky complète : « Dès qu'on a eu connaissances des problèmes de santé de M. Gallusser, on lui a dit de faire le projet de détail. Ensuite, j'ai contacté [le responsable des piscicultures cantonales bernoises], biologiste, qui avait une formation de pisciculteur. Je lui avais

²⁰² PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

²⁰³ PV d'audition de G _____ du 8 octobre 2020.

²⁰⁴ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ PV d'audition de C _____ du 27 novembre 2020.

²⁰⁹ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*

²¹² PV MO 07 du 30 mai 2011.

demandé si on pouvait recourir à son expertise technique. Son supérieur était d'accord pour un certain nombre d'heures gratuites, et pour un mandat pour le reste. Quand j'ai été dessaisi du dossier, j'ai transmis l'information à A_____. Je crois qu'il [*le responsable des piscicultures cantonales bernoises*] n'a jamais été consulté²¹³. »

B_____, pour sa part, indique qu'aucun autre spécialiste piscicole que M. Gallusser n'a été présenté au SBat. Quant à D_____, il assure avoir sollicité auprès du SBat le remplacement de Bruno Gallusser : « Mais la réponse a été négative, pour économiser 28 000 francs²¹⁴. » Ce montant apparaît dans le devis général révisé du 16 janvier 2015, sous la rubrique « honoraires mis à jour » :

> ingénieur CVS	– 28 000.00
-----------------	-------------

Dans son offre d'honoraires d'architecte du 16 janvier 2015, Y_____ Sàrl indique que « compte tenu du fait que les variantes et simplifications des installations techniques proposées par l'entreprise présumée adjudicatrice ont été faites sans la participation et le contrôle de l'ingénieur CVCR, Y_____ Sàrl se décharge de toute responsabilité liée au chiffrage des installations techniques et de leurs modifications apportées depuis le dossier initial, ainsi que de leur gestion financière ».

La CEP s'est beaucoup questionnée sur cette clause, tout à fait exceptionnelle dans un contrat de ce type. N'a-t-elle pas interpellé les services ? Selon l'architecte cantonal en fonction alors – qui reconnaît le caractère exceptionnel d'une telle clause – cet ajout est « sans doute lié à la confusion des responsabilités entre les services. On comprend, après coup, que si l'architecte pressent [*des*] problèmes et qu'il n'a pas les coudées franches pour intervenir, alors il se protège²¹⁵. » Reste qu'aucun signal d'alarme n'est alors tiré : « J'avais confiance dans le bureau Y_____ Sàrl et dans les capacités de mes collaborateurs, qui sont des gens compétents. Mais ce dossier était mené à quatre mains, entre la DAEC et la DIAF, avec une zone grise où l'on ne sait plus qui fait quoi. On avait de la peine à comprendre qui menait la barque²¹⁶. » L'origine de cette clause, selon lui, résulte de ce qui a été mis en place depuis des années et qui faisait que l'on ne savait plus très bien qui pilotait le dossier. Cette clause a été acceptée par le Conseil d'Etat, qui a adjugé le mandat au bureau d'architecte le 9 février 2015.

C_____ assure quant à lui que « jamais personne n'a évoqué la question [*d'être épaulé par un spécialiste en installations piscicoles*], nous non plus. On avait un cahier des charges avec des fabricants prédéfinis. On discutait avec eux et on s'est appuyé sur eux²¹⁷. »

Marie Garnier estime quant à elle que faire appel à des spécialistes est inhérent à l'organisation d'un projet. « Mais ce n'est pas à moi à dire au SBat qu'il doit s'adjoindre des spécialistes. C'est à l'architecte d'organiser les spécialistes, sinon cela ne sert à rien de prendre un architecte²¹⁸. » Selon elle, l'ingénieur spécialisé a bel et bien fait défaut, « cela dit, je ne suis pas sûre que ce fût lié à A_____. D'autres personnes au SBat ou au SFF, tout comme l'architecte, auraient pu s'inquiéter de s'adjoindre un expert²¹⁹. » Pour l'architecte cantonal de l'époque, la question du remplacement de l'ingénieur spécialisé ne s'est jamais posé « dans la mesure où A_____, qui avait la tâche et la responsabilité des installations techniques et des équipements d'exploitation, n'en a pas fait part. Si le SBat était intervenu, cela aurait été ressenti comme de l'ingérence par M^{me} Garnier²²⁰. »

Maurice Ropraz, pour sa part, considère que le SBat n'intervient qu'en appui du SFF, maître d'ouvrage et responsable des installations techniques. Selon lui, « l'architecte mandaté, voire les entreprises, avaient peut-être un devoir d'information au maître d'ouvrage s'ils estimaient ne pas avoir les compétences suffisantes pour assumer la responsabilité des installations techniques²²¹ ». Lui n'a personnellement été informé de rien, indique-t-il. Ainsi, rajoute-

²¹³ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

²¹⁴ PV d'audition de D_____ du 27 novembre 2020.

²¹⁵ PV d'audition de E_____ du 17 août 2021.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

²¹⁸ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ PV d'audition de E_____ du 17 août 2021.

²²¹ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

t-il, il ne sait pas s'il aurait été nécessaire d'être accompagné par un spécialiste en installations piscicoles : « J'ai une connaissance insuffisante pour le dire²²². »

L'AVIS DE LA CEP

Le non-remplacement de l'ingénieur spécialisé est une erreur grave et lourde de conséquences. Cette décision est aussi incompréhensible que néfaste au projet. Si elle est guidée par un souci d'économies, il s'agit d'argent pour le moins mal économisé. Cette erreur est imputable tant au SBat et au SFF – qui ont confié la responsabilité technique de l'ouvrage à une entreprise sans compétence dans le domaine des installations techniques piscicoles – qu'à W_____AG, qui a surestimé ses capacités, et à Y_____Sàrl qui, mandaté pour la direction et la coordination des travaux, aurait tout particulièrement dû insister pour disposer de l'appui d'un spécialiste plutôt que se décharger de toute responsabilité liée aux modifications apportées aux installations techniques.

La Commission déplore enfin le fait que le Conseil d'Etat ait validé, visiblement sur proposition du SBat et sans s'interroger sur son bien-fondé, la clause de non-responsabilité apparaissant dans l'offre d'honoraires d'architecte de Y_____Sàrl du 16 janvier 2015. Elle considère qu'il s'agit d'une grave erreur de sa part.

2.2.5 La suppression de l'unité de production de froid au profit d'une pompe à chaleur

Dans le projet initial, une unité de production de froid réfrigère à 1°C l'eau du réseau communal pour les besoins de la production piscicole. La chaleur récupérée par la machine frigorifique est ensuite utilisée pour chauffer les locaux et l'eau chaude sanitaire. L'eau à 1°C n'étant finalement plus jugée indispensable à la production piscicole, l'unité de production de froid est supprimée au profit d'une pompe à chaleur raccordée au lac. Cette proposition émane de W_____AG, selon C_____ : « Vu qu'elle [*la machine de froid*] a été supprimée, il fallait trouver une autre source de chaleur²²³. »

L'AVIS DE LA CEP

Cette modification va précipiter l'échec de la réalisation. La Commission déplore n'avoir retrouvé aucune trace écrite du processus de réflexion ayant conduit à cette décision. Seul un courriel adressé par C_____ à B_____ et D_____ ²²⁴ annonce que, « pour donner suite à notre entretien et votre demande », l'unité de production de froid est supprimée au profit d'une pompe à chaleur. Pour la Commission, il est incompréhensible que cette décision – qui déroge au concept de base – ne soit pas documentée. Il est tout autant incompréhensible que cette décision ne soit formellement validée par personne. Il s'agit-là, étant donné que chaque service se renvoie la responsabilité de la conduite du projet, d'un manquement imputable tant au SBat qu'au SFF.

2.2.6 L'alimentation en eau de la pisciculture

Dans le concept de base, les installations de production sont alimentées en eau du réseau. Comment l'eau du lac, destinée au départ à la seule pompe à chaleur, s'est-elle retrouvée dans le circuit piscicole ? Selon A_____, l'initiative est venue de l'entreprise adjudicatrice, après la visite de la pisciculture de Colombier : « Pour la prise d'eau, W_____AG propose de faire comme à Neuchâtel, avec un filtre à charbon²²⁵. » Dans sa détermination sur le rapport technique d'Aqua Transform AG, W_____AG assure pourtant qu'il s'agit d'une décision du maître d'ouvrage, rappelant que le projet initial prévoyait l'utilisation de l'eau du réseau. Pourtant, dans un courriel d'avril 2017 exposant les raisons pour lesquelles l'entreprise a refusé de signer le PV de réception de l'ouvrage, un collaborateur de l'entreprise tient à préciser que, « à notre connaissance », il n'a jamais été prévu de prélever l'eau ailleurs que dans le hangar à bateau.

F_____ indique de son côté : « Pour l'approvisionnement en eau [*dans le hangar à bateau*], on avait fait part de nos craintes que ça ne marche pas. Mais des techniciens nous ont dit : 'On a des filtres, de la technique, l'eau qui sortira

²²² PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

²²³ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

²²⁴ Courriel de C_____ à B_____ et D_____ du 10 novembre 2014.

²²⁵ PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

des filtres n'aura aucun problème !' Ces gens étaient sûrs d'eux, de leurs nouvelles techniques de filtration. Ils ne voyaient pas pourquoi aller chercher l'eau de la commune. » Lorsqu'on lui demande de préciser de quelles gens il parle, il indique : « Un ingénieur de W _____ AG qui a proposé des produits et quelqu'un de notre service qui a validé le concept. C _____ et A _____, ou son supérieur. »

L'AVIS DE LA CEP

Là encore, la Commission n'a retrouvé aucune trace écrite du processus de réflexion ayant amené à utiliser l'eau prélevée dans le hangar à bateau pour la production piscicole. Et là encore, elle ne peut que déplorer que cette décision – qui dénature complètement le concept de base – ne soit ni documentée, ni formellement validée par personne. Il s'agit, là encore, d'un manquement imputable tant au SBat qu'au SFF, qui se renvoient la responsabilité de la conduite du projet.

2.2.7 L'abandon de l'écoulement gravitaire

Le projet de l'ingénieur spécialisé Gallusser prévoit que l'alimentation en eau des incubateurs se fait par écoulement gravitaire. Or, dans le projet livré cette eau est pompée, ce qui provoque une sursaturation en gaz et favorise la « maladie des bulles gazeuses ». Cette solution a été imaginée par W _____ AG pour résoudre, selon l'entreprise, un problème d'espace à disposition.

L'AVIS DE LA CEP

La Commission n'a pas trouvé trace d'un document relatif à cette modification du concept initial, dont la décision a semble-t-il été prise de manière unilatérale par W _____ AG. Son manque de connaissances de la biologie des poissons n'a pas amené l'entreprise à prévoir une installation de dégazage de l'eau, pourtant nécessaire au bon fonctionnement.

2.2.8 Défauts divers

La CEP ne s'attarde pas sur les différents défauts constatés tant dans le rapport Aqua Transform AG que dans le rapport BFH-HAFL ; ceux-ci n'empêchent pas, en soi, le fonctionnement de la pisciculture. Ils traduisent cependant le manque de leadership et de cohésion constaté tout au long du processus de construction.

La Commission retient en particulier cette erreur, emblématique à ses yeux du déficit de communication entre les différents protagonistes : l'absence de pente au sol dans l'atelier de production. Une légère déclivité semble pourtant aller de soi dans un tel local où, par définition, l'on travaille avec de l'eau. Mais à Estavayer-le-Lac, le sol est plat, donc peu pratique à l'usage.

L'architecte s'est défendu de toute faute puisque « la dalle béton a été réalisée selon les plans approuvés²²⁶ ». Il ne s'est pas posé d'autres questions. Pris en défaut, le maître d'ouvrage n'a eu d'autre choix que de valider l'erreur, considérant que lorsque de l'eau stagnera sur le radier, il suffira de l'amener vers les grilles d'écoulement à l'aide d'un racloir²²⁷.

La Commission est convaincue que si les utilisateurs avaient été consultés en amont, cette erreur aurait pu être évitée.

²²⁶ PV MO 05, séance du 6 juin 2016.

²²⁷ *Ibid.*

2.3 Clarifier les responsabilités des différents acteurs du dossier (art. 2 al. 1 let. d)

Il convient ici de souligner que la CEP n'est pas un organe judiciaire ; son action est exclusivement politique. « Bien qu'il soit comparable à certains égards à une sanction, le rapport adopté au terme d'une enquête parlementaire n'est pas destiné à produire des effets juridiques. La Commission n'est pas compétente pour prononcer des sentences pénales ou des contestations civiles. Son activité est par ailleurs fondée sur la haute surveillance parlementaire²²⁸. » Selon une jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), la haute surveillance parlementaire sur l'activité gouvernementale consiste essentiellement à vérifier que le pouvoir exécutif et l'administration agissent conformément au droit, qu'ils se servent à cette fin de moyens rationnels, appropriés, efficaces, économiques, qu'ils font bon usage de leur pouvoir d'appréciation et que ces tâches produisent des effets satisfaisants du point de vue politique. Le TF considère que l'exercice de la haute surveillance parlementaire se limite « à identifier la responsabilité collective de l'exécutif, voire d'une unité administrative par rapport aux éventuels dysfonctionnements de l'Etat, cette activité ne consiste donc pas à rechercher des chefs fondant la responsabilité de l'Etat ou encore la responsabilité civile, pénale ou administrative des individus qui se seraient trouvés à l'origine des comportements inadéquats ou irréguliers constatés »²²⁹.

La CEP considère que la faillite du projet de construction de la nouvelle pisciculture est collective et que la responsabilité politique de cet échec l'est tout autant. Il n'en demeure pas moins, à ses yeux, que certains protagonistes doivent être particulièrement blâmés pour leur action ou leur inaction. La Commission a ainsi fait le choix de ne pas se contenter de relever la responsabilité du Conseil d'Etat et des unités administratives : elle a, conformément au décret voté par le Grand Conseil, nommé ceux qu'elle estime impliqués dans cette déconvenue, cela sans pointer une quelconque responsabilité civile, pénale ou encore administrative. Ce choix vaut également pour les intervenants privés, lesquels ne portent évidemment aucune responsabilité politique dans l'échec enregistré.

2.3.1 Le Conseil d'Etat

La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA²³⁰) dispose que le collège gouvernemental dirige l'administration cantonale (art. 2). « Cela se traduit non seulement par le fait que chaque membre du gouvernement est en même temps chef-fe d'une Direction, mais également par le fait que le collège lui-même porte la responsabilité politique des activités de l'administration²³¹. » La CEP considère dès lors que le Conseil d'Etat assume collégialement la responsabilité politique de l'échec de la construction de la pisciculture.

La LOCEA dispose en outre que le Conseil d'Etat doit veiller « à ce que les projets importants soient organisés de manière appropriée et bénéficient des moyens et du personnel nécessaires » (art. 64). La CEP conçoit certes que le projet de construction d'une nouvelle pisciculture n'apparaissait pas, en regard de certains autres, « important » pour le gouvernement. Elle admet d'ailleurs, avec lui, que l'institution d'une commission de bâtisse formelle n'était pas forcément nécessaire. Il n'en demeure pas moins que l'importance d'un projet ne saurait se résumer à son seul coût. Sa singularité et sa complexité devraient également être prises en compte. A cette aune, la construction d'une pisciculture cantonale de repeuplement – événement rare dans la vie d'une administration – aurait dû faire l'objet d'une attention particulière, tant de la part du Conseil d'Etat que des Directions concernées, qui auraient dû veiller à ce que ce projet soit organisé de manière appropriée. C'est peu dire que tel n'a pas été le cas, tant la conduite de ce dossier laisse une impression de chaos.

La Commission estime enfin que le collège gouvernemental ne s'est pas, ou pas suffisamment, intéressé à la situation des deux unités administratives impliquées dans le projet. Le SFF traversait d'importantes difficultés, relevées par un audit, et était en phase de réorganisation. Quant au SBat, son fonctionnement insatisfaisant – épinglé en 2017 dans un rapport de l'Inspection des finances – était connu depuis longtemps sans qu'aucune réforme ne soit entreprise pour y remédier. L'actuel Directeur AEC le confirme dans une interview où il indique que « plusieurs de mes prédécesseurs ont lancé des réflexions de réorganisation du SBat. Le temps qu'elles avancent un peu, ils ont quitté la Direction²³² ».

²²⁸ Baruh E., *Les commissions d'enquête parlementaires*, p.241, Stämpfli Editions SA, Berne, 2007.

²²⁹ ATF 141 I 172 consid. 4.3.4

²³⁰ Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001.

²³¹ Message du 8 janvier 2001 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration.

²³² *La Liberté* du 12 janvier 2020.

Et les réflexions s'éteignaient. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler la valse des conseillers d'Etat à la tête de la DAEC, où ils ne demeurent souvent pas plus d'une législature. La Commission estime qu'en ne portant pas l'attention requise à ces deux services, le Conseil d'Etat n'a pas agi de manière à répondre aux critères d'une bonne gestion (art. 2 LOCEA) et a failli dans sa mission de surveillance systématique de l'administration (art. 4 LOCEA).

2.3.1.1 Maurice Ropraz

Lorsque Maurice Ropraz prend la tête de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, en janvier 2012, le projet est sur les rails : « Ce projet n'a jamais été discuté au niveau de la Direction. Il n'était pas dans ma sphère d'influence. Il roulait et était placé sous la conduite des services. Ni moi ni mon secrétaire général n'avons été impliqués dans ce dossier²³³. » Il indique avoir pris connaissance des dysfonctionnements de la pisciculture « probablement lorsque l'affaire est devenue publique. Je ne me souviens pas d'informations qui soient remontées jusqu'à moi avant²³⁴. » B_____ lui a pourtant adressé un courriel, en mars 2015, l'informant que la conseillère d'Etat Marie Garnier souhaitait s'entretenir du dossier de la pisciculture avec lui, « pour le faire avancer²³⁵ ». Le message indique par ailleurs que la conseillère juridique du Secrétariat général de la DAEC va l'entretenir prochainement de l'adjudication des travaux d'installations techniques, en suspens. Maurice Ropraz répond à ce courriel le lendemain, indiquant à B_____ qu'il a évoqué le dossier avec la conseillère juridique et va proposer l'adjudication au Conseil d'Etat. Il demande par ailleurs « un état de la situation financière pour ce dossier²³⁶ ». Une note ²³⁷ lui sera adressée quelques jours plus tard. Quant à l'entretien sollicité par Marie Garnier, Maurice Ropraz doute qu'il ait eu lieu : « Je ne me souviens pas avoir eu une séance avec mon ancienne collègue²³⁸. » Cette dernière n'en garde pas non plus souvenir.

- > La CEP s'étonne d'entendre Maurice Ropraz dire qu'il ne connaît que très peu, voire pas du tout, le dossier. Il est pourtant en fonction lorsqu'une pétition demandant le déplacement de la pisciculture, forte de près de 1800 signatures, est adressée au Conseil d'Etat. Il doit savoir l'émotion que suscite la destruction des cabanes de pêcheurs. Il doit ainsi comprendre qu'il s'agit d'un dossier sensible. Mais il semble s'en être désintéressé dès le moment de la construction. On ne peut certes pas exiger du Directeur AEC qu'il connaisse dans le détail les moindres chantiers de l'Etat. Mais en l'espèce, en ne témoignant pas l'intérêt requis, le conseiller d'Etat n'a pas assumé les responsabilités politiques qu'implique sa fonction. La Commission déplore et regrette fortement ce manque d'intérêt.

2.3.1.1.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 1^{er} juillet 2021, Maurice Ropraz a déposé des observations, puis il s'est exprimé devant la Commission en date du 6 août 2021. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

Maurice Ropraz rappelle qu'il a occupé la Direction AEC durant la période 2012-2016, « particulièrement riche en projets importants et intense en termes d'engagement personnel ».

Maurice Ropraz rappelle qu'en n'instituant pas une commission de bâtisse, le Conseil d'Etat n'a jugé ni utile ni nécessaire la présence du politique pour piloter et suivre l'avancement des travaux. « La gestion de l'ouvrage était donc clairement en mains des services concernés, ce qu'indique d'ailleurs le rapport de la CEP qui mentionne que le SFF et le SBat auraient dû être à même de diriger cette opération. » Il souligne par ailleurs qu'à aucun moment les services n'ont indiqué à leur hiérarchie que l'organisation du projet posait des problèmes.

Maurice Ropraz estime que « si le SBat assumait la responsabilité de l'enveloppe du bâtiment, le SFF avait clairement le lead au niveau des installations techniques qui sont du ressort métier ». Il produit un courriel de l'architecte cantonal

²³³ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Courriel de B_____ à Maurice Ropraz du 17 mars 2015.

²³⁶ Courriel de Maurice Ropraz à B_____ du 18 mars 2015.

²³⁷ Note du SBat à Maurice Ropraz du 27 mars 2015.

²³⁸ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

en fonction au moment de la construction, qui confirme que « ce dossier a été traité par deux services dont les responsabilités étaient distinctes et complémentaires, à savoir le SBat pour la construction de l'enveloppe du bâtiment [...] et le SFF pour les installations techniques. »

Maurice Ropraz relève que ce n'est qu'en fin de législature, au moment de la mise en service, « que le dommage est constaté et que les défauts des installations sont avérées ». Il précise encore qu'aucune information à ce sujet n'est remontée à la DAEC et souligne encore « qu'à aucun moment durant ce long chantier, ni les architectes cantonaux, ni les collaborateurs du SBat, ni des tiers ne sont intervenus auprès de la DAEC et de son Directeur pour donner une quelconque alerte sur d'éventuelles difficultés du chantier justifiant une intervention particulière » de sa part.

Maurice Ropraz considère qu'en l'absence de commission de bâtisse, le Directeur AEC n'avait pas à piloter le projet et à s'immiscer dans la gestion opérationnelle du dossier : « Prétendre le contraire dénote une profonde méconnaissance du fonctionnement de l'Etat. » Il rajoute : « Cette retenue qu'impose l'organisation usuelle des tâches de l'Etat ne saurait être interprétée comme du désintérêt ou de la négligence. »

Maurice Ropraz estime qu'aucun manquement ou négligence ne peuvent être retenus contre lui, ni qu'aucune responsabilité de quelconque nature ne saurait lui être reprochée.

2.3.1.2 Marie Garnier

Lorsque Marie Garnier prend la tête de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, en janvier 2012, le projet de la pisciculture est sur les rails : « Je n'ai pas exploré davantage le sujet, estimant qu'il avait été conçu correctement avant moi²³⁹. » Le problème qu'elle rencontre à son entrée en fonction se situe au niveau du SFF, où des tensions minent le corps des garde-faune. A la suite d'un audit, elle décide d'installer « un manager au-dessus des responsables de la pêche et de la chasse²⁴⁰ ». Ce sera A_____, dont l'engagement se révélera être une erreur de casting, ainsi qu'en témoigne son départ précipité du service en mars 2017. Marie Garnier ne s'est pas impliquée dans l'organisation du projet, qui « n'était pas de la compétence de la Direction²⁴¹ ». Le dossier remonte pour la première fois à la Direction en juin 2015, au moment de la première demande de crédit complémentaire : « Les raisons de ce dépassement ne nous ont pas autrement interpellés. Nous avons trouvé les compensations dans les services et dans les fonds intercantonaux²⁴². » Il est procédé de la même manière lors de la deuxième demande de crédit complémentaire : « En tout, les dépassements étaient de 420 000 francs. Cela ne semblait pas extraordinaire ni inquiétant sur un projet de 2,5 millions²⁴³. »

- > La CEP considère que Marie Garnier a manqué de clairvoyance en plaçant A_____ à la tête du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche. Il est peut-être un excellent homme de chiffres, mais il ne disposait pas des compétences nécessaires dans les domaines de la chasse et de la pêche. La Commission reproche par ailleurs à Marie Garnier de ne pas s'être, semble-t-il, montrée suffisamment curieuse de l'évolution d'un secteur en convalescence après des dissensions internes.

La CEP reproche en outre à Marie Garnier d'avoir organisé l'inauguration d'une pisciculture inachevée, sans s'assurer du bon fonctionnement des installations.

La CEP déplore deux erreurs d'appréciation qui engagent la responsabilité politique de Marie Garnier : la première est d'avoir nommé un chef de secteur manquant de compétences pour remplir la fonction de chef de projet, la seconde de ne pas s'être intéressée suffisamment au dossier de la pisciculture.

²³⁹ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

2.3.1.2.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 16 juillet 2021, Marie Garnier a déposé des observations, puis elle s'est exprimée devant la Commission en date du 6 août 2021. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

Marie Garnier considère que le SBat est resté maître d'ouvrage tout au long du projet de construction de la pisciculture : « L'organisation de projet définie durant la précédente législature n'a pas été modifiée et il n'y a pas eu de commission de bâtisse. Or, c'est normalement à ce moment que le budget passe de la Direction utilisatrice, qui fait le message au Grand Conseil, à la DAEC. [...] Cependant, ce n'est en aucune manière l'endroit où est resté le crédit qui détermine qui est maître d'ouvrage. »

Marie Garnier confirme que le projet était placé sous la conduite des services et que son Secrétariat général n'a pas été informé de difficultés particulières.

Marie Garnier, « ayant été défendre les recherches de financements complémentaires devant la commission intercantonale de la pêche », réfute toute accusation de désintérêt pour le dossier de la pisciculture. Elle souligne encore que l'enquête administrative Eller & Associés SA « n'incrimine en aucune manière les conseillers d'Etat responsables » de la DIAF et de la DAEC.

Marie Garnier rejette le reproche qui lui est adressé d'avoir inauguré une pisciculture inachevée. La production piscicole ne démarrant qu'en décembre, elle ne voit pas en quoi la date de l'inauguration, fin octobre, posait des problèmes. D'autant que « à ce moment, personne ne pouvait savoir que ces installations ne pourraient fonctionner ».

Marie Garnier conteste avoir manqué de clairvoyance en plaçant A_____ à la tête du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche : « J'ai appliqué les conclusions de l'audit, qui demandait un chef avec des compétences managériales. Au bénéfice d'un CFC et doté notamment d'un master en administration publique, A_____ représentait le bon compromis entre la théorie et la pratique pour ce genre de poste. Son curriculum vitae correspondait au profil recherché. » Elle réaffirme par ailleurs que Jean-Daniel Wicky ne voulait pas être chef de secteur. Elle indique encore que le départ de A_____ du SFF n'est pas dû à une prétendue inaptitude à remplir la fonction.

Marie Garnier conteste par ailleurs l'assertion de A_____ selon laquelle elle lui aurait donné l'ordre de reprendre le dossier de la pisciculture, « le SFF étant autonome dans la répartition des tâches à l'intérieur d'un secteur ».

2.3.1.3 Pascal Corminboeuf

Pascal Corminboeuf est Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts au moment du lancement du projet de rénovation de l'ancienne pisciculture, respectivement de construction d'une nouvelle pisciculture. Sous sa responsabilité, le SFF établit le budget de construction soumis au Grand Conseil, qui s'avérera insuffisant. Il quitte la DIAF à la fin de l'année 2011.

- > La CEP relève que Pascal Corminboeuf a défendu devant le Grand Conseil, en mai 2011, le projet de construction d'une nouvelle pisciculture pour un montant de 2 millions de francs. La Commission retient que, les offres n'étant pas encore rentrées à ce moment-là, l'ancien Directeur IAF ne pouvait pas savoir qu'il manquait 500 000 francs pour réaliser le projet tel que prévu. Elle considère que sa responsabilité politique dans l'échec enregistré n'est pas engagée.

2.3.1.3.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

Pascal Corminboeuf n'a fait part d'aucune observation.

2.3.2 Le Service des bâtiments

Le SBat est un service central « à la disposition du Conseil d'Etat et de toutes ses Directions » (art. 51 LOCEA). Il est subordonné à la DAEC, qui exerce sur cette unité administrative « une surveillance complète, portant aussi bien sur l'accomplissement de [ses] tâches que sur [sa] gestion » (art. 60 LOCEA). Comme mentionné ci-avant (*cf.* 2.3.1), ce service ne fonctionne pas à satisfaction depuis de nombreuses années.

La CEP considère que le SBat, dans la mesure où c'est lui qui a mandaté tant Y _____ Sàrl que W _____ AG, est le maître d'ouvrage, responsable de la construction dans son ensemble. Le Conseil d'Etat précise d'ailleurs dans ses décisions d'adjudication qu'il lui revient d'établir les contrats et de veiller à leur exécution.

Le SBat a notamment signé la commande basée sur l'offre d'honoraires de Y _____ Sàrl du 16 janvier 2015, laquelle recelait la clause par laquelle le mandataire se déchargeait de toute responsabilité liée aux installations techniques. De l'avis même de l'architecte cantonal en fonction au moment de la construction, une telle clause est « exceptionnelle »²⁴⁴. Pour la CEP, le SBat – qui est qualifié dans le domaine de la construction – aurait dû être interpellé par l'adjonction de cette clause et redoubler de vigilance. Il aurait alors peut-être pu constater le besoin de faire valider par un ingénieur spécialisé les modifications apportées au projet initial. Or, il n'en a rien été. Le SBat a considéré que les installations techniques relevaient de la responsabilité du service utilisateur et qu'il n'avait pas à s'en mêler. Ce compartimentage des responsabilités, qui tient apparemment de la tradition à l'Etat de Fribourg, est une solution bancal, génératrice de confusion et, en l'espèce, d'erreurs lourdes de conséquences. Aux yeux de la CEP, en raison de ses lacunes d'organisation, de contrôle et de suivi des travaux, le SBat a sans aucun doute contribué à la faillite finale.

2.3.2.1 E _____

Lorsque E _____ entre en fonction, en juillet 2014, la structure de projet est définie et la procédure d'obtention du permis de construire toujours enlisée. C'est cette même année qu'est modifié le concept piscicole (*cf.* 2.1.10.4). Lorsqu'il en prend connaissance, l'architecte cantonal ne s'en inquiète pas : il a confiance en B _____, « un professionnel qui a la volonté de bien faire et qui n'était ni inquiet, ni aux abois »²⁴⁵. Il relève que ce dernier ne lui a jamais fait remonter d'informations alarmantes relatives au projet, dans lequel il ne s'implique guère. Il signale d'ailleurs n'avoir jamais entendu parler de la « commission de construction » mise en place et présidée par son prédécesseur²⁴⁶. Mais pour lui, l'organisation était claire : « La DAEC a la responsabilité de veiller aux coûts, aux délais et à la qualité de la construction. Tout ce qui était des éléments liés à l'exploitation et à la technique étaient sous la responsabilité de la DIAF. »²⁴⁷ Raison pour laquelle le SBat ne s'est pas posé la question de trouver un nouvel ingénieur spécialisé après le retrait de M. Gallusser : « A _____, qui avait la responsabilité des installations techniques et des équipements d'exploitation, n'en a pas fait part. Si le SBat était intervenu, cela aurait été ressenti comme de l'ingérence par M^{me} Garnier. »²⁴⁸

E _____ a signé les commandes passées auprès des intervenants externes. Il ne garde pas souvenir de les avoir lui-même analysées, mais considère qu'elles l'ont été par le chef de projet et le responsable des chefs de projet. Il reconnaît que la clause ajoutée par Y _____ Sàrl dans son offre du 16 janvier 2015 est « exceptionnelle », mais estime que celle-ci est sans doute le fruit de la confusion des responsabilités entre les services : « On comprend après coup que si l'architecte pressent un problème et qu'il n'a pas les coudées franches pour intervenir, alors il se protège. »²⁴⁹ La CEP relève qu'aucune trace d'un contrat signé à la suite de cette offre n'a été retrouvée.

Selon lui, l'échec de cette construction est principalement dû à la répartition des rôles entre les services et à la confusion qui en a résulté : « Ce projet est représentatif de la manière dont certains dossiers sont menés à l'Etat. Certains services utilisateurs sont très présents, avec un SBat qui est parfois fragile par rapport à la pression mise par les utilisateurs. Il

²⁴⁴ PV d'audition de E _____ du 17 août 2021.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*

y a des difficultés sérieuses par rapport aux coûts politiques en regard des coûts réels imposés par les constructions à réaliser. »²⁵⁰ Pour éviter les problèmes, il faudrait selon lui un SBat « qui a les coudées franches et qui n'est pas contaminé par un service utilisateur ».

- > La CEP conçoit que l'architecte cantonal en fonction de juillet 2014 à juin 2016 ait consacré davantage de temps à certains dossiers plus « importants » que celui de la pisciculture. Elle n'en considère pas moins que ce dernier aurait dû porter une attention plus marquée à ce dossier, ce d'autant plus que le SBat était chargé d'établir les contrats et de veiller à leur exécution. A ce titre, il aurait particulièrement dû questionner la décharge de responsabilité ajoutée par Y_____ Sàrl dans son offre du 16 janvier 2015 et analyser ses conséquences.

La Commission considère que, en sa qualité d'architecte cantonal en fonction au moment de l'exécution du projet, la responsabilité de E_____ dans l'échec enregistré est engagée.

2.3.2.1.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 3 septembre 2021, E_____ a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

E_____ considère que la CEP aurait dû auditionner son prédécesseur au poste d'architecte cantonal. Ne pas l'avoir fait « laisse planer de nombreux doutes » sur le rôle des Directions AEC et IAF, la gouvernance mise en place lors du lancement du projet et les engagements contractuels liant l'Etat de Fribourg aux mandataires, « en particulier avec l'architecte et les ingénieurs spécialisés ».

E_____ rappelle que les phases SIA 31 (avant-projet), 32 (projet de l'ouvrage) et 41 (appel d'offres) étaient terminées à son entrée en fonction. « Concernant l'exécution de l'ouvrage, je reconnais bien sûr une part de responsabilité concernant les lacunes constructives apparues sur le hangar dont la réalisation a été conduite par le SBat. Celles-ci ne sont cependant pas à l'origine de l'abandon de la pisciculture. » Il souligne encore que pour le Directeur AEC, le SBat intervenait en appui du SFF, « maître d'œuvre et responsable des installations techniques ». L'architecte cantonal a appliqué les décisions de sa direction : le CFC 3 n'était pas sous sa conduite.

E_____ estime que sa responsabilité n'est pas engagée pour les installations techniques. « Le CFC 3 a été étudié sous la responsabilité de la DIAF, dans un premier temps. » Il relève que le concept piscicole a par la suite été modifié à la demande des utilisateurs. « Se fondant sur leurs compétences et leur expérience, ces derniers ont de plus validé leurs propres propositions. » Enfin, relève-t-il, le mandat de M. Gallusser n'a, à sa connaissance, jamais été rompu, ni dénoncé.

2.3.2.2 B_____

Architecte au SBat, B_____ est chargé dès 2011 « de conduire le projet du point de vue organisationnel²⁵¹ ». Selon lui, son rôle consiste à accompagner le mandataire (Y_____ Sàrl) et le maître d'ouvrage (SFF), notamment dans le cadre des procédures d'appels d'offres. Il doit aussi « avoir une vision globale sur le projet²⁵² ». B_____ est l'un des rares protagonistes de ce dossier à avoir été présent du premier coup de pioche à la faillite des installations. Il considère, lorsque les premières pistes d'économies sont recherchées, qu'il vaut mieux demander un crédit complémentaire qu'économiser sur la technique²⁵³. Il ne sera pas écouté. Il s'attachera dès lors à faire en sorte que le budget alloué à la construction soit respecté.

- > Pour la CEP, le rôle de B_____ dans la réalisation de la pisciculture reste difficile à cerner. Si sa mission consistait à piloter le projet, force est de constater qu'il n'a pas été à la hauteur. Il a indiqué, lors de son audition, n'avoir jamais eu de doute quant au fonctionnement de la pisciculture. Pour lui, W_____ AG avait les compétences nécessaires pour endosser la responsabilité des installations techniques et modifier le concept imaginé

²⁵⁰ PV d'audition de E_____ du 17 août 2021.

²⁵¹ PV d'audition de B_____ du 5 novembre 2020.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ Courriel de B_____ à Jean-Daniel Wicky du 18 décembre 2012.

par l'ingénieur spécialisé : « W _____ AG nous a montré qu'elle maîtrisait les équipements piscicoles²⁵⁴. » Aussi n'a-t-il pas estimé nécessaire d'être épaulé, durant la phase d'exécution, par un spécialiste. « Avec le recul, je pense que le départ de M. Gallusser aurait dû être compensé d'une manière ou d'une autre. Il aurait fallu demander à quelqu'un comme Jean-Daniel Wicky de nous accompagner dans ce projet, lui qui avait des compétences piscicoles. W _____ AG avait les connaissances techniques, mais pas, ou pas suffisamment, les connaissances piscicoles pour que le projet fonctionne²⁵⁵. »

La CEP considère que B _____ s'est montré trop passif et n'a pas su s'imposer. Elle retient par ailleurs qu'il a validé la demande de suppression du bassin d'eau à 1°C qui entraînera la suppression de l'unité de production de froid au profit d'une pompe à chaleur.

La CEP considère que la responsabilité de B _____ dans l'échec enregistré est engagée. Lui-même l'a admis lors de son audition : « J'ai probablement une part de responsabilité. J'ai peut-être mal transmis des informations, ou pris une mauvaise décision en méconnaissance de cause. Mais je n'ai jamais voulu que la pisciculture ne fonctionne pas²⁵⁶. »

2.3.2.2.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 1^{er} juillet 2021, B _____ a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

B _____ réfute l'assertion selon laquelle il serait à l'origine de la demande de la suppression du bassin d'eau à 1°C qui entraînera la suppression de l'unité de production de froid au profit d'une pompe à chaleur (cf. 2.1.10.4). « Je n'ai jamais ordonné la suppression de cet élément, n'ayant pas les compétences techniques pour le faire et cette décision n'est écrite à nulle part », écrit-il.

→ *La CEP retient que dans un courriel du 10 novembre 2014, C _____ confirme à B _____ et D _____ que « pour donner suite à notre entretien et votre demande [...] le groupe de production de froid qui était initialement prévu a été supprimé vu que le nouveau concept piscicole ne requiert plus de bassin à une température de +1 ». Elle considère dès lors que B _____ et D _____ ont validé la demande de suppression de l'unité de production de froid.*

2.3.3 Le Service des forêts et de la faune

Le SFF est une unité administrative subordonnée à la DIAF, qui exerce sur elle « une surveillance complète, portant aussi bien sur l'accomplissement de [ses] tâches que sur [sa] gestion » (art. 60 LOCEA).

La CEP retient que le SFF est le service utilisateur de la pisciculture. A ce titre, il a rédigé le message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction de l'ouvrage et préparé le descriptif des besoins. Selon un procès-verbal de 2011²⁵⁷, le SFF « assure le suivi technique » tandis que le SBat « supervise et mène le projet ».

Pour la CEP, le SFF avait, ou devait avoir, un rôle de conseiller du SBat. Il aurait particulièrement dû, dans ce cadre, proposer un autre spécialiste à la suite du départ de l'ingénieur Gallusser. En ne l'ayant pas fait, il a failli à sa tâche et, partant, porte une importante responsabilité dans l'échec enregistré.

La Commission relève que le SFF a opéré une réorganisation avant le lancement du chantier, et que cette réorganisation a laissé un goût amer à certains. Elle constate par ailleurs qu'une personne pouvant se targuer de compétences en biologie des poissons a été écartée du projet au profit d'une autre qui ne pouvait pas en faire valoir. Cela a généré des tensions internes qui, aux yeux la Commission, ont contribué à l'échec final.

²⁵⁴ PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

²⁵⁵ PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ PV MO 07 du 30 mai 2011.

La Commission estime enfin que la communication interne entre les différents protagonistes du dossier n'a pas été satisfaisante. Il eût sans aucun doute été plus judicieux d'intégrer davantage au projet les spécialistes que sont les garde-faune utilisateurs de la pisciculture, d'autant plus en l'absence d'un ingénieur spécialisé.

2.3.3.1 A_____

A_____ rejoint le SFF à l'été 2013, alors que la procédure d'obtention du permis de construire est enlisée. « J'ai reçu de la part de l'inspecteur de la pêche (*Jean-Daniel Wicky, ndlr*) le dossier à mon entrée en fonction. J'ai commencé à l'étudier et à prendre des contacts avec le SBat pour connaître le calendrier de la construction²⁵⁸. » Il affirme avoir pris en main ce dossier sur instruction de la conseillère d'Etat Marie Garnier. Il assure n'avoir rien changé au projet initial et n'avoir réalisé qu'un travail d'exécutant, « sur la base des devis établis par le SBat et l'architecte D_____²⁵⁹ ». Pour lui, le SBat est responsable de la construction, le SFF se contentant de payer l'ouvrage : « Je ne regardais ça que du point de vue financier. On se battait pour que le budget soit respecté²⁶⁰. »

Le respect du budget alloué aux installations techniques est une préoccupation constante de A_____. En août 2014, le SFF défend ainsi l'option de simplifier le projet de construction : W_____AG revoit son offre initiale, sur laquelle une économie de 141 000 francs est réalisée. En mars 2016, alors que W_____AG, à la suite de la visite de la pisciculture de Colombier et à la demande du SFF, dépose une nouvelle offre chiffrée à 690 000 francs, A_____ rappelle que le budget ne peut excéder 550 000 francs. On sabre alors plus de 160 000 francs dans les équipements... avant de demander, en mai 2016, une nouvelle offre pour compléter les installations techniques (149 000 fr.).

A_____ affirme n'avoir été informé qu'en 2018 du dépassement de crédit au retour des soumissions : « Si j'avais su qu'il manquait 500 000 francs, je n'aurais pas commencé [*les travaux*]²⁶¹. » Cette information figure pourtant dans un procès-verbal de septembre 2012²⁶². Il est difficilement imaginable que A_____, en charge du dossier, n'ait pas consulté les archives documentant l'évolution du projet. Et il est peu probable qu'il n'ait pas retenu une donnée aussi importante.

A_____ prétend que Jean-Daniel Wicky – qu'il présente comme hostile à l'alevinage – lui a sciemment « savonné la planche » et a « tout mis en place pour que la pisciculture ne fonctionne pas²⁶³ ». Selon lui, Jean-Daniel Wicky « connaît très bien le domaine de la biologie, mais il a des principes : il n'aime pas les chasseurs, pêcheurs et agriculteurs qui polluent les ruisseaux. Je remplissais tous les critères²⁶⁴. » A_____ indique que plusieurs tentatives de médiation ont été entreprises sous la houlette de Marie Garnier. Or, Jean-Daniel Wicky « ne faisait aucun effort²⁶⁵ », protégé qu'il était, selon lui, par une lettre lui garantissant son poste aux mêmes conditions que lorsqu'il était chef de secteur. « Sans cette lettre, je l'aurais averti²⁶⁶. » Selon A_____, Jean-Daniel Wicky « semblait réjoui que la pisciculture ne fonctionne pas²⁶⁷ ».

Jean-Daniel Wicky, pour sa part, dément ne s'être pas rendu à des séances auxquelles il était invité. Il dément tout autant être hostile à l'alevinage des lacs et avoir eu l'idée de saboter le projet. Il en veut pour preuve la communication, à A_____, des coordonnées du responsable des piscicultures cantonales bernoises, qui aurait pu fonctionner comme expert technique. A_____ indique quant à lui que « ces coordonnées ne m'ont pas été transmises de manière explicite, elles faisaient partie de l'ensemble du dossier de construction de la pisciculture. On ne m'a jamais suggéré de [*le*] contacter pour un soutien technique étant donné que le projet de M. Bruno Gallusser était abouti et consolidé avec l'inspecteur de la pêche du SFF²⁶⁸. »

²⁵⁸ PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² PV MO 09 du 7 septembre 2012.

²⁶³ PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Courriel de A_____ du 18 mars 2021.

A _____ considère enfin que, désormais raccordée à la conduite d'eau du lac utilisée par Groupe E pour le chauffage de l'Hôpital intercantonal de la Broye, la pisciculture peut fonctionner telle qu'équipée. « Maintenant que l'adduction d'eau a été faite, il faut que les garde-faune s'approprient cette installation. Il faut regarder les éventuels problèmes de dégazage et, forts de ça, on peut produire dans de bonnes conditions », soutient-il²⁶⁹.

> La CEP relève que A _____ a été engagé pour remettre de l'ordre dans un secteur sous tension, pas pour construire une pisciculture. Or, il s'installe en responsable du management de ce projet alors qu'il ne semble avoir aucune compétence technique à faire valoir. Il n'a par ailleurs aucune connaissance de la biologie des poissons. Le seul objectif, pour lui qui venait de l'Administration fédérale des finances, est de réaliser la pisciculture dans le cadre budgétaire trop serré qui lui était donné. La Commission considère que A _____ aurait dû s'appuyer sur les compétences de Jean-Daniel Wicky – indépendamment de l'inimitié qu'il lui porte – et des garde-faune. Il aurait par ailleurs dû associer au projet un spécialiste en installations piscicoles.

La Commission s'étonne par ailleurs d'entendre A _____ affirmer que les installations techniques de la pisciculture fonctionnent, que le problème se résume à la prise d'eau dans le lac. Cela témoigne d'une méconnaissance stupéfiante du dossier au mieux, d'un déni de la réalité au pire.

La CEP considère que la responsabilité de A _____ dans l'échec enregistré est engagée. Lui n'en reconnaît aucune²⁷⁰.

2.3.3.1.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 1^{er} juillet 2021, A _____ a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

A _____ conteste l'assertion de F _____ selon laquelle il a « pris les pleins pouvoirs dans la gestion technique » : « Cette affirmation ne correspond en rien à la réalité puisque l'appel d'offres pour les installations techniques a été effectué par le SBat et que l'offre technique a été validée par le SBat également. » Selon lui, les faits démontrent qu'il n'était pas, comme le prétendent les garde-faune, « le seul maître à bord ».

A _____ affirme que Jean-Daniel Wicky n'a pas transmis la totalité du dossier de la pisciculture, ni au SBat ni à lui-même. « Le SBat et moi-même ignorions que la pisciculture coûtait CHF 2 500 000 alors que le décret du Grand Conseil permettait une dépense total de CHF 2 000 000. L'absence de transmission de cette information essentielle est d'ailleurs confirmée par l'enquête administrative menée par Eller & Associés SA. Ce n'est donc qu'au moment de cette enquête administrative que le SBat et moi-même avons pu prendre connaissance de cette information. »

→ *La CEP n'a pas trouvé mention, dans le rapport Eller & Associés SA, d'une absence de transmission de l'information relative au surcoût de 500 000 francs. Elle souligne par ailleurs que cette information figure dans le PV MO du 7 septembre 2012 et considère qu'il serait pour le moins étonnant que A _____, en charge du dossier, n'ait pas consulté les archives documentant l'évolution du projet.*

La Commission est de surcroît stupéfaite devant l'affirmation selon laquelle le SBat n'aurait pris connaissance du surcoût de 500 000 francs qu'au moment de l'enquête administrative, soit en 2018. Les faits – à commencer par la présence de B _____ à la séance du 7 septembre 2012 – démontrent le contraire.

A _____ conteste l'allégation selon laquelle il aurait demandé à un garde-faune de quitter une séance : « Je n'ai jamais demandé à quiconque de quitter une séance que je dirigeais et ceci malgré le ton utilisé par les intervenants. Ces allégations sont donc mensongères, non factuelles et de nature purement appellatoire. »

A _____ conteste avoir ordonné aux utilisateurs de se débrouiller pour trouver une solution au problème des bacs de récupération des alevins manquants : « Les bacs en question ont été commandés par l'installateur sur la base des plans initiaux validés par M. Gallusser. A aucun moment je ne suis intervenu dans cette commande. J'ai également été surpris de cette livraison car nous avions prévu de reprendre le matériel des anciennes piscicultures d'Estavayer-le-Lac et

²⁶⁹ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

²⁷⁰ *Ibid.*

Morat. Cependant, cette démarche a été bloquée par le chef du SFN en raison de la présence d'amiante dans les installations. »

A _____ estime que le rapport de la CEP est lacunaire sur l'incident technique rapporté sous le chiffre 2.1.14.3, considérant que si le garde-faune présent sur place avait réagi correctement au moment du déclenchement de l'alarme et informé sur-le-champ les personnes compétentes, les conséquences néfastes sur le fonctionnement de la pisciculture auraient pu être évitées ou, à tout le moins, réduites.

A _____ considère que n'avoir pas auditionné les ancien et actuel chefs du SFN (ex-SFF) est « un grave manquement dans l'instruction des responsabilités par rapport à la hiérarchie en place. En effet, ces deux intervenants étaient directement impliqués dans la gestion du projet. Du reste, lors de chaque rapport hebdomadaire du Service, je relatais l'avancement des travaux et les difficultés que je rencontrais avec Jean-Daniel Wicky dans la gestion du secteur pêche. »

A _____ indique qu'il lui est difficile, eu égard aux observations faites ci-dessus, de considérer que sa responsabilité est engagée. « Il n'y a pas eu de malversations financières. Ma seule préoccupation était le respect du budget alloué. Sans compter que je ne disposais pas de la totalité des informations sur le coût de l'installation. » Il invite ainsi la Commission à atténuer son degré de responsabilité. « Cela se justifie d'autant plus que, si j'avais continué à exercer mes fonctions au sein du SFF, j'aurais tout mis en œuvre pour que cette pisciculture fonctionne, et ceci malgré les obstacles qu'on aurait dressés sur ma route. »

2.3.3.2 Jean-Daniel Wicky

Présent dès les prémisses du projet, Jean-Daniel Wicky – le seul protagoniste du dossier à disposer de connaissances en biologie des poissons – semble en avoir été écarté pour des motifs injustifiés. Il a souffert de cette mise à l'écart et a cessé de s'intéresser au projet. Il est rappelé « en pompier » lorsque l'on constate que les installations ne fonctionnent pas.

- > La CEP considère que, s'il s'était intéressé davantage aux développements du projet après sa mise à l'écart, Jean-Daniel Wicky aurait peut-être pu tirer le signal d'alarme. Elle ne saurait cependant, au vu des circonstances, lui reprocher sa passivité. La Commission n'a mis au jour aucun élément lui permettant de penser que Jean-Daniel Wicky – malgré son inimitié avec A _____ – a « saboté » le projet. Elle considère que sa responsabilité dans l'échec enregistré n'est pas engagée.

2.3.3.2.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 29 juin 2021, Jean-Daniel Wicky a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

Jean-Daniel Wicky conteste l'assertion de Marie Garnier selon laquelle celui-ci ne voulait pas être chef de secteur : « En collaboration avec notre chef de service de l'époque, l'organigramme de la nouvelle structure a été élaboré et j'y ai participé. Si je n'avais pas voulu de cette fonction, je l'aurais certainement communiqué et n'aurais pas non plus collaboré. » Il ajoute que la DIAF et sa Directrice lui ont proposé de renoncer au poste en lui garantissant, en contrepartie, son salaire pour les cinq années à venir. « J'ai été mis devant le fait accompli et j'ai signé un accord le 27 février 2013. »

Jean-Daniel Wicky conteste avoir refusé de participer à des séances auxquelles il était convié : « L'accusation selon laquelle je n'ai pas assisté aux réunions concernant la pisciculture auxquelles j'étais explicitement invité, je la rejette fermement. Je suis intéressé à voir toute preuve (invitations, procès-verbaux, etc.) qui le prouverait. »

Jean-Daniel Wicky réfute l'accusation selon laquelle il a caché les informations relatives aux coûts supplémentaires de la pisciculture : « Ce n'est pas vrai. Lors de la passation du projet, j'ai remis à A _____, sur instruction et en présence du chef de service de l'époque, l'ensemble du dossier 'pisciculture', c'est-à-dire tous les documents en possession de notre Service. » Il précise par ailleurs que l'ancien chef de service était également au courant des coûts supplémentaires.

Jean-Daniel Wicky relève enfin qu'au chapitre 2.3.3, A _____ lance à son encontre des accusations qui « ne sont ni objectives, ni fondées », et dont certaines n'ont en outre aucun rapport avec le dossier de la pisciculture.

2.3.3.3 F _____, G _____ et H _____

F _____ et G _____, garde-faune, et H _____, surveillant des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel, sont les utilisateurs de la pisciculture. F _____ et G _____ ont collaboré avec l'ingénieur spécialisé Gallusser à l'établissement du projet initial : « Nous avons regardé quel volume de bâtiment était nécessaire, ébauché un plan sans l'implanter quelque part²⁷¹ », indique G _____. F _____ complète : « Quand M. Gallusser a fait son concept, on nous a demandé quelles espèces nous voulions produire, à quel moment, dans quels volumes²⁷². » Après la pause forcée due à l'enlisement de la procédure d'obtention du permis de construire, les travaux sont lancés par A _____ : « On lui a demandé si nous pouvions en discuter. Il a indiqué que l'on verrait ça en temps voulu. Et puis un jour, il a annoncé que les travaux commençaient, qu'il s'en occupait, qu'il ne les confiait pas à M. Wicky avec lequel il ne s'entendait pas. On n'a jamais vu les plans », rapporte G _____²⁷³. F _____ représente les utilisateurs aux séances MO de 2009 à 2012, puis aux deux premières de 2016. Il ne prend plus part aux suivantes : « On n'a pas estimé nécessaire que les garde-faune soient présents. Ils ont voulu faire leur sauce à leur goût²⁷⁴. »

Des doutes sur certaines modifications opérées, notamment le pompage de l'eau du lac, les utilisateurs en avaient et disent avoir essayé d'en faire part. D'une manière globale, déplore F _____, « nous avons été consultés, mais pas écoutés. Je ne pense pas que nos avis ont été suffisamment pris en compte²⁷⁵ ».

H _____ est pour sa part invité, début 2016, à développer une station de récupération des alevins qui ne figurait pas dans les plans : « C'est comme si je suis paysan : j'ai une installation de traite automatique et le lait va à la fosse à purin », image-t-il²⁷⁶. C _____ indique que c'est lui qui a choisi les incubateurs de 30 litres, ce que conteste H _____, dont les propos sont confirmés par F _____.

- > La CEP constate que les utilisateurs sont représentés au sein de la « commission de construction » par F _____. Ce dernier n'y participe cependant plus dès le mois de février 2016. La Commission relève que, d'une manière générale, les remarques et observations des utilisateurs n'ont que peu, ou pas, été prises en compte. S'ils avaient fait remonter des informations aux étages supérieurs de leur hiérarchie, peut-être le cours des choses aurait-il été différent. La CEP ne saurait cependant adresser de reproches aux utilisateurs, dont la responsabilité dans l'échec enregistré n'est pas engagée.

2.3.3.3.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

Les protagonistes n'ont fait part d'aucune observation.

2.3.4 Les intervenants externes

2.3.4.1 Y _____ Sàrl / D _____

Le bureau Y _____ Sàrl s'est vu confier l'avant-projet de construction d'une nouvelle pisciculture en 2008, par l'architecte cantonal de l'époque. Associé-gérant du bureau, D _____ indique n'avoir aucune connaissance de la construction d'une pisciculture : « Au début, nous étions épaulés par M. Gallusser. J'ai visité à Bienne un bâtiment que je devais reproduire à Estavayer. Quand M. Gallusser s'est retiré, les problèmes sont apparus²⁷⁷. » Sa demande de remplacement de l'ingénieur ayant, dit-il, été refusée par le SBat, il s'est déchargé de toute responsabilité pour ce qui

²⁷¹ PV d'audition de G _____ du 8 octobre 2020.

²⁷² PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

²⁷³ PV d'audition de G _____ du 8 octobre 2020.

²⁷⁴ PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ PV d'audition de H _____ du 22 janvier 2021.

²⁷⁷ PV d'audition de D _____ du 27 novembre 2020.

concerne les installations techniques avant même que démarre le chantier. Une information qui n'est-elle pas parvenue à C _____ : « Je n'ai pas connaissance de cette décharge. Il [D _____] était présent à toutes les séances. Il avait le lead, dans le sens où il avait la direction des travaux²⁷⁸. » Pour D _____, le rôle de son bureau se résume à avoir « fait un radier en béton et mis une maison en bois dessus. W _____ AG est ensuite venu et a posé son installation²⁷⁹. » Il indique avoir gracieusement coordonné la mise en place des installations techniques.

- > La CEP constate que le bureau Y _____ Sàrl était chargé, durant la phase d'exécution de l'ouvrage, de la direction architecturale, de la direction des travaux et du contrôle des coûts.

La Commission s'est interrogée sur la clause introduite par Y _____ Sàrl dans son offre d'honoraires du 16 janvier 2015, qui stipulait : « Y _____ Sàrl se décharge de toute responsabilité liée aux installations techniques, tant d'un point de vue technique que financier. Compte tenu du fait que les variantes et simplifications des installations proposées par l'entreprise adjudicatrice ont été faites sans la participation d'ingénieurs CVS. Le MO est responsable des installations techniques, des modifications apportées à celle-ci depuis le dossier initial, ainsi que de la gestion des coûts de ces installations ».

Ne sachant déterminer avec certitude si le directeur des travaux pouvait, par cette simple adjonction à une offre d'honoraires, se décharger de « toute responsabilité liée aux installations techniques », la CEP a sollicité un avis de droit auprès du Prof. Jean-Baptiste Zufferey, professeur ordinaire à la faculté de droit de l'Université de Fribourg et président du conseil de l'Institut pour le droit suisse et international de la construction.

De l'interprétation faite par ce dernier, la CEP retient que « la clause litigieuse n'est en réalité pas une clause d'exclusion ou de limitation de responsabilité. En effet, en insérant une telle clause dans son offre, l'architecte n'a pas voulu se protéger contre les conséquences de sa responsabilité en cas de violation de ses obligations contractuelles. Il a simplement voulu rappeler au maître d'ouvrage l'étendue de son mandat, qui ne comprend pas les prestations des ingénieurs spécialisés en lien avec les installations techniques, ainsi qu'à avertir le maître d'ouvrage du risque pour ce dernier de renoncer à faire vérifier, par de tels ingénieurs, les variantes et simplifications que l'entrepreneur proposait à ces installations. »²⁸⁰ Ainsi, en introduisant cette clause, l'architecte a respecté son devoir d'avis qui consiste, en sa qualité de mandataire, à informer son mandant de tous les faits qui peuvent avoir une importance sur le déroulement des travaux. « Le maître d'ouvrage, qui est qualifié dans le domaine de la construction, ne pouvait pas, de bonne foi, attribuer à cette clause un autre sens que celui retenu ici. »²⁸¹

La Commission prend ainsi acte du fait que Y _____ Sàrl n'endosse aucune responsabilité dans le non-fonctionnement des installations techniques. Elle estime cependant que si le bureau d'architecte, en sa qualité de directeur et coordinateur des travaux, craignait que les modifications apportées aux installations techniques nuisent au bon fonctionnement de la pisciculture – ce qui semble avoir été le cas –, il n'aurait pas dû se contenter de rendre son mandant attentif au problème, il aurait dû exiger la validation par un ingénieur spécialisé desdites modifications. En ne le faisant pas, Y _____ Sàrl a, aux yeux de la CEP, manqué à son devoir de diligence. Selon l'appréciation de la Commission, les manquements dans la coordination générale ont débouché sur de graves conséquences dans l'exploitation de la pisciculture.

La CEP considère par ailleurs que Y _____ Sàrl endosse la responsabilité de la pose d'un tube de trop faible diamètre pour le raccordement de la pisciculture au réseau d'eau communal, dont les conséquences se sont révélées néfastes pour le fonctionnement de la pisciculture.

La Commission retient encore que différents défauts et malfaçons, qui n'ont pas d'influence sur le fonctionnement des installations techniques, doivent être imputés à Y _____ Sàrl.

²⁷⁸ PV d'audition de C _____ du 27 novembre 2020.

²⁷⁹ PV d'audition de D _____ du 27 novembre 2020.

²⁸⁰ *Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, interprétation du contrat d'architecte*, avis de droit du Prof. Jean-Baptiste Zufferey 17 mai 2021.

²⁸¹ *Ibid.*

En définitive, la CEP, dont ce n'est pas le rôle, ne se prononce pas sur la responsabilité civile de Y_____Sàrl. Elle considère cependant qu'en sa qualité de directeur et coordinateur des travaux, le bureau d'architecture a contribué à l'échec enregistré.

2.3.4.1.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 2 juillet 2021, Y_____Sàrl a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

Y_____Sàrl relève que « les installations techniques ont fait l'objet d'un cahier des charges et d'un descriptif établis par un ingénieur spécialisé [...]. L'entreprise adjudicatrice des travaux a toutefois proposé des variantes à ces installations. Le maître d'ouvrage, qui est qualifié dans le domaine de la construction, a accepté ces variantes sans toutefois les faire vérifier par un ingénieur spécialisé. Cette faute lui est entièrement et exclusivement imputable. » Le bureau d'architecture estime que « rien ne permet à la CEP d'affirmer *[qu'il]* devait exiger du maître d'ouvrage la validation par un ingénieur spécialisé des modifications apportées aux installations techniques par l'entreprise adjudicatrice des travaux ». Selon Y_____Sàrl, « on ne saurait attendre d'un architecte qu'il impose au maître d'ouvrage un ingénieur spécialisé ».

Y_____Sàrl considère par ailleurs avoir respecté son devoir d'avis en insérant dans son offre du 16 janvier 2015 la clause indiquant au maître d'ouvrage que le bureau d'architecture, étant donné que les modifications au projet initial avaient été apportées sans la participation d'ingénieurs spécialisés, se déchargeait de toute responsabilité liée aux installations techniques. « On en déduit qu'en l'espèce, le maître d'ouvrage a décidé, en toute connaissance de cause, de renoncer à faire vérifier par son ingénieur spécialisé les modifications apportées aux installations techniques par l'entreprise adjudicatrice des travaux. » Aussi Y_____Sàrl rejette-t-elle la conclusion de la CEP selon laquelle elle aurait manqué à son devoir de diligence.

Y_____Sàrl rejette également l'affirmation de la CEP selon laquelle « les manquements dans la coordination générale ont débouché sur de graves conséquences dans l'exploitation de la pisciculture ». Elle estime que tant l'expertise technique d'Aqua Transform AG que l'enquête administrative d'Eller & Associés SA et l'avis de droit du prof. Zufferey « révèlent que les défauts trouvent leur origine dans les modifications apportées aux installations techniques [...], et, d'autre part, par le fait que le maître d'ouvrage a renoncé à faire vérifier ces modifications par un ingénieur spécialisé ».

Y_____Sàrl conteste « fermement » la responsabilité de la pose d'un tube de diamètre de trop faible diamètre pour le raccordement de la pisciculture au réseau d'eau communal. Selon le bureau d'architecture, « la question du diamètre du tube en question relève de la compétence de l'ingénieur spécialisé dans les installations techniques ».

→ *La CEP relève que son enquête montre que le tube commandé par un collaborateur de Y_____Sàrl ne correspond pas à celui figurant sur le plan du radier remis à l'architecte pour exécution.*

Y_____Sàrl conteste les reproches concernant « différents défauts et malfaçons, qui n'ont pas d'influence sur le fonctionnement des installations techniques ». Le bureau d'architecture estime qu'aucun défaut ou malfaçon ne lui est imputable et considère que « l'affirmation contraire de la CEP est choquante dès lors que cette dernière ne prend même pas la peine de préciser quel défaut ou malfaçon elle *[lui]* reproche, se contentant de jeter sur cette dernière le discrédit ». Y_____Sàrl souligne cependant que « les prétendus défauts et malfaçons qui sont ici visés par la CEP concernent des travaux dérisoires qui n'ont pas pu être exécutés car il *[lui]* a été demandé de stopper les travaux avant la toute fin du chantier ». Et d'assurer que « ces travaux portaient sur de très légères adaptations qui sont inhérentes dans ce genre de construction et qui n'avaient aucune influence sur les installations techniques, ni sur le fonctionnement du bâtiment ou sur son vieillissement ».

2.3.4.2 W_____AG

W_____AG est une entreprise spécialisée dans les techniques du bâtiment (chauffage, climatisation, ventilation, installations sanitaires). Elle rejoint le projet en 2012, après avoir pris, au retour des soumissions, le premier rang du classement par points. C_____, responsable du département Industrie, est auditionné en septembre 2012 par un comité chargé d'évaluer les compétences techniques de l'entreprise. Il ressort de cet entretien que le soumissionnaire « a compris le fonctionnement et satisfait aux questions de l'ingénieur ».

C_____ confirme que W_____AG n'avait aucune connaissance en matière de construction de pisciculture. Mais l'appel d'offres, souligne-t-il, n'avait pas été adressé à des spécialistes piscicoles : « Le cahier des charges parlait de la technique de chauffage, des installations sanitaires et des installations piscicoles. M. Gallusser avait fait une seule soumission détaillée, tout figurait dedans. Nous étions en mesure de construire, car nous avions une bonne base détaillée sur laquelle travailler²⁸². » Pour les aspects piscicoles, W_____AG s'est appuyée, selon C_____, sur les utilisateurs : « Pendant les travaux, on a eu l'assistance de F_____, de A_____ et de H_____. Ils nous conseillaient au niveau piscicole²⁸³. »

- > La CEP constate que W_____AG n'a aucune qualification en matière de construction d'installations techniques piscicoles. A ce titre, l'entreprise aurait dû s'adjoindre les services d'un ingénieur spécialisé. Elle ne l'a pas estimé nécessaire et s'est retrouvée chargée par le maître d'ouvrage de la responsabilité technique des installations.

La Commission retient que C_____ s'est beaucoup impliqué dans ce projet, mais il a proposé des modifications qui se sont révélées néfastes. Il ne s'est pas montré suffisamment prudent dans les adaptations suggérées et ne s'est pas renseigné sur leurs implications. La Commission relève cependant que ses mauvaises décisions ont été prises dans le but de satisfaire aux demandes de son client.

La CEP relève que, contractuellement, W_____AG doit rendre une installation en état de fonctionner. Ce n'est pas le cas et les rapports d'expertise indiquent que la pisciculture ne fonctionnera jamais telle qu'équipée. La Commission souligne cependant que la phase de tests des installations – qui doit permettre à l'entreprise de corriger les défauts – n'a pas été effectuée. « Ils ont foncé sans respecter la phase de tests²⁸⁴. » La Commission conçoit dès lors que W_____AG ait refusé de signer le procès-verbal de réception de l'ouvrage. La CEP considère que W_____AG est avant tout coupable d'avoir surestimé ses capacités à réaliser des installations piscicoles sans l'aide d'un ingénieur spécialisé. Les conséquences de ce péché originel seront tragiques. L'entreprise ne saurait cependant être tenue pour seule responsable de ne pas s'être adjoint les services d'un spécialiste.

La CEP relève que W_____AG a essayé de satisfaire aux demandes du maître d'ouvrage mais constate qu'elle n'a pas réalisé une infrastructure technique fonctionnelle. En définitive, la Commission, dont ce n'est pas le rôle, ne se prononce pas sur la responsabilité civile de l'entreprise. Elle considère cependant que W_____AG, en qualité de responsable des installations techniques, a contribué à l'échec enregistré.

2.3.4.2.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 5 juillet 2021, W_____AG a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

W_____AG est en premier lieu satisfaite de constater que le rapport de la CEP met en lumière « les graves lacunes constatées chez le maître d'ouvrage dans la structure organisationnelle mise en place lors de la construction » de la pisciculture. L'entreprise considère que cet élément, couplé à la mise à l'écart de Jean-Daniel Wicky, aux besoins engendrés par les économies à trouver, au refus de faire appel à un spécialiste du domaine piscicole et à la mise en service anticipée des installations, a eu « un impact décisif » sur le projet d'exécution et le contenu du mandat qui lui a été confié. « D'un simple contrat pour l'exécution d'installations techniques (sur la base des plans préparés par M. Bruno Gallusser [...]), on est passé, après les modifications sollicitées par le SFF et le SBat, à la conception et à l'exécution d'une installation modifiée nécessitant des compétences spécifiques dans le domaine piscicole. » Elle

²⁸² PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

considère dès lors que sa responsabilité est « clairement subsidiaire » à celle d'autres protagonistes du dossier. L'entreprise estime que sa responsabilité peut être évaluée « à un pourcentage de l'ordre de 10 à 15% au maximum », mais précise que l'offre transactionnelle qu'elle a formulée (165 000 francs) est « largement plus élevée que cette part estimée au dommage subi par l'Etat de Fribourg », évalué quant à lui à 915 000 francs (l'entreprise ne retient pas les 611 000 francs d'investissements devant répondre à des besoins supplémentaires des utilisateurs, cf. 2.4.1).

W_____AG soutient que la configuration telle que réalisée par Y_____Sàrl – notamment la présence d'escaliers qui n'était pas prévue dans le projet initial, la trop grande différence de niveau entre les bassins et les cylindres d'incubation, la difficulté de coordonner le croisement des tuyaux permettant une circulation gravitaire et la hauteur insuffisante du bâtiment – ne permettait plus une circulation gravitaire entre les bassins. Et affirme ainsi que, « contrairement à ce que soutiennent, d'une part, D_____ qui assure que le bâtiment, du point de vue architectural, a été développé en fonction de la solution de Bruno Gallusser, et d'autre part B_____, qui a prétendu qu'il y avait suffisamment de place pour faire comme cela était prévu dans le plan initial, [...] elle a dû s'adapter à l'architecture du bâtiment, qui ne permettait pas l'écoulement gravitaire prévu ». W_____AG précise que le nouveau schéma des installations « a été présenté et dûment approuvé, au début de l'année 2016, par les différents intervenants au projet (B_____ du SBat, A_____ du SFF et F_____, garde-faune et responsable piscicole) ».

W_____AG relève par ailleurs que la mise en service de la pisciculture a été précipitée « dans la mesure où la première saison aurait dû être consacrée à des tests et à la mise au point de l'installation avec le SFF ». Or, « alors que W_____AG n'avait pas encore ouvert la procédure de réception de l'ouvrage en annonçant l'achèvement des travaux conformément à la norme SIA 118 (art. 158), le maître d'ouvrage, qui était censé simplement déménager les bassins de la pisciculture de Morat, a pris possession de l'installation et a commencé l'exploitation et la production de suite ». Ainsi, l'entreprise « n'a jamais eu la possibilité d'intervenir et de réparer ou de corriger d'éventuels défauts ». W_____AG estime que si le maître d'ouvrage n'avait pas commencé l'exploitation et la production « sur le champ », elle aurait pu, « aisément et à moindre frais, corriger le tir en lien avec le système de pompage et l'accompagner d'une solution de dégazage de l'eau ».

W_____AG confirme que les incubateurs de 30 litres ont été installés sur ordre de H_____, ainsi que l'a déclaré C_____ lors de son audition. « Le nouveau concept des installations techniques de la pisciculture a été soumis, dans son ensemble, à H_____ qui n'a formulé aucune remarque, ni émis des doutes quant au fonctionnement de l'installation. Il a cependant demandé de rehausser les cylindres d'incubation, de les faire passer de 20 à 30 litres et de prévoir des bassins de décantations pour les alevins. F_____ avait défini les bassins souhaités de manière très précise. »

W_____AG reconnaît qu'il était stipulé, dans le contrat d'entreprise passé le 30 octobre 2015 avec le SBat, que « pour les problèmes spécifiques à son activité, [l'entreprise] sera en contact avec les ingénieurs mandataires spécialisés, lorsqu'il y en a ». Or, l'Etat a renoncé à faire appel à un ingénieur spécialisé à la suite du retrait de Bruno Gallusser.

W_____AG rappelle que ce sont les modifications apportées au concept piscicole initial, « suite à l'option prise par le MO d'économiser 500 000 francs et de ne pas solliciter de crédit supplémentaire », qui ont engendré le besoin de faire appel à un ingénieur spécialisé. L'appel d'offres auquel l'entreprise a répondu ne nécessitait aucune connaissance piscicole spécifique, « si ce n'est de comprendre le fonctionnement de l'installation, exigence que C_____ a parfaitement remplie lors de son interrogatoire du 12 juillet 2012 par le comité d'audition chargé d'évaluer les connaissances techniques de la maison W_____AG ». L'entreprise relève par ailleurs qu'elle « négociait ou collaborait avec plusieurs collaborateurs du SFF, F_____, G_____ et H_____ ». Elle considère ainsi qu'il est « trop commode » de lui reprocher de ne pas s'être entourée d'un mandataire spécialisé, « d'autant que les modifications du projet initial ont eu lieu, pour la grande majorité à tout le moins, à l'initiative des Services cantonaux ». W_____AG considère ainsi que, « au vu – notamment – du fait que les instructions relatives aux modifications à apporter au projet initial de l'installation lui ont été données par les représentants du SFF, [...], elle doit être exonérée de responsabilité dans ce dossier, ou à tout le moins, que sa responsabilité doit être reconnue comme largement subsidiaire à celle du MO, ce d'autant plus qu'il appartenait à ce dernier de faire appel à une personne compétente afin de remplacer M. Bruno Gallusser ». W_____AG indique « avoir fait confiance aux compétences des spécialistes du SFF, ainsi qu'à celles de H_____, comme le stipulait d'ailleurs son contrat ». Elle ne saurait ainsi, aujourd'hui, « se voir accablée pour ne pas s'être attachée les services d'un autre mandataire ».

2.4 Vérifier l'exactitude du montant de 1,5 million de francs nécessaire à la remise en fonction de la pisciculture (art. 2 al. 1 let. e)

2.4.1 L'étude Aqua Transform AG

Le Conseil d'Etat a confié à la société Aqua Transform AG le mandat de chiffrer le coût d'une remise en état de la pisciculture. L'étude réalisée révèle que d'importantes adaptations sont nécessaires pour assurer un fonctionnement fiable des installations. Au total, la facture s'élève à 1,526 million de francs. Ce montant, le Conseil d'Etat le détaille en décembre 2019, alors qu'il annonce sa décision d'abandonner l'exploitation de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac : « Le coût d'une remise en état sur la base du projet initial se monte à 657 000 francs. Il faut rajouter à ce montant 258 000 francs en lien avec l'appareillage et le mobilier – soit un total de 915 000 francs – ainsi que 611 000 francs d'investissements pour répondre à des besoins supplémentaires des utilisateurs, ce qui amène au chiffre total de 1 526 000 francs »²⁸⁵. Le Conseil d'Etat précise encore que les coûts annuels d'exploitation se montent à 180 000 francs.

Le Conseil d'Etat n'a cependant pas précisé qu'il convenait de retrancher, au montant de 1,526 million, une somme de 335 000 francs, correspondant au solde du crédit de construction (170 000 francs) et à la participation que W_____AG est disposée à assumer sans reconnaître d'obligation légale (165 000 francs). Ainsi, selon l'étude Aqua Transform AG, le coût de la remise en état est de 1,191 million de francs.

2.4.2 L'étude BFH-HAFL

La CEP, pour répondre à la mission confiée par le Grand Conseil, a mandaté M. Thomas Janssens, responsable aquaculture de la BFH-HAFL, afin que celui-ci vérifie la fiabilité de l'étude Aqua Transform AG.

Après analyse des besoins et vérification des prix pour les différents éléments et services, M. Janssens établit un coût de remise en fonction légèrement moins élevé, à 1,405 million de francs²⁸⁶. Le tableau ci-après compare les deux estimations :

Poste budgétaire	Estimation Aqua Transform	Estimation BFH-HAFL
Travaux préparatoires	25 380.00	17 820.00
Bâtiment	967 568.64	175 760.00
Climatisation et électricité		718,318.64
Equipements de production	216 710.00	229 840.00
Aménagements extérieurs	32 240.00	22 880.00
Coûts annexes	67 424.95	46 584.75
Matériel divers	41 000.00	31 000.00
Réserve 5%	67 525.68	62 110.17
TVA	107 770.98	100 432.14
TOTAL	1 525 810.25	1 404 745.70

Il convient, là encore, de retrancher les 335 000 francs correspondant au solde du crédit de construction (170 000 francs) et à la participation que W_____AG est disposée à assumer sans reconnaître d'obligation légale (165 000 francs). Ainsi, selon l'étude BFH-HAFL, le coût de la remise en état est de 1,07 million de francs.

²⁸⁵ Communiqué de presse du Conseil d'Etat du 17 décembre 2019.

²⁸⁶ *Evaluation technique et vérification des coûts pour la remise en fonction de la pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac*, BFH-HAFL, juin 2021, p.38.

3 Conclusions

3.1 Une incurie inexcusable

La CEP est consciente du biais rétrospectif donnant l'illusion que l'on aurait pu et dû prévoir ce qui allait se produire, et pousse à surestimer la probabilité de survenance des événements. Elle s'est donc attachée à évaluer les décisions prises en fonction des connaissances qu'avaient les différents acteurs du projet au moment de la prise de décision, sans connaître au préalable les conséquences de leur action.

Cela étant précisé, la CEP reste médusée par le manque de clairvoyance et d'acuité qui a prévalu dans la réalisation de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac. La Commission est persuadée que cette débâcle aurait pu être évitée si l'on s'était attaché à construire la nouvelle pisciculture selon le concept initial de l'ingénieur spécialisé.

Elle juge inexcusable l'incurie témoignée par les différents acteurs du projet, à tous les niveaux. Il n'est pas admissible, de la part des services de l'Etat, de confier la responsabilité d'installations techniques piscicoles à une entreprise n'ayant aucune compétence dans ce domaine spécifique. Il n'est pas davantage admissible que le bureau d'architecture mandaté pour la surveillance des travaux puisse se désresponsabiliser de tout ce qui a trait aux installations techniques par le simple ajout d'une réserve à son offre d'honoraires. Il n'est pas admissible enfin que le Conseil d'Etat et les Directions concernées se désintéressent pareillement d'un dossier relevant de leur responsabilité.

La légèreté montrée dans la conduite de cette opération est indigne de la confiance des citoyennes et citoyens fribourgeois. La Commission attend de cet échec qu'il serve de contre-exemple et sonne comme un avertissement : un tel naufrage ne doit pas se reproduire.

3.2 Responsabilités et sanctions

La CEP rappelle ici qu'elle n'est pas un organe judiciaire et n'a aucune compétence pour prononcer des sentences pénales ou des contestations civiles (*cf.* 2.3). Il ne lui appartient dès lors pas d'entamer des procédures visant à sanctionner les responsables qu'elle a identifiés. Elle laisse au Conseil d'Etat la liberté d'entreprendre, sur la base des conclusions de l'enquête, les démarches qu'il jugerait appropriées.

3.3 Une remise en fonction nécessaire

Au terme de ses travaux, la CEP estime que le canton de Fribourg doit disposer d'une pisciculture d'Etat, tant d'un point de vue biologique que d'un point de vue pratique.

Des entretiens qu'elle a menés avec les spécialistes et acteurs du milieu piscicole, la Commission retient que les avis divergent sur la nécessité d'élevage des corégones destinés à la pêche professionnelle. Elle relève cependant que, face aux changements climatiques, tous s'accordent à dire qu'une telle infrastructure s'avérera indispensable, dans le futur, au maintien d'espèces indigènes menacées. Pour remplir ce devoir impérieux, l'Etat ne peut pas renoncer à former ses propres pisciculteurs, dépositaires de la maîtrise technique des installations et des connaissances en matière d'élevage.

La CEP est ainsi d'avis que la remise en fonction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac est une nécessité pour le canton de Fribourg. Elle est consciente que cela a un coût, mais estime que la préservation de la biodiversité et du savoir-faire est à ce prix. En ce sens, les membres de la CEP – à l'unanimité – soutiennent la motion populaire 2020-GC-28 « Réouverture de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac » et invitent le Grand Conseil à en faire de même.

4 Recommandations

4.1 Mise en place d'une structure de projet

L'enquête de la CEP révèle le déficit d'organisation et de cohérence des différents protagonistes du projet de construction de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Le SBat et le SFF se renvoient mutuellement la responsabilité de l'ouvrage et personne ne sait qui dirige la manœuvre. Pour la Commission, ce dysfonctionnement est la source de la plupart des mauvais choix opérés et des erreurs commises.

Ce manque de leadership a conduit à une dilapidation d'argent public que la CEP ne saurait tolérer. Pour éviter la répétition de pareille déconvenue, la Commission recommande vivement que chaque projet – aussi modeste soit-il financièrement – bénéficie d'une structure hiérarchique claire, au sein de laquelle chacun – administration et intervenants externes – connaît et admet tant son rôle que ses responsabilités. Elle demande au Conseil d'Etat en général et aux différentes Directions en particulier d'y veiller scrupuleusement, sous peine de voir un événement aussi désastreux se reproduire.

La CEP considère en outre qu'il n'apparaît pas judicieux d'impliquer plusieurs Directions dans la réalisation d'un ouvrage. Elle estime que la réalisation des projets de construction de l'Etat doit être placée dans la compétence exclusive de la DAEC. Charge à cette dernière d'instaurer les processus permettant de concrétiser l'objectif visé et de mettre en place la structure de projet adéquate pour y parvenir.

4.2 Présentation de budgets réalistes

La CEP relève que dans ce dossier – comme dans d'autres avant et après lui –, l'enveloppe budgétaire soumise au Grand Conseil était insuffisante pour réaliser le projet. Ce n'est en effet qu'au retour des soumissions, après le vote du Parlement, qu'un déficit de financement de 500 000 francs, soit 20 % du crédit d'engagement, a été constaté.

La Commission déplore que les services et leur Direction de tutelle n'aient pas immédiatement sollicité du Grand Conseil le crédit additionnel nécessaire au bon développement du projet. Cela a amené le SBat et le SFF à « bricoler » au jour le jour des solutions boiteuses, qui n'ont pas été moins coûteuses puisqu'un financement complémentaire de plus de 400 000 francs a dû être trouvé. Pour une installation qui ne fonctionne finalement pas. Cet argent a tout simplement été gâché.

La Commission déplore surtout, d'une manière générale, le manque de précision du chiffrage des projets de construction. La répétition, ces dernières années, d'estimations par trop approximatives a nui à la crédibilité de l'Etat de Fribourg et de ses services. Cela ne peut, ni ne doit, durer. La CEP attend du Conseil d'Etat qu'il présente au Grand Conseil des décrets qui reflètent au plus près le coût réel des travaux à engager. Et ce coût ne peut être établi qu'après le retour des appels d'offres. La Commission a retenu de l'intervention du Directeur AEC devant le Grand Conseil en juin 2021 que la procédure allait être modifiée dans ce sens. Elle en prend acte, et l'encourage à mettre en œuvre au plus vite un système qui n'empêchera certes pas les mauvaises surprises, mais doit permettre de les minimiser.

4.3 Traçabilité des choix effectués et des décisions arrêtées

La Commission est fort contrariée, et c'est un euphémisme, de n'avoir trouvé aucune trace écrite des processus de réflexion ayant conduit les protagonistes à dénaturer le projet développé par l'ingénieur spécialisé. Il n'est pas admissible que des décisions aussi importantes que la modification du concept piscicole ou l'alimentation des installations d'exploitation en eau prélevée dans le hangar à bateau ne soient pas protocolées. La CEP enjoint le Conseil d'Etat en général et les différentes Directions en particulier de veiller à ce que soient systématiquement établis des procès-verbaux permettant de retracer l'historique des choix effectués et des décisions arrêtées.

La Commission d'enquête parlementaire « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac » invite le Grand Conseil à prendre acte de son rapport.

Bericht

Parlamentarische Untersuchungskommission «Fischzuchtanlage Estavayer-le- Lac»



**GRAND CONSEIL
GROSSER RAT**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Secrétariat du Grand Conseil SGC
Sekretariat des Grossen Rates SGR**

08/09/2021

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	6
1.1	Chronologie, Auftrag und Funktion der PUK	6
1.1.1	Chronologie	6
1.1.2	Parlamentarische Vorstösse	6
1.2	Auftrag der PUK	7
1.3	Funktion der PUK	7
1.3.1	Konstitution der PUK	7
1.3.2	Arbeitsweise	7
1.3.3	Information der Öffentlichkeit und Schutz der Privatsphäre	8
2	Antworten auf die Fragen im Rahmen des Auftrags des Dekrets zur Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission	10
2.1	Klärung der Umstände, die zur jetzigen Situation geführt haben (Art. 2 Abs. 1 Bst. a)	10
2.1.1	Die Hauptakteure des Projekts	11
2.1.2	Die Entstehungsgeschichte des Projekts	12
2.1.3	Grundstückabtausch mit der Gemeinde Estavayer-le-Lac	13
2.1.4	Der Abbruch der Fischerhütten	13
2.1.5	Die Vorbereitung des Dekrets	13
2.1.6	Botschaft des Staatsrates	14
2.1.7	Abstimmung im Grosser Rat	15
2.1.8	öffentliche Auflage, Einsprachen und Rekurs	15
2.1.9	Die Organisation des Projekts innerhalb der Kantonsverwaltung	17
2.1.10	Das Ausführungsprojekt	18
2.1.11	Die Ausführung der Arbeiten	23
2.1.12	Wasserversorgung für die Fischzuchtanlage	27
2.1.13	Von der Schwerkraftströmung zum Pumpsystem	30
2.1.14	Einweihung und Inbetriebnahme	30
2.1.15	Mängel, Untersuchungen und Aufgabe der Fischzucht	34
2.1.16	Parlamentarische Untersuchungskommission und Volksmotion	37
2.2	Bewertung der getroffenen Entscheide / Feststellung der begangenen Fehler oder Mängel und ihrer Verursacher (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und c)	38
2.2.1	Fehlende Projektstruktur	38
2.2.2	Ablehnung eines Antrags auf einen Zusatzkredit	38
2.2.3	Die Ausgrenzung von Jean-Daniel Wicky	38
2.2.4	Das Fehlen eines Fachingenieurs	39
2.2.5	Die Weglassung eines Kühlaggregats zugunsten einer Wärmepumpe	41
2.2.6	Die Wasserversorgung der Fischzuchtanlage	41

2.2.7	Der Verzicht auf die Schwerkraftströmung	42
2.2.8	Verschiedene Mängel	42
2.3	Klärung der Verantwortung der verschiedenen am Dossier Beteiligten (Art. 2 Abs. 1 Bst. d)	43
2.3.1	Der Staatsrat	43
2.3.2	Hochbauamt	47
2.3.3	Amt für Wald, Wild und Fischerei .	50
2.3.4	Externe Intervenierende	54
2.4	Prüfung, ob der Betrag von 1,5 Millionen Franken, der für die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanstalt nötig ist, stimmt (Art. 2 Abs. 1 Bst. e)	59
2.4.1	Die Studie der Firma Aqua Transform AG	59
2.4.2	Die Studie der BFH-HAFL	59
3	Schlussfolgerungen	61
3.1	Unverzeihliche Fahrlässigkeit	61
3.2	Zuständigkeiten und Sanktionen	61
3.3	Eine notwendige Wiederinbetriebnahme	61
4	Empfehlungen	63
4.1	Aufbau einer Projektstruktur	63
4.2	Vorlage von realistischen Budgets	63
4.3	Nachvollziehbarkeit der getroffenen Auswahl und der getroffenen Entscheide	63

Abkürzungsverzeichnis

BAP	Baustellenprotokoll
BFH-HAFL	Berner Fachhochschule – Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL
BH	Bauherr
FGK	Finanz- und Geschäftsprüfungskommission
GRG	Grossratsgesetz
HBA	Hochbauamt
ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
Inkl. MWST	Inklusive Mehrwertsteuer
ohne MWST	ohne Mehrwertsteuer
Protokoll BH	Protokoll des Bauherrn
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SVOG	Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege
WaldA	Amt für Wald, Wild und Fischerei (aktuell Amt für Wald und Natur)

Anonymisierte Liste der angehörtten Personen der PUK

A_____	ehemaliger Leiter des Bereichs Wildtiere, Biodiversität, Jagd und Fischerei im Amt für Wald und Natur, im Amt von 2013 bis 2017
B_____	Architekt im Hochbauamt
C_____	ehemaliger Leiter des Geschäftsbereichs Industrie der Firma W_____AG
D_____	Geschäftsführender Gesellschafter des Büros Y_____Sàrl
E_____	ehemaliger Kantonsarchitekt, im Amt von 2014 bis 2016
F_____	Wildhüter-Fischereiaufseher
G_____	Wildhüter-Fischereiaufseher
H_____	Aufseher in den Naturschutzgebieten der Grande Carîaie
I_____	Architekt beim Büro Y_____Sàrl
J_____	Architekt beim Büro Y_____Sàrl
K_____	Planer für Gebäudetechnik bei der Firma W_____AG
Büro Y_____Sàrl	Büro, das mit dem Architekturauftrag betraut wurde
Firma W_____AG	Unternehmen, dem die Realisierung der technischen, HLKK- und Sanitärinstallationen übertragen wurden

1 Einführung

1.1 Chronologie, Auftrag und Funktion der PUK

1.1.1 Chronologie

Am 11. Mai 2011 hat der Grosse Rat mit 97 Stimmen ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen das Dekret Nr. 237 über einen Verpflichtungskredit von 2 Millionen Franken für den Bau einer Ersatzfischzuchtanlage¹ angenommen. Letztere sollte die 1959 errichtete Fischzuchtanlage ablösen.

Die neue Fischzuchtanlage wurde am 26. Oktober 2016 eingeweiht. In den ersten Betriebswochen traten in den Anlagen erhebliche funktionale Probleme auf. Der Betrieb wurde eingestellt und es wurden Übergangslösungen mit den kantonalen Fischzuchtbetrieben in St-Sulpice (Waadt) und Colombier (Neuenburg) gefunden.

Im Frühjahr 2017 beauftragte der Staatsrat das Ingenieurbüro Aqua Transform AG, eine technische Analyse der Anlagen zu erstellen. Ein entsprechender Bericht² wurde im Juli 2017 vorgelegt.

Im Dezember 2017 wurde von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) und der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) eine Administrativuntersuchung über den Ablauf des Planungs- und Bauverfahrens für die Anlagen durchgeführt. Die Anwaltskanzlei Eller & Associés SA legte ihren Bericht³ im März 2018 vor.

Am 5. Oktober 2018 hat sich die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK) dafür ausgesprochen, dass der Staat die Arbeiten zur Wiederinbetriebnahme des Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac in Angriff nimmt. Die Firma Aqua Transform AG reichte im Mai 2019 ein Projekt zur Optimierung der Anlagen mit Kosten von 1,526 Millionen Franken ein.

Am 7. Mai 2019 hat die Staatsverwaltung des Kantons Neuenburg dem Kanton Freiburg mitgeteilt, dass die Fischzuchtanlage Colombier die erforderliche Menge an Eiern garantieren kann. Sie schlug die Schaffung einer interkantonalen Fischzuchtanlage vor, an der sich die Kantone Freiburg, Neuenburg und Waadt beteiligen. Am 23. Oktober 2019 übermittelte der Neuenburger Staatsrat seinem Freiburger Amtskollegen einen Vorschlag mit Zahlen. Am 10. Dezember 2019 hat der Staatsrat von Freiburg das Angebot von Neuenburg angenommen und beschlossen, den Betrieb der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac aufzugeben.

1.1.2 Parlamentarische Vorstösse

Am 24. Januar 2020 reichten die Grossrätin Nadia Savary-Moser und der Grossrat Eric Collomb eine Eingabe für die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission ein, «um Licht in das Debakel der Fischzuchtanlage zu bringen und deren Wiederinbetriebnahme zu erlangen»⁴. Am 6. Februar 2020 hat der Grosse Rat gegen den Ratschlag des Staatsrates mit 71 zu 25 Stimmen bei 7 Enthaltungen die Eingabe der Grossrätin Savary-Moser und des Grossrats Collomb⁵ angenommen. Das Parlament verabschiedete daraufhin am 28. Mai 2020 das Dekret zur Einsetzung der parlamentarischen Untersuchungskommission mit 98 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Enthaltungen⁶. Am selben Tag wählte er die Mitglieder der PUK.

Am 19. Februar 2020 reichten Dominic Catillaz und Romain Lambert beim Sekretariat des Grossen Rates Listen mit 2378 gültigen Unterschriften zur Unterstützung der Volksmotion «Wiedereröffnung der neuen Fischzuchtanlage in

¹ Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, Mai 2011, Seiten 812 ff.

² Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung, Aqua Transform, 28. Juli 2017.

³ Bericht zur Administrativuntersuchung, Eller & Associés SA, 17. März 2018.

⁴ Eingabe 2020-GC-8 «PUK Fischzuchtanlage von Estavayer-le-Lac».

⁵ Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, Februar 2020, Seiten 79 ff.

⁶ Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, Mai 2020, Seiten 497 ff.

Estavayer-le-Lac»⁷ ein. Die Bürgerinnen und Bürger fordern eine Änderung des kantonalen Gesetzes über die Fischerei «in dem Sinne, dass der Staat Freiburg selbst die für die Wiederbesiedlung der Gewässer notwendigen Fischzuchtanlagen betreibt». Das Verfahren für die Behandlung dieses Vorstosses wurde bis zur Veröffentlichung des PUK-Berichts ausgesetzt.

1.2 Auftrag der PUK

Die Kommission hatte folgenden Auftrag:⁸

- a) Sie klärt die Umstände, die zur jetzigen Situation geführt haben.
- b) Sie beurteilt die getroffenen Entscheidungen.
- c) Sie bestimmt allfällige Verfehlungen und wer sie begangen hat.
- d) Sie klärt die Verantwortung der verschiedenen am Dossier Beteiligten.
- e) Sie prüft, ob der Betrag von 1,5 Millionen Franken, der für die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanstalt nötig ist, stimmt.

1.3 Arbeitsweise der PUK

1.3.1 Konstitution der PUK

Die konstituierende Sitzung der PUK fand am 29. Mai 2020 statt. Die Kommission ernannte Grossrat Roland Mesot zu ihrem Präsidenten und Grossrat Eric Collomb zu ihrem Vizepräsidenten. Die PUK tagte damit in der folgenden Zusammensetzung:

Eric Collomb (Die Mitte), Sébastien Dorthe (FDP), François Genoud (Die Mitte), Bernadette Hänni-Fischer (SP), Roland Mesot (SVP), Cédric Péclard (Mitte Links Grün), Benoît Piller (SP), Rose-Marie Rodriguez (SP), Nadia Savary-Moser (FDP), André Schoenenweid (Die Mitte), Michel Zadory (SVP).

Das Sekretariat der parlamentarischen Untersuchungskommission und die Ausarbeitung des Berichts wurden von Patrick Pugin, Parlamentssekretär, übernommen.

Von der Konstituierung der Untersuchungskommission an haben die Mitglieder ihre Interessenbindungen im Zusammenhang mit dem Gegenstand der Untersuchung offengelegt. Keine der angegebenen Verbindungen wurde als unvereinbar mit der Teilnahme an der parlamentarischen Untersuchungskommission betrachtet.

1.3.2 Arbeitsmethode

In den Artikeln 182-188 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG)⁹ wird der Rahmen einer Parlamentarischen Untersuchungskommission präzisiert. Für die Organisation der Arbeit der PUK, wie z.B. die Feststellung des Sachverhalts und die Beweiserhebung, gilt jedoch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG)¹⁰ (Art. 183 Abs. 3 GRG). Die PUK Fischzuchtanlage von Estavayer-le-Lac hat sich bei ihrer Arbeit strikt an die gesetzlichen Bestimmungen und das Dekret vom 28. Juni 2020 gehalten.

Die wichtigste und wesentliche Aufgabe der Parlamentarischen Untersuchungskommission bestand darin, die Fakten im Zusammenhang mit dem Bauprojekt der Fischzuchtanlage von Estavayer-le-Lac zu eruieren. Das Ziel war es, diese Fakten so vollständig und genau wie möglich zu erheben. Um diese Ziele zu erreichen, hat die Untersuchungskommission eine grosse Anzahl von Dokumenten (Pläne, Ausschreibungen, Verträge, Berichte, Protokolle, E-Mails usw.) geprüft. Diese verschiedenen Dokumente wurden mit der erforderlichen Objektivität und Präzision bearbeitet.

⁷ Volksmotion 2020-GC-28 «Wiedereröffnung der neuen Fischzuchtanlage von Estavayer-le-Lac».

⁸ Dekret zur Einsetzung einer Parlamentarische Untersuchungskommission (Fischzuchtanstalt Estavayer-le-Lac)

⁹ Grossratsgesetz vom 6. September 2006.

¹⁰ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1991.

Die Untersuchungskommission hat überdies Thomas Janssens, Leiter des Bereichs Aquakultur an der Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL), einer Abteilung der Berner Fachhochschule (BFH), als technischen Berater beigezogen. Thomas Janssens legte einen technischen Bericht vor, der diesem Bericht beigelegt ist.

Schliesslich hörte die Untersuchungskommission verschiedene Akteure des Dossiers an, die zur Auskunft aufgefordert wurden (Art. 183 Abs. 2 GRG). Zwölf Personen wurden angehört. Es handelt sich um:

- Pascal Corminboeuf, alt Staatsrat;
- Marie Garnier, alt Staatsrätin;
- Maurice Ropraz, Staatsrat;
- Jean-Daniel Wicky, ehemaliger Chef des Sektors Gewässerfauna und Fischerei des WaldA, ehemaliger stellvertretender Chef des Sektors Fauna, Biodiversität, Jagd und Fischerei des WaldA;
- A_____, ehemaliger Chef des Sektors Fauna, Biodiversität, Jagd und Fischerei im Amt für Wald und Natur
- B_____, Architekt beim Hochbauamt;
- C_____, ehemaliger Verantwortlicher des Departements Industrie der Firma W_____AG;
- D_____, geschäftsführender Gesellschafter des Büros Y_____Sàrl, beauftragt mit der Realisierung der Fischzuchtanlage;
- E_____, ehemaliger Kantonsarchitekt, im Amt von 2014 bis 2016;
- F_____, Wildhüter-Fischereiaufseher;
- G_____, Wildhüter-Fischereiaufseher;
- H_____, Aufseher in den Naturschutzgebieten der Grande Cariçaie.

Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Präsentation des Berichts vor dem Grossen Rat haben die Personen, an die Vorwürfe gerichtet werden, gemäss Art. 184 Abs. 4 GRG das Recht, sich vor der Untersuchungskommission zu äussern. Ihre Stellungnahmen sind im Bericht enthalten.

Der Bericht wurde gemäss Art. 186 Abs. 2 GRG auch dem Staatsrat überwiesen.

Die PUK «Fischzuchtanlage von Estavayer-le-Lac» hielt 33 Sitzungen ab, von denen eine zum Teil dem Besuch der Fischzucht in Estavayer-le-Lac und eine weitere dem Besuch der Berner Fischzucht in Ligerz (Gléresse) gewidmet war. Sie begann ihre Arbeit am 15. Juni 2020 und beendete diese am 8. September 2021 mit der Abstimmung der Mitglieder über den Bericht, die einstimmig ausfiel.

Die PUK dankt Thomas Janssens, dem technischen Experten, der ihre Arbeit begleitete. Sie dankt auch allen befragten Personen für ihre umfassende Zusammenarbeit. Dank gebührt auch der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion und der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft für ihre Bereitschaft und ihren Einsatz. Abschliessend möchte die Untersuchungskommission dem Sekretariat des Grossen Rates für seine Unterstützung danken.

1.3.3 Information der Öffentlichkeit und Schutz der Privatsphäre

Der PUK war es ein Anliegen, die Privatsphäre und den Schutz der Persönlichkeit der Personen, die um Informationen gebeten wurden, zu respektieren; dabei wollte sie das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) berücksichtigen, in dessen Artikel 11 Abs. 1 festgelegt wird, dass personenbezogene Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können, wenn mindestens eine der drei folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- a) Eine gesetzliche Bestimmung sieht dies vor.
- b) Die betroffene Person hat der öffentlichen Bekanntgabe zugestimmt, oder ihre Einwilligung darf nach den Umständen vorausgesetzt werden.
- c) Sie stehen in einem Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, und das öffentliche Interesse an der Information geht dem Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person vor.

Unter Berücksichtigung der geltenden gesetzlichen Grundlagen und der Grundsätze des Persönlichkeitsschutzes hat die Kommission beschlossen, in ihrem Bericht nur die Namen der Personen zu nennen, die gewählte Mandatsträgerinnen

oder Mandatsträger sind oder damit beauftragt waren, im Rahmen dieses Geschäfts Bericht zu erstatten. Sie fragte jedoch die verschiedenen Protagonisten an, ob sie mit der Veröffentlichung ihrer Namen gemäss den Bestimmungen des InfoG einverstanden seien. Nur eine Person war damit einverstanden, nämlich Jean-Daniel Wicky.

2 Antworten auf die Fragen im Rahmen des Auftrags des Dekrets zur Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission

2.1 Klärung der Umstände, die zur jetzigen Situation geführt haben (Art. 2 Abs. 1 Bst. a)

Einige wichtige Daten

2007	Vorstellung eines Sanierungsprojekts der ehemaligen Fischzuchtanlage des Staates in der Gemeinde Estavayer-le-Lac. Letztere gibt an, dass sie dieses Gebiet in eine touristische Zone umwandeln möchte und schlägt einen Landabtausch vor.
17. Februar 2010	Das Verwaltungsgericht bestätigt den Abriss der Fischerhütten auf dem von der Gemeinde vorgeschlagenen Grundstück.
1. März 2011	Botschaft des Staatsrates zum Dekret über einen Verpflichtungskredit für den Bau einer Ersatzfischzuchtanlage.
11. Mai 2011	Der Grosse Rat nimmt das Dekret mit 97 Stimmen ohne Gegenstimmen und Enthaltungen an.
2. Dezember 2011	Auflage der Änderung des OP von Estavayer-le-Lac: Änderung der Nutzung der für die Fischzucht vorgesehenen Zone. Es wurden fünf Einsprachen eingereicht.
16. Dezember 2011	Öffentliche Auflage des Baubewilligungsgesuchs für die Fischzuchtanlage. Es wurden sieben Einsprachen eingereicht.
21. Juni 2012	Eine Petition mit 1800 Unterschriften wurde beim Staatsrat und beim Gemeinderat von Estavayer-le-Lac eingereicht. Sie fordert, dass das Projekt der Fischzuchtanlage an einen anderen Standort verlegt wird. Die Behörden leisten dem Gesuch keine Folge.
28. Mai 2014	Die RUBD genehmigt die Änderung des OP von Estavayer-le-Lac. Gegen diesen Entscheid geht eine Beschwerde ein; die im Oktober 2014 abgelehnt wird.
3. Februar 2015	Das Oberamt des Broyebezirks hebt die Einsprachen auf und erteilt die Baubewilligung.
9. November 2015	Beginn des Baus der Fischzuchtanlage.
25. Oktober 2016	Eröffnung der Fischzuchtanlage
Dezember 2016	Inbetriebnahme der technischen Anlagen und Aufnahme der Produktion. Ende des Monats verderben 480 Liter Eier wegen Wassermangels infolge einer technischen Störung. Weitere Vorfälle werden folgen.
2. März 2017	Stilllegung der technischen Anlagen der Fischzuchtanlage.
Juni 2017	Lancierung eines technischen Gutachtens. Die Firma Aqua Transform AG reicht ihren Bericht im Juli 2017 ein.
Dezember 2017	Einleitung einer Administrativuntersuchung. Die Anwaltskanzlei Eller & Associés SA reicht ihren Bericht im März 2018 ein.
Mai 2019	Die Firma Aqua Transform AG schätzt die Kosten für die Sanierung der Fischzuchtanlage auf 1,562 Millionen Franken.
23. Oktober 2019	Der Neuenburger Staatsrat schlägt seinen Freiburger Amtskolleginnen und -kollegen vor, in Colombier (NE) eine interkantonale Fischzuchtanlage zu errichten.
10. Dezember 2019	Der Freiburger Staatsrat nimmt den Neuenburger Vorschlag an und beschliesst, die Produktion im Fischzuchtbetrieb Estavayer-le-Lac einzustellen.

20. Januar 2020	Zwei Grossräte machen eine Eingabe zur Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission. Diese Eingabe wird vom Grossen Rat am 6. Februar 2020 angenommen.
19. Februar 2020	Einreichung einer Volksmotion, welche die Wiedereröffnung der Fischzuchtanlage fordert.
28. Mai 2020	Der Grosse Rat nimmt das Dekret über die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission an.

2.1.1 Die Hauptakteure des Projekts

Hier finden Sie ein kurzes Porträt der wichtigsten Personen, die direkt am Bau der neuen Fischzuchtanlage beteiligt waren, vom Beginn des Projekts an bis zu dessen Fertigstellung.

- > Jean-Daniel Wicky, Chef des Sektors Gewässerfauna und Fischerei im WaldA danach stellvertretender Chef des Sektors Fauna, Biodiversität, Jagd und Fischerei des WaldA, ist von Anfang an in das Projekt eingebunden. Er war verantwortlich für die Ausarbeitung der «Beschreibung mit Begründung des Bedarfs» (*siehe Kapitel 2.1.5*). Als promovierter Biologe war er damals die einzige Person im Amt für Wald, Wild und Fischerei, der über umfassender Kenntnisse über die Biologie der Fische verfügte. Gegenüber der PUK erklärte er jedoch, dass die «Fischereiaufseher über technische Kenntnisse verfügen¹¹». Jean-Daniel Wicky wurde nach der Anstellung von A _____ (*siehe Kapitel 2.1.8.3*) *schrittweise aus dem Projekt entfernt*. Es wird im Dezember 2016 zurückgerufen, nachdem Hunderte von Litern Eier verloren gegangen waren. Er wurde im März 2018 pensioniert.
- > A _____ trat seine Funktion im Sommer 2013 als Leiter des neuen Sektors Wildtiere, Biodiversität, Jagd und Fischerei des WaldA an. Er wurde wegen seiner Managementfähigkeiten angestellt, verfügte jedoch in Fischzuchtfragen über keine besonderen Kenntnisse. Er vertrat das WaldA während der gesamten Bauphase der Fischzuchtanlage. Er verliess das Amt im März 2017 «aus politischen Gründen»: Er sagte gegenüber der PUK, «dass dies eine Entscheidung der Staatsrätin» gewesen sei¹². Die damalige Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft bestätigte dies: Marie Garnier verwies aus ihrer Sicht auf ein «gegenseitiges Einvernehmen»¹³.
- > B _____ stiess im Jahr 2010 als Architekt zum HBA. Schnell wurde er mit der Überwachung des Projekts der Fischzuchtanlage betraut. Er verliess das HBA 2018 (trat aber 2020 wieder ein).
- > D _____ ist geschäftsführender Teilhaber des Büros Y _____ Sàrl in Freiburg, an welches im freihändigen Verfahren die Architektenleistungen (BKP 291) für den Betrag von 150 000 Franken vergeben wurden. Zwei Mitarbeiter des Büros Y _____ Sàrl wurden hauptsächlich mit dem Dossier der Fischzuchtanlage betraut – der eine vor dem Bau (I _____), der andere während des Baus (J _____).
- > Bruno Gallusser war geschäftsführender Gesellschafter der Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH in St. Gallen. Er galt als der einzige auf Fischzuchtanlagen spezialisierte Ingenieur in der Schweiz (*siehe Kapitel 2.1.2*). Er hat das Projekt der Fischzuchtanlage von Estavayer-le-Lac aus technischer Sicht entworfen und war für die Kalkulation der technischen Anlagen verantwortlich. Aufgrund gesundheitlicher Probleme kündigte Bruno Gallusser 2009 an, seine Aktivitäten einzustellen¹⁴. Bei der PUK-Anhörung erklärte B _____: «Als ich das Projekt übernahm, war Herr Gallusser bereits nicht mehr sehr stark beteiligt. Es war sehr schwierig, ihn zu kontaktieren. Zudem war er an Zungenkrebs erkrankt, was die Kommunikation nicht gerade erleichterte¹⁵.» Im Jahr 2011 ist Bruno Gallusser «auf Reisen, was die Koordination zwischen dem Architekten und dem Ingenieur erschwert, eine solche ist nur per E-Mail möglich¹⁶». Er übernahm aber die Beschreibung der Anlage und ihrer Bestandteile aus der am 9. März 2012 auf der Internetplattform www.simap.ch veröffentlichten Ausschreibung. Ausserdem analysierte er die drei eingegangenen Angebote und nahm am 12. Juli 2012 während eines Besuchs in der Schweiz an der Anhörung des

¹¹ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

¹² Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

¹³ Protokoll der Anhörung von Marie Garnier vom 10. Dezember 2020.

¹⁴ Protokoll Bauherr 02 vom 29. September 2009.

¹⁵ Protokoll der Anhörung von B _____ vom 5. November 2011.

¹⁶ Protokoll Bauherr 08 vom 11. Juli 2011.

voraussichtlichen beauftragten Unternehmens teil. Danach verschwand Herr Gallusser von der Bildfläche. Er wird in der Folge nicht mehr kontaktiert.

- > C _____ war der Leiter des Departements Industrie der Firma W _____ AG. Am 18. April 2012 unterzeichnete er das im Namen seines Arbeitgebers eingereichte Angebot. Er wird auch am 12. Juli 2012 von einem Anhörungsausschuss angehört, der mit der Beurteilung der technischen Kenntnisse des Hauses W _____ AG beauftragt ist. Er war der Hauptansprechpartner der Ämter und des beauftragten Architekten: «Ich war derjenige, der die Koordinierungs- und Projektleitersitzungen verfolgte, und ich hatte einen Projektleiter für die Ausführung. Ich war der Vorgesetzte¹⁷.» Ende 2016 wurde er ins Krankenhaus eingeliefert und zog sich damit vom Dossier zurück. K _____ stellte danach die Nachfolge sicher.
- > F _____, Wildhüter-Fischereiaufseher, vertrat die Benutzer der Fischzuchtanlage in den BH-Sitzungen. Er arbeitete seit 2007 in der alten Fischzuchtanlage. «Ich bin Sohn und Enkel von Fischzüchtern. Dies ist mehr als ein Job für mich, es ist eine Leidenschaft», vertraute er der PUK an¹⁸. Er war an der Konzeption der neuen Fischzuchtanlage beteiligt: «Ich wurde gefragt, welche Fischarten in welchen Mengen produziert werden sollten usw. Ich gab Zahlen für die Berechnungen zur Umsetzung der technischen Aspekte der Anlage an¹⁹.» Ab 2016 wurde er nicht mehr zu den BH-Sitzungen eingeladen. Er ist immer noch als Wildhüter-Fischereiaufseher tätig.

2.1.2 Die Entstehungsgeschichte des Projekts

Im Jahr 2007 legte der Staatsrat der Gemeinde Estavayer-le-Lac ein Projekt für die Renovierung und Erweiterung der kantonalen Fischzuchtanlage vor. Das 1959 erbaute Gebäude war baufällig und zu klein geworden. Anlässlich dieser Präsentation schlug der Gemeinderat, der diesen Sektor in eine Tourismuszone umwandeln wollte, dem Staat einen Landtausch vor, der die Verlegung der Fischzucht auf eine benachbarte Parzelle ermöglichte. Der neue Standort auf dem Platz Nova Friburgo wurde als ideal für die betrieblichen Anforderungen der Fischzuchtanlage und des Bootshauses erachtet. Das Sanierungsprojekt wurde daher ausgesetzt.

Im Jahr 2008 wandte sich der Kantonsarchitekt an das kürzlich gegründete Büro Y _____ Sàrl in Freiburg und bat es, ein erstes Projekt für die neue Fischzuchtanlage zu entwickeln. Da das Honorar unter dem Schwellenwert von 150 000 Franken lag, wurde der Auftrag freihändig vergeben. «Der Kantonsarchitekt hat uns aufgrund unserer Sensibilität für den Holzbau und die Integration des Gebäudes in die Landschaft gebeten, dieses Mandat zu übernehmen», erklärt D _____, geschäftsführender Gesellschafter des Büros Y _____ Sàrl²⁰.

Für die technischen Aspekte war die Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH in St. Gallen zuständig. Ingenieur Bruno Gallusser gilt als der einzige Spezialist für Fischzuchtanlagen: «Er war damals der Einzige in der Schweiz» gemäss Daniel Wicky²¹. Er weist darauf hin, dass Gallusser viele Fischzuchtanlagen in der Schweiz konzipierte: Er hatte an der Renovierung des Gebäudes in Murten mitgewirkt und skizzierte das Renovationsprojekt für das Gebäude in Estavayer-le-Lac. Gallusser ist auch der Planer der kantonalbernerischen Fischzuchtanlage in Ligerz, die voll funktionsfähig ist, wie die parlamentarische Untersuchungskommission bei einem Besuch feststellen konnte.

Zwei Ämter sind an der Errichtung der Fischzuchtanlage von Estavayer-le-Lac beteiligt: das Hochbauamt (HBA) und das Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA, heute Amt für Wald und Natur, WNA). Wie Jean-Daniel Wicky gegenüber der PUK erklärte, wurde 2009 eine technische Kommission gebildet, die aus den beiden Amtsvorstehern, dem beauftragten Architekten und ihm selbst bestand. Ein Mitarbeiter des HBA, der für die Weiterverfolgung des Dossiers zuständig war, wird zu einem späteren Zeitpunkt zu ihr stossen. Die Kommission stützt sich auch auf das Wissen und die Erfahrung eines Wildhüters-Fischereiaufsehers, eines Benutzers der Fischzuchtanlage von 1959. Die

¹⁷ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

¹⁸ Protokoll der Anhörung von F _____ vom 7. Januar 2021.

¹⁹ *ebd.*

²⁰ Protokoll der Anhörung von D _____ vom 27. November 2020.

²¹ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

Schritte und Arbeiten dieser Kommission sind in neun Protokollen des Bauherrn (BH-Protokoll) festgehalten, die einen Zeitraum von drei Jahren (Juli 2009 bis September 2012) abdecken²².

In den oben zitierten Protokollen werden die verschiedenen Phasen beschrieben, die zur öffentlichen Auflage zur Änderung des OP der Gemeinde Estavayer-le-Lac und zum Bau der neuen Fischzuchtanlage führten.

2.1.3 Grundstückabtausch mit der Gemeinde Estavayer-le-Lac

Der Tausch von Grundstücken zwischen dem Staat und der Gemeinde Estavayer-le-Lac wurde in einer Vereinbarung geregelt. Neben dem Tausch der Parzellen – Quadratmeter für Quadratmeter – vereinbarten die beiden Parteien auch, dass sich die Gemeinde Estavayer-le-Lac mit 150 000 Franken an den Baukosten der neuen Fischzuchtanlage beteiligen wird, was dem geschätzten Wert des Fischzuchtgebäudes von 1959 entspricht. Dieser Kredit wurde vom Generalrat von Estavayer-le-Lac am 28. September 2011²³ bewilligt.

Die Vereinbarung wurde unter dem Vorbehalt, dass der Grosse Rat das Dekret über den Verpflichtungskredit für den Bau der neuen Fischzuchtanlage annimmt und dass eine Baubewilligung erteilt wird, unterzeichnet.

2.1.4 Der Abbruch der Fischerhütten

Der 2007 von der Gemeinde Estavayer-le-Lac dem Staat Freiburg vorgeschlagene Grundstücksabtausch war an eine Bedingung geknüpft: Die Gemeindebehörde musste auf ihrem Grundstück die vier Fischerhütten beseitigen. Mit den Beschlüssen vom 20. August 2008 widerrief der Gemeinderat die der Eigentümerschaft der besagten Hütten erteilten Genehmigungen zum gesteigerten Gemeingebrauch der öffentlichen Sache auf den 28. Februar 2009. Der Oberamtmann der Broye, bei dem Beschwerde eingereicht wurde, bestätigte am 4. Juni 2009 die Beschlüsse der Gemeinde und betonte insbesondere, dass die Gemeindeverordnung über die Nutzung der öffentlichen oder privaten Sache für Bauten am Seeufer den Widerruf von Genehmigungen für den gesteigerten Gemeingebrauch der öffentlichen Sache ermöglicht, wenn die Nutzung des Grundstücks für ein öffentliches Werk oder ein Werk von öffentlichem Interesse vorgesehen ist; im vorliegenden Fall traf das für die Fischzuchtanlage zu.

Der vor dem Kantonsgericht angefochtene Entscheid des Oberamts wurde in einem Urteil vom 17. Februar 2010²⁴ bestätigt. Der II. Verwaltungsgerichtshof betonte insbesondere, dass kein Zweifel daran bestehe, dass die Fischzuchtanlage den Begriff des Werkes von öffentlichem Interesse erfülle. Das Gericht entschied ausserdem, dass der abgewiesene Beschwerdeführer ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Auflage des Baugesuchs für die neue Fischzuchtanlage drei Monate Zeit habe, um seine Hütten abzureissen und das Material zu entfernen.

Am 21. Juni 2012 wurde dem Staatsrat und dem Gemeinderat von Estavayer-le-Lac eine Petition mit rund 1800 Unterschriften überwiesen, in der gefordert wird, «die kantonale Fischzuchtanlage an einen anderen, weniger sensiblen Standort zu verlegen». Die zwei Behörden leisteten dem Gesuch keine Folge. Für diese ist «eine neue Fischzuchtanlage nach dem heutigen Stand der Wissenschaft und Technik an den Ufern des Sees gerechtfertigt»²⁵.

Die vier Fischerhütten werden am 16. Juli 2013 schliesslich abgerissen²⁶.

2.1.5 Die Vorbereitung des Dekrets

Im Mai 2010 weiss die technische Kommission, die mit der Ausarbeitung des Dossiers für die neue Fischzuchtanlage beauftragt ist, noch nicht, ob dieser Bau Gegenstand eines Dekrets sein wird, das dem Grossen Rat vorzulegen ist²⁷.

²² BH-Protokolle 01 bis 09.

²³ Protokoll der Sitzung des Generalrats von Estavayer-le-Lac vom 28. September 2011.

²⁴ Urteil des Kantonsgerichts vom 17. Februar 2010.

²⁵ Medienmitteilung der ILFD vom 23. November 2012.

²⁶ *La Liberté* vom 17. Juli 2013.

²⁷ BH-Protokoll 03 vom 26. Mai 2010.

Das auf 2 Millionen Franken veranschlagte Projekt ist bereits mit 1,069 Mio. Franken finanziert²⁸, so dass ein Dekret nicht erforderlich erscheint. Der Entscheid darüber obliegt dem Staatsrat.

Der Staatsrat entschied sich schliesslich für ein Dekret. An der Sitzung der Kommission, die mit der Prüfung des Dekretsentwurfs beauftragt war, berichtete der Regierungsvertreter Pascal Corminboeuf, dass «der Staatsschatzverwalter der Auffassung war, dass es besser sei, eine Botschaft für einen Verpflichtungskredit zu verfassen, um die Transparenz des staatlichen Voranschlags zu gewährleisten²⁹».

Der Vorsteher des WaldA war für die Ausarbeitung des Dekrets zuständig, während der Leiter des Sektors aquatische Fauna und Fischerei für die Ausarbeitung «einer Beschreibung mit Begründung des Bedarfs verantwortlich war. Die absolute Notwendigkeit der Fischzuchtanlage muss nachgewiesen werden»³⁰.

2.1.6 Botschaft des Staatsrates

Am 1. März 2011 verabschiedete der Staatsrat die *Botschaft Nr. 237 zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für den Bau einer Ersatzfischzuchtanlage*³¹. Dieser wurden Pläne und Fotos des Gebäudemodells beigelegt.

In der Botschaft wird unter anderem die Rolle der von den Mitgliedskantonen des Konkordats über die Fischerei im Neuenburgersee betriebenen Fischzuchtanlagen am Neuenburgersee beschrieben, wobei darauf hingewiesen wird, dass die damals in Estavayer-le-Lac betriebene Anlage pro Saison zwischen 35 und 40 Millionen Felchenbrütlinge (Paläa und Bondellen) und rund 200 000 Hechtbrütlinge produziert.

Die Botschaft enthält die Stellungnahme der interkantonalen technischen Kommission für die Fischerei im Neuenburgersee, die der Ansicht ist, «dass eine Fischzucht am Südufer des Neuenburgersees nötig ist, um die im Konkordat festgelegten Anforderungen zu erfüllen». Die Kommission erklärte ausserdem, dass [...] aus biologischen und organisatorischen Gründen [...] [davon abzuraten sei], die Aufzucht junger Fische in einer einzigen, bereits bestehenden Anlage im Kanton Neuenburg zusammenzulegen.³²».

Der Gesamtbetrag der Investition wurde (einschliesslich MWST von 8 %) auf 2 Millionen Franken veranschlagt. Diese Schätzung, die eine Genauigkeit von +/- 10 % aufwies, setzte sich aus den folgenden Elementen zusammen

BKP	Arbeiten	Franken
0	Grundstück	0
1	Vorbereitungsarbeiten	290 000
2	Gebäude	1 156 000
3	Betriebseinrichtungen	414 000
4	Umgebungsarbeiten	75 000
5	Sekundäre Kosten und transitorisches Konto	64 000
9	Möblierung und Dekoration	1000
Total		2 000 000

In der Botschaft wurde ebenfalls angemerkt, dass die Fischzuchtanlage voraussichtlich im Herbst 2012 in Betrieb genommen werden könne.

²⁸ Erlös aus dem Verkauf der Fischzuchtanlage «En Redon» (502 000 Franken), Beteiligung der Gemeinde Estavayer-le-Lac (150 000 Franken), Massnahme im Rahmen des Wirtschaftsförderungsplans (150 000 Franken), Betrag zur Sanierung der alten Fischzuchtanlage (267 000 Franken).

²⁹ Protokoll der Anhörung der Untersuchungskommission vom 7. April 2011.

³⁰ BH-Protokoll 05 vom 24. August 2010.

³¹ Botschaft des Staatsrats vom 1. März 2011.

³² *ebd.*

Am 7. April 2011 hat die mit der Prüfung beauftragte ordentliche Kommission dem Grossen Rates einstimmig vorgeschlagen, diesen Dekretsentwurf anzunehmen.

2.1.7 Abstimmung im Grossen Rat

Das Dekret über einen Verpflichtungskredit für den Bau einer Ersatzfischzuchtanlage wurde vom Grossen Rat am 11. Mai 2011 behandelt. Alle Fraktionen unterstützten das Projekt, das sowohl für den Staat als auch für die Gemeinde Estavayer-le-Lac³³ als vorteilhaft erachtet wurde.

In der Schlussabstimmung wurde das Dekret mit 97 Stimmen ohne Gegenstimmen und Enthaltungen angenommen. Der Staatsrat hat es am 24. Mai 2011 mit sofortigem Inkrafttreten promulgiert.

2.1.8 öffentliche Auflage, Einsprachen und Rekurs

Für die Konkretisierung der neuen Fischzuchtanlage brauchte es zwei öffentliche Auflagen. Zunächst musste der Ortsplan (OP) von Estavayer-le-Lac geändert werden, und dann musste das Gesuch um eine Baubewilligung des Gebäudes in die Vernehmlassung gegeben werden.

2.1.8.1 Die Änderung des OP

Mit der Änderung des OP sollte die Nutzung des Grundstücks, auf dem die Fischzuchtanlage errichtet werden sollte, von einer Wohnzone mit touristischem Charakter und einer Grünzone und Nichtbauzone in eine Arbeitszone mit besonderen Vorschriften geändert werden.

Die öffentliche Auflage zu dieser Änderung wurde von der Gemeinde Estavayer-le-Lac im *Amtsblatt* Nr. 48 vom 2. Dezember 2011 veröffentlicht. Fünf Einsprachen, die vom Gemeinderat gesetzeskonform behandelt wurden, gingen ein.

Die Änderung des OP wurde vom Gemeinderat am 23. Juli 2013 beschlossen, gleichzeitig erklärte er die Einsprachen für unzulässig. Zuerst wurde bei der RUBD, danach beim Kantonsgericht Beschwerde erhoben, bevor letztere schliesslich zurückgezogen wurde.

Am 28. Mai 2014 genehmigte die RUBD die Änderung des OP der Gemeinde Estavayer-le-Lac. Gegen diesen im *Amtsblatt* Nr. 22 vom 30. Mai 2014 veröffentlichte Entscheid wurde beim Kantonsgericht eine Beschwerde eingereicht, es wies die Beschwerde am 14. Oktober 2014 ab. Der Entscheid wurde innert der gesetzlichen Frist nicht ans Bundesgericht weitergezogen und wurde somit rechtskräftig und vollstreckbar.

2.1.8.2 Das Baubewilligungsgesuch

Die öffentliche Auflage des Baus einer neuen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac wurde im *Amtsblatt* Nr. 50 vom 16. Dezember 2011 publiziert. Mit dieser Präzisierung: «Gesuchsteller: Staat Freiburg, Amt für Wald, Wild und Fischerei; Kaufversprechen an den Staat Freiburg, Hochbauamt».

Gegen das Baubewilligungsgesuch gingen sieben Einsprachen ein. Bevor das Oberamt des Broyebezirks daüber entscheiden konnte, musste sie das Inkrafttreten der Änderung des OP von Estavayer-le-Lac abwarten. Erst am 3. Februar 2015 konnte die Behörde die Einsprachen aufheben, indem sie sechs von ihnen für unzulässig erklärte und die letzte abwies. Noch am selben Tag erteilte das Oberamt die Baubewilligung. Gegen diese Entscheide wurden keine Einsprachen erhoben.

³³ *Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates* vom 11. Mai 2011, S. 812ff.

2.1.8.3 Die Anstellung von A_____ und die Ausgrenzung von Jean-Daniel Wicky

Die Schaffung des neuen Sektors Wildtiere, Biodiversität, Jagd und Fischerei war die Antwort von Staatsrätin Marie Garnier auf eine Administrativuntersuchung zur Organisation des WaldA. Die vorgeschlagene Reorganisation zielte insbesondere darauf ab, Spannungen innerhalb des Korps der Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher abzubauen; diese waren in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, auf die der Staatsrat am 7. Mai 2013 antwortete, zum Ausdruck gekommen³⁴.

Um die Ordnung wiederherzustellen, wurde in der Administrativuntersuchung die Einstellung einer Person mit Führungsqualitäten empfohlen³⁵. A_____ ist Inhaber eines Master-Abschlusses in Public Administration und wurde für diese Stelle ausgewählt. «A_____ war Mitglied des Kantonalvorstands der Jägerinnen und Jäger, und soweit ich mich erinnere, hatte er ein EFZ in Landwirtschaft und ein Zertifikat als Wirtschaftsprüfer³⁶. Er hatte auch einen Rang in der Armee. Ich hatte den Eindruck, dass er in der Lage war, den Respekt der Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher zu gewinnen und zusammen mit den Jägern und Landwirten die Wildtierprobleme zu lösen», berichtete Marie Garnier³⁷.

Vor der Umstrukturierung war Jean-Daniel Wicky Leiter des Sektors aquatische Fauna und Fischerei des WaldA, und ihm zufolge sollte er den neuen fusionierten Sektor leiten: «Sogar das Organigramm war bereits entschieden. Aus Gründen, die ich nicht kenne, wurde ich zu Frau Garnier gerufen, die mir erklärte, sie wolle jemand anderen. Ihre Argumentation: Sie wolle mich schonen, weil ich 2010 aufgrund einer Erschöpfung einen Arbeitsunterbruch zu verzeichnen hatte», sagte er der PUK³⁸. Diese Version wird von der ehemaligen Staatsrätin bestritten, die sagte, dass Herr Wicky «nicht Sektorchef sein wollte»³⁹.

Nach Angaben mehrerer von der PUK angehörten Personen hatten A_____ und Jean-Daniel Wicky keine Affinität zueinander und arbeiteten kaum zusammen. Jean-Daniel Wicky, der stellvertretende Chef des Sektors, erklärte gegenüber der PUK, er habe eine «Fernbeziehung zu A_____ unterhalten. Wir merkten recht schnell, dass es die falsche Person am falschen Platz war. Er hatte keine Erfahrung in der Führung von Menschen.»⁴⁰ A_____ seinerseits sagte der PUK gegenüber aus, dass «Herr Wicky nicht mit mir zusammenarbeiten wollte und mir Steine in den Weg legte. Ich habe ihn zu mehreren Sitzungen [*zum Projekt der Fischzuchtanlage*] eingeladen, aber er kam nicht. Ich gab es auf, ihn ins Projekt miteinbeziehen zu wollen. ⁴¹ Diese Behauptung wird von Jean-Daniel Wicky⁴² bestritten.

Die mangelnde Zusammenarbeit und die Feindseligkeit zwischen den beiden Männern wird nicht ohne Folgen für das Projekt bleiben: «Ich weiss nicht, warum Herr Wicky von der Bildfläche verschwunden ist, aber ich sehe, dass es Informationen gibt, die verloren gegangen sind, und dass es keine klare Kommunikation zu bestimmten Themen gegeben hat», sagte B_____ gegenüber der PUK⁴³. Seiner Meinung nach erfolgte «die Übernahme des Dossiers durch A_____ [jedoch] recht effizient⁴⁴».

³⁴ Antwort des Staatsrates auf fünf parlamentarische Vorstösse 2012-CE-3083 vom 7. Mai 2013.

³⁵ Medienmitteilung ILFD vom 6. März 2013.

³⁶ A_____ gibt in seinem Positionsbezug zum PUK-Bericht an, dass er über einen Master-Abschluss in Public Administration des IDHEAP, eine Ausbildung als Treuhänder und zwei eidgenössische Fachausweise in Landwirtschaft und Handel verfügt.

³⁷ Protokoll der Anhörung von Marie Garnier vom 10. Dezember 2020.

³⁸ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

³⁹ Protokoll der Anhörung von Marie Garnier vom 10. Dezember 2020.

⁴⁰ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

⁴¹ Protokoll der Anhörung von A_____ vom 22. Oktober 2020.

⁴² Stellungnahme von Jean-Daniel Wicky zum PUK-Bericht, siehe S. 49.

⁴³ Protokoll der Anhörung von B_____ vom 5. November 2020.

⁴⁴ *ebd.*

2.1.9 Die Organisation des Projekts innerhalb der Kantonsverwaltung

2.1.9.1 Das Fehlen einer Baukommission

Im Reglement über die staatlichen Baukommissionen ⁴⁵wird in Artikel 2 bestimmt:

¹ Die Einsetzung einer Baukommission wird von Fall zu Fall vom Staatsrat beschlossen (Abs. 1).

² Grundsätzlich ist die Einsetzung der Kommission für Projekte mit veranschlagten Kosten von über 1 Mio. Franken obligatorisch (Abs. 2).

Für das auf 2 Millionen Franken geschätzte Projekt der Fischzuchtanlage – wovon 1,069 Millionen Franken bereits finanziert waren – gab es keine Baukommission. Die Bildung eines solchen Organs war für dieses «kleine» Werk offenbar nie vorgesehen. Stattdessen wurde eine [andere] «Baukommission» gegründet, wie dies aus einem Protokoll des Bauherrn (BH-Protokoll) von 2011⁴⁶, in dem die interne Organisation beschrieben wird, hervorgeht: «*[Der Kantonsarchitekt]* leitet die Kommission, das Hochbauamt überwacht und leitet das Projekt. Das Amt für Wald, Jagd und Fischerei *[Sic!]* stellte die technische Begleitung im Rahmen der Kommission sicher.» Die Kommission scheint in dieser Form zumindest bis September 2012 bestanden zu haben, als die letzte Sitzung mit BH-Protokoll dieses Zeitraums stattfand (eine neue Reihe von Sitzungen mit BH-Protokoll beginnt dann 2016).

Im Sommer 2014 trat der Kantonsarchitekt in den Ruhestand. Sein Nachfolger übernahm das Präsidium der «technischen Kommission» nicht, von der er nie zu hören bekam.⁴⁷ Aus den Protokollen geht hervor, dass er weder an den Sitzungen des Bauherrn noch an irgendwelchen Baustellensitzungen teilnahm. Letzterer rechtfertigt sich wie folgt: «Der Kantonsarchitekt nimmt nicht an den Baustellensitzungen teil, weil seine Verfügbarkeit dies nicht ermöglicht. Ausserdem erforderte dieser Bau meine Anwesenheit in einer Baukommission⁴⁸ nicht.» Anzumerken bleibt die Tatsache, dass «der Kantonsarchitekt regelmässig informiert wurde, aber er war nicht direkt in die Ausführung des Projekts involviert», gab B _____ der PUK gegenüber an und versicherte, dass er in der Begleitung des Projekts immer die erforderliche Unterstützung seiner Hierarchie hatte⁴⁹.

2.1.9.2 Verwirrliche Zuständigkeiten

Aus den von der PUK durchgeführten Anhörungen geht hervor, dass während der Bauphase keine klare Organisationsstruktur geschaffen wurde. «Das ist das Hauptproblem: Es gab nie eine Baukommission, d. h. ein Gremium, das Dinge überprüfte. Wenn ich Fragen an das HBA richtete, verwiesen sie mich an das WaldA und umgekehrt. Gemäss D _____ war es «ein strategischer Fehler, dass keine Baukommission vorhanden war⁵⁰.»

Maurice Ropraz, Raumplanungs-, Umwelt und Baudirektor von 2012 bis 2016, ist unbekannt, ob die Einrichtung einer Baukommission in Betracht gezogen wurde: «Meiner Meinung nach war es nicht erforderlich, für ein solch kleines Projekt eine Baukommission einzurichten», erklärte er der PUK⁵¹. Für ihn lag «der Lead *[für das Dossier der Fischzuchtanlage]* offensichtlich beim WaldA»⁵². Für seine frühere Kollegin, Marie Garnier, von 2012 bis April 2018 Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, lag die Federführung beim HBA: «Es war eine der Regeln des Staatsrats, sich nicht in die vom HBA bearbeiteten Dossiers einzumischen.⁵³ Der Vorsteher des Amts für Wald und Natur, der bei der Anhörung von Frau Garnier durch die PUK anwesend war, fügte hinzu: «Das HBA war der Bauherr. Das WaldA war als Endnutzerin dabei. Die Aufträge wurden vom HBA und der RUBD erteilt.⁵⁴

⁴⁵ Reglement über die staatlichen Baukommissionen vom 7. November 1978.

⁴⁶ BH-Protokoll 07 vom 30. Mai 2011.

⁴⁷ Protokoll der Anhörung von E _____ vom 17. August 2020.

⁴⁸ *ebd.*

⁴⁹ Protokoll der Anhörung von B _____ vom 5. November 2020.

⁵⁰ Protokoll der Anhörung von D _____ vom 27. November 2020.

⁵¹ Protokoll der Anhörung von Maurice Ropraz vom 10. Dezember 2020.

⁵² *ebd.*

⁵³ Protokoll der Anhörung von Marie Garnier vom 10. Dezember 2020.

⁵⁴ *ebd.*

Garniers Vorgänger an der Spitze der ILFD, Pascal Corminboeuf, sagte ebenfalls, dass es Aufgabe der RUBD sei, die Projekte zu realisieren. Zuvor fügte er an: «Ich war nie ein Befürworter der Methode, wonach eine Direktion ein Projekt bis zur Abstimmung im Grossen Rat oder gegebenenfalls zur Volksabstimmung führt und dann die RUBD mit dem Bau betraut wird. Das bedeutet, dass die RUBD – insbesondere das HBA – über Spezialisten für alles verfügen sollte: Das gilt für ein Spital ebenso wie für ein Gymnasium, einen Bauernhof und gar eine Fischzuchtanlage.»⁵⁵

Auf den unteren Ebenen scheint es keine klare Vorstellung davon zu geben, wer für was verantwortlich ist. Der ehemalige Kantonsarchitekt E _____, der in der Anfangsphase des Projekts nicht im Amt war, kann sich nicht an ein Organigramm für dieses Projekt erinnern. Aber für ihn waren die Dinge klar: «Die RUBD ist für die Einhaltung der Kosten, des Zeitplans und der Qualität der Bauarbeiten verantwortlich. Alle betrieblichen und technischen Elemente lagen in der Verantwortung der ILFD»⁵⁶.

B _____ gab an, seine Aufgabe sei es gewesen, «das Projekt aus organisatorischer Sicht zu leiten. Ich habe den Auftragnehmer [*das Büro Y _____ Sàrl*] und den Bauherrn [*das Walda*] begleitet, insbesondere bei den Ausschreibungsverfahren.»⁵⁷ Ein Standpunkt, der von A _____ nicht geteilt wird: «Wir waren die Benutzer. Der Verantwortliche für den Bau ist das HBA, ich betrachtete das Ganze nur aus finanzieller Sicht. Wir haben dafür gekämpft, dass das Budget eingehalten wird.»⁵⁸

Aus der Sicht der Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen/Wildhüter-Fischereiaufseher ist die Wahrnehmung noch einmal anders: «Der Gebäudehülle wurde durch das HBA beaufsichtigt, aber die technische Konzeption lag in der Verantwortung unseres Amtes. Daher hat A _____ die ganze Verantwortung für die Verwaltung der Technik übernommen», so F _____⁵⁹. Auf die Frage hin, wer das Projekt aus technischer Sicht leitete, kam von seinem Kollegen G _____ die gleiche Antwort: «Der einzige Kapitän an Bord war A _____.»⁶⁰

2.1.10 Das Ausführungsprojekt

2.1.10.1 Die Vergabe von BKP 300 (die technischen Anlagen)

Die Ausschreibung für die technischen Anlagen, HLKK und die Sanitäranlagen (BKP 300) wurde im *Amtsblatt* Nr. 10 vom 9. März 2012 und auf der Plattform www.simap.ch veröffentlicht. Drei Unternehmen haben Angebote eingereicht. Nach der Auswertung der Angebote belegte die Firma W _____ AG den ersten Platz. Im Juni 2012 sendete B _____ eine E-Mail an C _____, worin dieser informiert wurde, dass «wir vor der Vergabe dieses Auftrags gerne wissen möchten, ob alle in den Plänen und im Angebot enthaltenen Informationen für Sie verständlich sind». Einen Monat später erschien C _____ vor einer Anhörungskommission, um die technischen Kenntnisse der Firma W _____ AG zu beurteilen. Die Kommission – bestehend aus B _____ (HBA), F _____ (Wildhüter-Fischereiaufseher, Vertreter des Walda), I _____ (Architekt, des Büros Y _____ Sàrl) und Bruno Gallusser (Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH) – kam am Ende der Anhörung zum Schluss, dass «der Anbieter gemäss den gestellten Fragen das Funktionieren verstanden und die Fragen des Ingenieurs»⁶¹ zur Zufriedenheit beantwortete».

2.1.10.2 Suche nach Einsparungen

Nach dem Eingang der Angebote steigt der revidierte Voranschlag für das Projekt auf 2,52 Millionen Franken. Die Überschreitung ist mit den betrieblichen Einrichtungen verbunden (BKP 3). «Zusammenfassend wird festgestellt, dass das Projekt technisch komplexer ist als erwartet und dass 500 000 [*Franken*] fehlen, um es zu verwirklichen», wird im Protokoll einer Sitzung vom September 2012 festgestellt⁶². In derselben Sitzung erinnerte der beauftragte Architekt daran, dass in seinem Honorarangebot eindeutig angegeben war, dass «der Auftrag des Architekten nur die

⁵⁵ Protokoll der Anhörung von Pascal Corminboeuf vom 22. Oktober 2020.

⁵⁶ Protokoll der Anhörung von E _____ vom 17. August 2021.

⁵⁷ Protokoll der Anhörung von B _____ vom 5. November 2020.

⁵⁸ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

⁵⁹ Protokoll der Anhörung von F _____ vom 7. Januar 2021.

⁶⁰ Protokoll der Anhörung von G _____ vom 8. Oktober 2020.

⁶¹ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 12. Juli 2012.

⁶² BH-Protokoll 09 vom 7. September 2012.

Koordinierung mit den Arbeiten des BKP 3 berücksichtigte. Das Büro Y _____ Sàrl ist daher nicht für den Mehrwert verantwortlich, der mit dem BKP 3 verbunden ist.»⁶³

Es ergeben sich zwei Möglichkeiten: «Erstens kann beim Grossen Rat ein Antrag auf einen Zusatzkredit gestellt werden; diese Lösung scheint heikel zu sein. Zweitens wird ein Teil der «mobilen» Betriebsmittel für einen Betrag von 500 000 [Franken] aus dem allgemeinen Voranschlag herausgenommen und intern innerhalb des Amtes eine andere Finanzierungsmöglichkeit gefunden.»⁶⁴ Da ein Gesuch um einen Zusatzkredit «heikel» erschien, wurde die zweite Variante gewählt. Daraus folgt: «B _____ sendet Jean-Daniel Wicky die Offerten für die Betriebseinrichtungen, damit er die Möglichkeit einer Vereinfachung der technischen Ausrüstung prüft und gegebenenfalls bestimmt, welche Betriebseinrichtungen für den Betrag von 500 000 [Franken] aus der Offerte «herausgenommen» werden könnten.»⁶⁵ Jean-Daniel Wicky wird gebeten, das Ergebnis seiner Analyse an einer für den 26. September angesetzten Sitzung vorzustellen. Das Protokoll dieser Sitzung konnte nicht aufgefunden werden.

Jean-Daniel Wicky gab der PUK an, dass nach dem Austausch mit Ingenieur Gallusser «gesagt wurde, dass eine mögliche Einsparung darin bestünde, auf die Kühlung des Wassers zu verzichten»⁶⁶. Dieser Hinweis wird jedoch später in einer E-Mail von Jean-Daniel Wicky an B _____ bestritten: «Unsere Untersuchungen in anderen neueren Fischzuchtanlagen in der Schweiz haben gezeigt, dass eine Kühlanlage notwendig ist, um das Ausschlüpfen zu optimieren⁶⁷.» Für die Benutzer der Fischzuchtanlage geht es darum, den Zeitpunkt des Ausschlüpfens aus den Eiern, die sich je nach Wassertemperatur entwickeln, beeinflussen zu können. Jean-Daniel Wicky präzisiert auch, dass «mein Waadtländer Kollege eine Mitfinanzierung durch den interkantonalen Fonds für die Wiederbevölkerung des Murtensees VD/FR in Erwägung zieht. Bevor ich formelle/offizielle Schritte über die beiden von dieser Angelegenheit betroffenen Staatsrätinnen einleite, möchte ich den genauen Betrag für die Finanzierung der Kühlanlage⁶⁸ wissen.»

In seiner Antwort auf diese E-Mail hält B _____ fest, davon Kenntnis genommen zu haben, «dass die Kühlanlage für ein gutes Funktionieren der künftigen Fischzuchtanlage notwendig ist⁶⁹». Er stellt fest, dass «wir nach der Rückmeldung der geforderten Sparmassnahmen an den potenziellen Auftragnehmer [...] jedoch keine grösseren Einsparungen machen konnten. Der Wegfall des Kühlsystems bedeutet, dass wir das Gebäude und das Wasser für die Sanitäreinrichtungen auf andere Weise beheizen müssen, wofür wir einen ebenso grossen Betrag investieren müssen. In der besten Variante würden wir mit dieser Lösung rund 40 000.00 Franken (exkl. MWST) einsparen⁷⁰.

⁶³ *ebd.*

⁶⁴ *ebd.*

⁶⁵ *ebd.*

⁶⁶ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

⁶⁷ E-Mail von Jean-Daniel Wicky an B _____ vom 30. November 2012.

⁶⁸ *ebd.*

⁶⁹ E-Mail von B _____ an Jean-Daniel Wicky vom 18. Dezember 2012.

⁷⁰ E-Mail von B _____ an Jean-Daniel Wicky vom 18. Dezember 2012.

Im September 2012 wurden weitere Sparvorschläge eingebracht. Sie belaufen sich auf insgesamt 190 000 Franken und werden von B _____ in seiner E-Mail an Jean-Daniel Wicky detailliert aufgeführt:

Ersatz von Aluminium- durch Holz-/Metallfenster	40 000.00 Franken (Architekt)
Ersatz von Sockelleisten aus Edelstahl durch Kunststoff	15 000.00 Franken (Architekt)
Vereinfachung der technischen Anlagen	40 000.00 Franken (technische Installation, Firma W _____ AG)
Versetzung des Beckens um 10°.	25 000.00 Franken (noch zu prüfen, siehe E-Mail vom 17. Juli von Herrn Gallusser)
Streichung des Filtertanks	40 000.00 Franken (noch zu prüfen, siehe E-Mail vom 17. Juli von Herrn Gallusser)
Reduktion der Kälteproduktion 30 000.00 Franken	30 000.00 Franken (noch zu prüfen, siehe E-Mail vom 17. Juli von Herrn Gallusser)

B _____ vertrat daraufhin die Ansicht, dass «diese Sparmassnahmen untersucht werden sollten, bevor eine Entscheidung getroffen wird. Meiner Meinung nach sind die Einsparungen bei der Technik am wenigsten sicher und wir sollten sie nicht zu sehr berücksichtigen und auf eine zusätzliche Finanzierung von 500 000.00 Franken abzüglich der Änderungen des Architekten, d. h. 445 000.00 Franken, setzen⁷¹.» Dieser Vorschlag wurde nicht berücksichtigt. Anlässlich seiner Anhörung bei der PUK erklärte B _____ folgendes: «Ich habe beantragt, dass beim Grossen Rat ein Zusatzkredit beantragt wird. Mir wurde gesagt, das gehe nicht, man müsse intern nach Lösungen suchen⁷².

Im Januar 2013 wies Jean-Daniel Wicky in einer neuen E-Mail an B _____ darauf hin, dass wir nach einer Diskussion mit dem Wildhüter-Fischereiaufseher F _____ «feststellen, dass die Wassertemperatur im Netz für die Ausbrütung von Paläa- und Bondellen-Eiern recht gut geeignet ist und wir denken [...], dass eine Kühlanlage nicht unbedingt notwendig ist⁷³». Er sagte, dass die Ergebnisse mit denjenigen der Kollegen in Neuenburg verglichen werden, deren Fischzuchtanlage mit einer Kühlanlage ausgestattet ist. Herr Wicky beharrt hingegen darauf: «Der Bedarf für eine Kühlanlage für die Ausbrütung von Seeforellen ist unbestritten. Gleichwohl hat F _____ erfahren, dass es Inkubationsschränke gibt, die individuell gekühlt werden können. Dies könnte zu Einsparungen führen⁷⁴. Er nutzt die Gelegenheit, um B _____ zu fragen, ob er noch in Kontakt mit Ingenieur Gallusser stehe, um dessen Meinung einzuholen.

Die Frage der zusätzlichen Kosten blieb 2013 unbeantwortet. Am 14. Januar 2014 organisierte Jean-Daniel Wicky im Einvernehmen mit A _____⁷⁵ eine Sitzung über die Finanzierung der Fischzuchtanlage. An dieser Stelle sei erwähnt, dass A _____, der sein Amt einige Monate zuvor angetreten hatte, der PUK mitteilte, dass er beim Eingang der Angebote nicht über den erheblichen Mehrwert informiert worden war: «Wenn ich gewusst hätte, dass 500 000 Franken fehlen, [...] hätte ich das Projekt nicht in Angriff genommen, ohne das HBA um einen Zusatzkredit zu ersuchen. Ich war sehr überrascht, dass ich diese Informationen nicht erhalten habe⁷⁶». Er sagte, dass er erst am 19. Januar 2018, während einer Anhörung im Rahmen der Administrativuntersuchung, vom Bericht erfahren habe. Er war auch der Ansicht, dass dieser Bericht von Jean-Daniel Wicky absichtlich vor ihm verheimlicht worden sei, was dieser entschieden bestreitet⁷⁷.

⁷¹ E-Mail von B _____ an Jean-Daniel Wicky vom 18. Dezember 2012.

⁷² Protokoll der Anhörung von B _____ vom 5. November 2020.

⁷³ E-Mail von Jean-Daniel Wicky an B _____ vom 25. Januar 2013.

⁷⁴ *ebd.*

⁷⁵ E-Mail von Jean-Daniel Wicky an B _____ und F _____ vom 20. Dezember 2013.

⁷⁶ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

⁷⁷ Stellungnahme von Jean-Daniel Wicky zum Bericht der PUK, siehe S. 49.

In der Sitzung vom 14. Januar 2014 oder in einem anschliessenden Telefonat schlug A _____ um Geld zu sparen vor, dem Büro Y _____ Sàrl das Architekturmandat zu entziehen und das Projekt als Generalunternehmer zu übernehmen. Dieser Antrag wurde vom HBA abgelehnt, wie B _____ in einer E-Mail an A _____ erläutert: «*Der [Kantonsarchitekt]* ist nicht für eine Änderung des Auftrags an das Büro Y _____ Sàrl, denn zum einen würden wir dadurch kein Geld sparen und zum anderen müssten wir alle Ausschreibungsverfahren wiederholen, was zeitaufwändig und unproduktiv wäre⁷⁸.»

Im gleichen E-Mail weist B _____ auch darauf hin, dass: «die Frage des Budgets noch immer nicht geklärt ist, und solange das nicht geklärt ist, werden die Bauarbeiten nicht beginnen. In unseren früheren Sitzungen haben wir festgestellt, dass die Vereinfachung des Projekts allein nicht ausreicht, um die erforderlichen Kosteneinsparungen zu finden. Es bedarf weiterer Überlegungen, zunächst durch das *[WaldA]* und dann durch den beauftragten Architekten⁷⁹.»

Einige Monate später sendet B _____ eine neue E-Mail an A _____: «Was die Ausführung der Arbeiten betrifft, so haben wir mit *[dem Kantonsarchitekten]* die möglichen Optionen angesichts der Mehrkosten des Projekts erörtert und schlagen folgende Wahl vor, um den vom Grossen Rat bewilligten Kredit einzuhalten. Da der Grossteil der Mehrkosten auf die Betriebsanlagen entfällt, planen wir, den Rohbau wie geplant zu errichten und die Technik von Jahr zu Jahr nach Bedarf einzurichten⁸⁰.» A _____ lehnt diesen Vorschlag ab: «*[...]* daran können wir uns nicht halten. Die technische Anlage ist in der Tat ein Ganzes. Eine Teilausstattung des Standorts würde bedeuten, dass wir mehrere Jahre lang keine Jungfische produzieren könnten. Daher lade ich Dich ein, Dich mit uns zu treffen, um andere Lösungen zu diskutieren⁸¹.

Am 12. August 2014 veröffentlichte das HBA ein Dokument, das die Geschichte des Projektes der Fischzuchtanlage zusammenfasst⁸². Im Kapitel Finanzen wird daran erinnert, dass es «ausgeschlossen ist, die Arbeiten ohne eine Finanzierungsgarantie oder eine Änderung des Projekts zu beginnen». Anschliessend werden drei Möglichkeiten für die Einleitung der Arbeiten vorgestellt und kommentiert:

- > **Das Projekt ändern**
«Diese Option wird nicht empfohlen, da sie eine erneute Ausschreibung des Projekts bedeuten würde.»
- > **Vereinfachen der Konstruktion des Projekts**
«Dies ist die Option, die das WaldA weiterverfolgen möchte, obwohl es weiss, dass sie am schwierigsten zu verwirklichen ist. Sehr viel Arbeit erforderlich.»
- > **Suche nach zusätzlichen Mitteln**
«Dies ist die einfachste Option, aber sie wird wohl vom WaldA nicht verfolgt, jedenfalls nicht für einen Betrag von 0,5 Mio. Franken.»

In einem E-Mail-Austausch stellte die PUK fest, dass am 20. und 29. August 2014 zwei Arbeitssitzungen organisiert wurden. Von diesen Sitzungen existieren keine Protokolle.

Am 12. September 2014 schickte die Firma W _____ AG B _____ ein Angebot mit dem Titel «Aktualisierung der HLKK- und Sanitär-Installationen der künftigen Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac»⁸³. Die Kosten werden auf 546 358.95 Franken zurückgefahren, damit fallen sie 141 385.65 Franken geringer aus als in der Offerte aus dem Jahr 2012.

Der Staatsrat vergab die Arbeiten zu einem Betrag von 687 744.40 Franken schliesslich am 25. August 2015 an die Firma W _____ AG, was dem Betrag des von der Firma am 18. April 2012 eingereichten Angebots entsprach, obwohl die Firma W _____ AG ihr Angebot bereits nach unten korrigiert hatte. Hätte der Staatsrat dem letztgenannten

⁷⁸ E-Mail von B _____ an A _____ vom 27. Februar 2014.

⁷⁹ *ebd.*

⁸⁰ E-Mail von B _____ an A _____ vom 23. Juni 2014.

⁸¹ E-Mail von A _____ an B _____ vom 27. Juni 2014.

⁸² *Geschichte des Baus einer neuen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac*, Stand am 12. August 2014.

⁸³ E-Mail von C _____ an B _____ vom 12. September 2014.

Angebot den Zuschlag erteilt, wäre er gezwungen gewesen, den Auftrag neu auszuschreiben, wodurch sich der Beginn der Bauarbeiten verzögert hätte.

In der nachstehenden Tabelle werden die wichtigsten Preisunterschiede zwischen den Angeboten von 2012 und 2014 pro Position verglichen:

Betriebseinrichtungen	Angebot vom 18.04.2012 (in Franken)	Angebot vom 12.09.2014 (in Franken)	Differenz (in Franken)	Differenz (in %)
Kühlsystem	149 263	113 678	35 585	23,8 %
<i>Apparate</i>	81 045	53 038	28 007	34,6 %
<i>Reguliereinrichtung</i>	32 639	26 531	6108	18,7 %
Wärmeerzeugung	41 828	32 930	8898	21,3 %
<i>Apparate</i>	23 096	14 118	8978	38,9 %
Raumheizung	13 795	13 897	- 102	
Wärmerückgewinnung	12 641	12 695	- 54	
Wassertanks	127 799	105 440	22 359	17,5 %
<i>Gemeinsamer Wassertank</i>	26 400	24 190	2210	8,4 %
<i>Wassertank 1°C</i>	35 370	26 786	8584	24,3 %
<i>Wassertank zur Filterwaschung</i>	36 570	27 848	8722	23,9 %
<i>Wassertank 10°C</i>	27 033	24 190	2843	10,5 %
Sanitäranlagen	201 926	189 891	12 035	6 %
<i>Aktivkohlefilter</i>	41 458	34 815	6643	16 %
Fischaufzuchtbecken	53 943	22 300	31 643	58,7 %
Brutzyylinder	48 900	24 450	24 450	50 %
Studienarbeiten	30 000	25 000	5000	16,7%
TOTAL (ohne MWST)	680 095	540 281	139 814	20,6 %
(mit MWST)	687 744.60	546 358.95	141 385.65	

Ein Vergleich der Angebote zeigt, dass 2014 ein preiswerteres Kühlaggregat und ein preiswerterer Aktivkohlefilter ausgewählt wurden, die aber weniger leistungsfähig waren, die Grösse der einzelnen Tanks reduziert wurde, die Zahl der Fischzuchtbecken verringert wurde und die Zahl der Brutzyylinder halbiert wurde.

2.1.10.3 Das Projekt Gallusser

Wie viele der PUK-Gesprächspartner anmerkten, war Bruno Gallusser der einzige Spezialist für Fischzuchtanlagen in der Schweiz. Es war daher nur logisch, dass das WaldA ihn bat, das Projekt für die Renovierung der alten Fischzuchtanlage und den anschliessenden Bau der neuen Fischzuchtanlage zu entwickeln.

In den Jahren 2009 und 2010 lieferte der Ingenieur detaillierte Pläne und Zeichnungen. Er erstellte auch die Beschreibung der Anlage und ihrer Komponenten, wie sie in der Ausschreibung von 2012 enthalten waren. Damit verfügte die Firma W_____AG «über alle notwendigen Grundlagen, um [das Projekt] als Gebäudetechnikunternehmen umzusetzen», versicherte C_____ gegenüber der PUK⁸⁴.

⁸⁴ Protokoll der Anhörung von C_____ vom 27. November 2020.

«Für mich war [das Projekt Gallusser] endgültig, sonst hätten wir uns nicht auf die Firma W_____AG verlassen können, um die Fischzuchtanlage zu realisieren», sagte B_____ gegenüber der PUK⁸⁵. Auch Jean-Daniel Wicky ist überzeugt, dass die Fischzuchtanlage heute Jungfische produzieren würde, wenn der ursprüngliche Plan befolgt worden wäre: «Das Gutachten [der Firma Aqua Transform AG⁸⁶] zeigt, dass das untersuchte Projekt funktioniert hätte. Aber was realisiert wurde, entspricht nicht dem, was ausgeschrieben wurde⁸⁷.»

Die Änderung am Gallusser-Projekt «wurde vorgenommen, um das Budget einzuhalten. Wir haben das Konzept geändert, um die Fischzuchtanlage so rentabel wie möglich zu machen», erklärte A_____ der PUK⁸⁸.

2.1.10.4 Die Änderung des Konzepts der Fischzuchtanlage

Am 10. November 2014, zwei Monate nach der Einreichung des letzten Angebots der Firma W_____AG, schrieb C_____ eine E-Mail an B_____ und D_____, in der es hiess: «Um an unsere Diskussion und Eure Anfrage anzuknüpfen⁸⁹»:

- > das Kälteaggregat wurde weggelassen;
- > eine Wärmepumpe erwärmt das Wasser im Becken auf 10°C, produziert Warmwasser und heizt die Räumlichkeiten;
- > die Entnahme des Seewassers für die Wärmepumpe wird im Bereich des Bootshauses erfolgen;
- > das von der Wärmepumpe abgeleitete Wasser könnte möglicherweise für das Fischzuchtverfahren verwendet werden.

Von diesem Moment an ist der Entwurf des Fachingenieurs nicht mehr die Richtschnur für den Bau der technischen Anlagen. In der Folge werden weitere wichtige Änderungen vorgenommen.

2.1.10.5 Ein erster Nachtragskredit

Der revidierte Voranschlag vom 16. Januar 2015 – der die von der Firma W_____AG vorgeschlagenen technischen Anpassungen berücksichtigt – weist eine Schlussrechnung von 2,28 Millionen Franken⁹⁰ aus. Die zusätzlichen Investitionen in Höhe von 280 000 Franken wurden der ILFD vom Staatsrat an seiner Sitzung vom 16. Juni 2015 bewilligt. Diesem Investitionskredit steht eine Einsparung von 150 000 Franken im Budget 2015 des WaldA unter der Rubrik «forstliche Planung» gegenüber, sowie eine Entnahme von 90 000 Franken aus dem interkantonalen Fonds für die Wiederbevölkerung des Murtensees und 40 000 Franken aus dem interkantonalen Fischereifonds des Neuenburgersees.

2.1.11 Die Ausführung der Arbeiten

2.1.11.1 Der Baubeginn

Am 24. März 2015 wurde in einem ersten Baustellenprotokoll bekannt gegeben, dass der Bau der neuen Fischzuchtanlage am 7. April 2015 beginnen würde⁹¹. Doch zwei Tage später, «wurde, gemäss einer Entscheidung des Bauherrn, der Start der Baustelle auf unbestimmte Zeit verschoben⁹²». Das Fehlen eines Kredits von 280 000 Franken

⁸⁵ Protokoll der Anhörung von B_____ vom 5. November 2020.

⁸⁶ Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung, Aqua Transform AG, vom 28. Juli 2017

⁸⁷ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

⁸⁸ Protokoll der Anhörung von A_____ vom 22. Oktober 2020.

⁸⁹ E-Mail von C_____ an B_____ und D_____ vom 10. November 2014.

⁹⁰ Überarbeiteter Voranschlag vom 16. Januar 2015, des Büros Y_____ Sàrl.

⁹¹ Baustellenprotokoll 000 vom 24. März 2015.

⁹² Baustellenprotokoll 001 vom 26. März 2015.

veranlasste das HBA, dem Vorsteher der RUBD zu empfehlen, die Arbeiten «bis zu einem positiven Entscheid des Staatsrats über die Finanzierung des Dossiers⁹³» zu verschieben.

Schliesslich wurde die Baustelle am 9. November 2015 eröffnet, fünf Monate nach dem Beschluss des Staatsrats⁹⁴.

2.1.11.2 Aktualisierung der technischen Anlagen

Im Februar 2016, besuchten B_____, A_____, F_____, J_____ und C_____ die Fischzuchtanlage von Colombier (NE), die «ausschliesslich mit Seewasser aus einem Brunnen⁹⁵ betrieben wird».

Bei diesem Besuch wird eine Weiterentwicklung der technischen Einrichtungen in Betracht gezogen. Das Protokoll der Sitzung fasst dies wie folgt zusammen⁹⁶:

- Das Amt für Wald, Wild und Fischerei wird die für die Fortpflanzung der Dohlenkrebse erforderliche Wasserqualität dokumentieren.
- Das Amt für Wald, Wild und Fischerei wird sich mit den zuständigen Behörden in Verbindung setzen, um sich über die Qualität des Wassers in Estavayer-le-Lac und die möglichen Risiken punktueller Behandlungen zu informieren.
- Das Amt für Wald, Wild und Fischerei erstellt eine Liste des aus den Fischzuchtanlagen in Estavayer-le-Lac und Murten verwertbaren Materials mit Angabe der Abmessungen und der notwendigen Wasserzuführung und Entwässerung und leitet diese Informationen an C_____ von der Firma W_____AG weiter.
- Die Firma W_____AG prüft die Möglichkeiten, um die Anlagen im Sinne einer maximalen Nutzung von Seewasser gemäss den folgenden Punkten zur Zucht von Dohlenkrebsen verwenden zu können:
 - die Art des Filters und das Netz/die Netze, innerhalb dem/denen er zu installieren ist;
 - Änderungen der Art und Anzahl der vom Amt für Wald, Wild und Fischerei beantragten Becken auf der Grundlage der zu erstellenden Liste;
 - die erforderlichen Wasserversorgungs- und Entwässerungsanschlüsse;
 - die Installation eines Forellenaufzuchtschranks;
 - Änderungen an den in der Sitzung besprochenen Geräten (Abdeckungen des Beckens, Brutzylinder);
 - Möglichkeit der Anbringung eines ø 40-Schlauches für den Transport der Jungfische von der Brutanlage zum Boot.
- Die Firma W_____AG prüft bis Freitag, 4. März [2016], die technische und finanzielle Machbarkeit dieser verschiedenen Sachverhalte.

Am 17. März 2016 übermittelte die Firma W_____AG dem WaldA ihr neues, aktualisiertes Angebot. Die Gesamtkosten für die HLKK- und Sanitäranlagen erhöhen sich damit auf rund 690 000 Franken (exkl. MWST)⁹⁷. C_____ präsentierte am Tag darauf an der BH-Sitzung die «technischen Einrichtungen und ihr neues Betriebskonzept entsprechend den verschiedenen anlässlich der letzten Sitzungen besprochenen Punkten und den Anweisungen der Benutzer (Wildhüter-Fischereiaufseher)»⁹⁸.

⁹³ Notiz des HBA an SR Ropraz vom 26. März 2015.

⁹⁴ Baustellenprotokoll 002 vom 13. November 2015.

⁹⁵ BH-Protokoll 02 vom 19. Februar 2016.

⁹⁶ BH-Protokoll 02 vom 19. Februar 2016.

⁹⁷ Angebot der Firma W_____AG vom 17. März 2016.

⁹⁸ BH-Protokoll vom 18 März 2016.

Das Sitzungsprotokoll fasst dies wie folgt zusammen⁹⁹:

- Das neue Konzept integriert die Elemente, die aus der alten Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac und derjenigen in Murten wiedergewonnen werden können.
- Die wiederverwerteten Elemente ersetzen die Edelstahlbecken (2 runde Aussenbecken, 1 rundes Innenbecken, 8 rechteckige Innenbecken), die in der dem Auftrag zugrunde liegenden Variante vorgesehen waren.
- Die in der Basisvariante vorgesehenen 10 x 20-Liter-Zylinder wurden durch eine Edelstahlanlage ersetzt, die 20 30-Liter-Zylinder mit einem Becken für die Dekantierung der Eierschalen und 4 Becken für die Rückgewinnung der Jungfische aufnehmen kann.
- Die Anzahl der Becken und ihr Volumen haben erheblich zugenommen. Dies bedeutet, dass der für den Betrieb der Anlagen erforderliche Wasserdurchfluss zunimmt.
- Die Rohre für die Wasserentnahme aus dem See wurden bereits gebaut, so dass der Durchfluss des aus dem See entnommenen Wassers auf maximal 20 m³/Std. erhöht werden kann. Der Filter muss an den Durchfluss angepasst und daher entsprechend vergrössert werden.
- Die vorgestellte Anlage erfordert einen Durchfluss von 30 m³/Std. im Gesamtbetrieb, weshalb die Wasserversorgung aus dem See mit derjenigen des Leitungswassernetzes der Gemeinde ergänzt werden muss
- Die Wasserversorgung der Gemeinde wurde mit einem Filter ausgestattet, der die gefahrlose Verwendung des Wassers für die Fischzucht auch bei hohen Chlorkonzentrationen ermöglicht.

Am Ende der Präsentation erinnerte A_____ daran, dass das Budget einen Betrag von 550 000 Franken (einschliesslich Mehrwertsteuer) für technische Anlagen vorsieht und dass es nicht möglich ist, diesen Betrag zu erhöhen. C_____ wies dann darauf hin, dass es «möglich ist, die Installation durchzuführen, indem man die Elemente auswählt, die gemäss der vorliegenden Beschreibung realisiert werden sollen, um das verfügbare Budget nicht zu überschreiten¹⁰⁰». Im Protokoll wird berichtet:

- Es wird eine erste Variante für die Realisierung der Anlagen ohne den zusätzlichen Filter an der kommunalen Wasserversorgung und ohne die Edelstahlinstallation für die 20 30-Liter-Zylinder skizziert. Diese Skizze zeigt, dass es durchaus möglich ist, mit dieser Strategie das finanzielle Ziel zu erreichen.
- Der BH muss bis Donnerstag, 24. März, anhand der vorgelegten Beschreibung festlegen, welche Elemente beibehalten und/oder entfernt werden müssen, um sicherzustellen, dass die Kosten den vertraglich festgelegten Betrag von 550 000 Franken inkl. MWST nicht überschreiten und die Anlage den Produktionsbedarf deckt.

Die PUK fand einen Briefentwurf mit HBA- und WaldA-Briefkopf, adressiert an die Firma W_____AG¹⁰¹. Die Untersuchungskommission konnte nicht überprüfen, ob dieses Schreiben versandt wurde. Dieser Entwurf, der im Folgenden wiedergegeben wird, fasst jedoch den Standpunkt der beiden Ämter zu dem am 18. März 2016 vorgestellten Projekt zusammen:

«Nach unserem Besuch in der Fischzuchtanlage des Staates Neuenburg [...] haben Sie mehrere Anfragen erhalten, um Ihr Angebot und das Projekt an die Anforderungen der Benutzer, d. h. der Wildhüter/innen-Fischereiaufseher/innen, anzupassen. Wir haben Sie mehrmals gebeten, das Budget für die technischen Installationen einzuhalten, das sich nach einer ersten Änderung des Projekts nach der öffentlichen Auflage auf rund 550 000 Franken beläuft, was Sie auch verstanden haben. Wir haben Sie am 18. März 2016 in unseren Büros empfangen, um das neue Projekt und das damit verbundene Angebot mit dem Amt für Wald, Wild und Fischerei und dem Architekten zu besprechen.

Bei dieser Präsentation entdeckten wir ein sehr vollständiges und detailliertes Projekt, das an die zukünftige Nutzung angepasst ist und den Bedürfnissen des Bauherrn in jeder Hinsicht entspricht. Das Angebot lag jedoch um mehr als 170 000 Franken über dem Betrag, der dem Kunden zur Verfügung stand, weshalb wir Teile dieses Angebots

⁹⁹ BH-Protokoll vom 18 März 2016.

¹⁰⁰ *ebd.*

¹⁰¹ Entwurf eines Schreibens des HBA und des WaldA an die Firma W_____AG vom 16. April 2016.

gestrichen haben, um zu einem neuen Betrag von ca. 530 000 Franken zu gelangen, der immer noch den aktuellen Anforderungen entspricht. Die weggelassenen Elemente können in das Projekt integriert werden, um künftige Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Auf der Grundlage dieser Beträge teilen das Amt für Wald, Wild und Fischerei und das Hochbauamt Ihnen mit, dass der Betrag von 550 000 Franken im vorliegenden Projekt nicht überschritten werden kann und dass für dieses Projekt, für das Sie die technische Verantwortung tragen, kein Mehrwert akzeptiert wird.

Nach den handschriftlichen Angaben von B_____, die direkt auf dem Angebot vom 17. März 2016 angebracht sind, ist der Verzicht auf folgende Punkte vorgesehen:

Betriebseinrichtungen	Preis (in Franken)
Aktivkohlefilter für Leitungswasser	34 815.00
30-Liter-Brutzyylinder (10 Stück)	23 100.00
Metallstrukturen für Inkubationszylinder	28 380.00
Absetzbecken für Muscheln und Jungtiere	17 760.00
Brutauzuchtbecken	36 960.00
Zusätzliche 30-Liter-Brutzyylinder (10 Stück)	23 100.00
TOTAL (OHNE MWST.)	164 115.00

B_____ stellte klar, dass er nur geprüft habe, ob mit der Übertragung dieser Elemente das für diesen Posten verfügbare Budget beibehalten werden könne. «Jedoch handelt es sich dabei nicht um ein Entscheidungsdokument, um dieses oder jenes Element zu streichen», versichert er und betont erneut, dass eine solche Entscheidung nicht beim HBA, sondern beim WaldA liege¹⁰².

Die Schlussrechnung inklusive dieser Reduktion vermindert sich somit auf 526 453.70 Franken (exkl. MWST). Die Ämter versichern, dass die Beseitigung dieser Ausrüstung die Bedürfnisse der Fischzuchtanlage nicht beeinträchtigt.

2.1.11.3 Die Umsetzung der technischen Anlagen

Aus den Protokollen geht hervor, dass die Firma W_____AG das Gelände der Fischzuchtanlage im Mai 2016 besetzte.

Am 25. Mai 2016 holt A_____ nach einer Besichtigung vor Ort ein Angebot der Firma W_____AG zur Fertigstellung der technischen Anlagen¹⁰³ ein. A_____ bestätigt in einer E-Mail den Wunsch des WaldA, «ein vollständiges Angebot für den Abschluss der technischen Installation der Fischzuchtanlage [...] zu erhalten, d. h. für den letzten Teil, der seinerzeit aus budgetären Gründen verschoben wurde¹⁰⁴». Er bittet auch darum, dass das Angebot den Ersatz der «Eternit»-Produktionsbecken durch Polyesterbecken¹⁰⁵ berücksichtigt. Anders als geplant, konnten die letztgenannten Elemente «aufgrund der Asbestgefahr» schliesslich nicht von der alten Fischzuchtanlage übernommen werden¹⁰⁶.

¹⁰² E-Mail von B_____ vom 14. April 2021.

¹⁰³ Protokoll CH 016 vom 25. Mai 2016.

¹⁰⁴ E-Mail von A_____ an C_____ vom 31. Mai 2016.

¹⁰⁵ ebd.

¹⁰⁶ Protokoll der Anhörung von A_____ vom 22. Oktober 2020.

Am 6. Juni 2016 reicht die Firma W_____AG ihr Angebot für die «zusätzlichen Fischzuchteinrichtungen¹⁰⁷» ein. Es setzt sich wie folgt zusammen:

Betriebseinrichtungen	Preis (in Franken)
Fischaufzuchtbecken <i>Rechteckig (10 Stück)</i> <i>Rund (4 Stück)</i>	25 125.00 8400.00
Brutzyylinder (20 Stück, 30 Liter Inhalt) Metallstruktur für Inkubationszyylinder	46 200.00 28 380.00
Absetzbecken für Muscheln und Jungtiere	17 760.00
Brutauzuchtbecken	9240.00
Forellenschränke (2 Stück)	13 928.00
TOTAL (OHNE MWST.)	149 033.00

Die meisten der am 17. März 2016 gestrichenen Einrichtungen werden wieder aufgenommen, der Aktivkohlefilter für das Leitungswasser jedoch nicht.

2.1.11.4 Endgültiger Kostenvoranschlag und zweiter Zusatzkredit

Mit den Ergänzungen zum Angebot vom 17. März 2016 erhöht sich die Rechnung für die Fischzuchtanlage auf 2,441 Millionen Franken. In seiner Sitzung vom 4. Juli 2016 «ermächtigt der Staatsrat die ILFD [...], die Arbeiten an der Fischzuchtanlage im Jahr 2016 für einen Gesamtbetrag von 2 441 000 Franken abzuschliessen, d. h. 161 000 Franken mehr als der im Juni 2015 genehmigte Betrag. Ein Teil der tatsächlichen Überschreitung von 149 000 Franken (161 000 Franken *[abzüglich]* 12 000 Franken interner Übertragungen) wird durch eine Entnahme von 100 000 Franken aus dem Fonds für die Wiederbevölkerung des Murtensees gedeckt. Die Interkantonale Kommission für die Fischerei im Murtensee hat an ihrer Sitzung vom 9. Juni 2016 dieser Entnahme zugestimmt. Die noch fehlenden 49 000 Franken werden im jährlichen Voranschlag des WaldA kompensiert¹⁰⁸.»

Am 8. August 2016 erteilte die RUBD der Firma W_____AG den Auftrag für die Fertigstellung der technischen Installationen im Betrag von 150 709.35 Franken (inkl. MWST).

2.1.12 Wasserversorgung für die Fischzuchtanlage

2.1.12.1 Das Projekt Gallusser

Idealerweise sollte die Fischzuchtanlage mit Seewasser versorgt werden, das aus der Tiefe des Sees gepumpt wird, um eine gewisse Stabilität zu gewährleisten. Aufgrund der Beschaffenheit des Geländes – mit einem sanften Gefälle – wäre jedoch die Verlegung von etwa 800 Metern Rohr erforderlich gewesen. Diese Option war zu kostspielig und wurde aufgegeben. Daher entschied man sich für die Nutzung von Wasser aus dem Trinkwassernetz der Gemeinde Estavayer-le-Lac.

«Das Wasser des Trinkwassernetzes ist aufbereitet [...] und entspricht den Anforderungen einer Fischzuchtanlage», versichert Fachingenieur Gallusser¹⁰⁹. Er weist darauf hin, dass das Risiko für die Fischzuchtanlage in der möglichen Verwendung von Chlor zu Desinfektionszwecken durch die Gemeinde liegt: dies würde wohl zum Tod aller Fische führen. Um ein solches Ergebnis zu vermeiden, ist der Einbau eines Aktivkohlefilters vorgesehen: «Damit kann Chlor in grossen Mengen und zuverlässig zurückgehalten werden»¹¹⁰.

¹⁰⁷ Angebot der Firma W_____AG vom 6. Juni 2016.

¹⁰⁸ Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Staatsrats vom 4. Juli 2016.

¹⁰⁹ *Entscheidungsgrundlagen Abwasserbehandlung*, Bruno Gallusser, 14. September 2010.

¹¹⁰ *ebd.*

Die Nutzung von Wasser aus dem kommunalen Trinkwassernetz für den Betrieb der Fischzuchtanlage bleibt die einzige Option, auch nach der Änderung des Fischzuchtkonzepts im November 2014, welche die Installation einer Wasserentnahme im Bootshaus vorsieht. «Historisch gesehen ist der einzige Zweck dieser Wasserzufuhr die Versorgung der Wärmepumpe», gab C _____ der PUK gegenüber an¹¹¹.

2.1.12.2 Die Nutzung von Seewasser für die Fischproduktion

Die Nutzung von Seewasser wird nach einem Besuch der Fischzuchtanlage in Colombier im Februar 2016 in Betracht gezogen. Aus dem Protokoll¹¹² dieses Besuchs geht hervor, dass:

- Das [WaldA] wird die für die Aufzucht von Dohlenkrebsen erforderliche Wasserqualität dokumentieren.
- Das [WaldA] erkundigt sich bei den zuständigen Behörden nach der Qualität des nach Estavayer-le-Lac gelieferten Wassers und den möglichen Risiken einer punktuellen Behandlung.
- Die Firma W _____ AG prüft die Möglichkeiten, die Anlagen im Sinne einer maximalen Nutzung von Seewasser für die Zucht von Dohlenkrebsen zu verwenden.

An dieser Stelle schlägt C _____ vor, die Rückflüsse der Wärmepumpe zur Aufzucht von Dohlenkrebsen zu verwenden: «Dies wurde vom WaldA und von F _____ bei einem Treffen im Januar 2016 bestätigt¹¹³.» Es geht jedoch nicht darum, auf Wasser aus dem Leitungsnetz zu verzichten, auch wenn dies in Erwägung gezogen wurde, wie die Lektüre des BH-Protokolls vom 18. März 2016 nahelegt, in dem C _____ darauf hinweist, dass die Anlage in der vorgestellten Form für ihren gesamten Betrieb einen Wasserverbrauch von 30 m³/Std. erfordert. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass «die Rohre für die Wasserentnahme aus dem See bereits gebaut wurden, so dass der Durchfluss des aus dem See entnommenen Wassers auf maximal 20 m³/Std. erhöht werden kann, weshalb die Wasserversorgung aus dem See mit der Wasserversorgung aus dem kommunalen Leitungswassernetz¹¹⁴ ergänzt werden muss». C _____ weist also darauf hin, dass, wie im Projekt Gallusser vorgesehen, «die Wasserversorgung aus dem kommunalen Trinkwassernetz mit einem Filter versehen wurde, um die Verwendung des Wassers ohne Gefahr für die Fischzuchtanlage zu ermöglichen, falls im Wasser ¹¹⁵ erhöhte Chlorkonzentrationen festgestellt werden sollten.» Aus wirtschaftlichen Gründen wird dieser Filter aus dem Angebot vom 17. März 2016 gestrichen (*siehe Kapitel 2.1.11.3*).

F _____ gibt seinerseits an, dass er und seine Kollegen auf das Problem der hohen Trübung im Winter hinwiesen, als sie erfuhren, dass das aus dem Bootshaus gepumpte Wasser für die Fischzucht verwendet werden sollte. «Aber man antwortete uns, dass dies mit den neuen Filtern kein Problem sei. Die Sache war geregelt¹¹⁶.» G _____ versichert, dass er dies zu verhindern versuchte: «Im Hangar stehen die Pumpen fünf Zentimeter über dem Schlick Das kann nicht funktionieren. Darauf habe ich beim Baustellentermin vor dem Architekten und allen Verantwortlichen hingewiesen. Ich sagte ihnen, dass es nicht funktionieren würde, Wasser aus dem Hangar zu entnehmen und dass der Filter in kürzester Zeit verstopft sein würde. Für die Reinigung des Filters werden nach Angaben eines Technikers, mit dem ich vor Ort sprach, 8 m³ Wasser benötigt, während wir eine Reserve von 4 m³ hatten. Ich habe ihnen gesagt, dass dies so nicht funktionieren könne. A _____ sagte, ich sei zu negativ eingestellt und bat mich, den Raum zu verlassen¹¹⁷.» A _____ bestreitet diese Behauptung¹¹⁸.

Für Jean-Daniel Wicky ist die Entscheidung, das aus dem Hangar abgepumpte Wasser für die Fischzuchtanlage zu verwenden, unverständlich: «Jemand, der sich in der Fischzucht auskennt, würde sowas niemals tun¹¹⁹.»

¹¹¹ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

¹¹² BH-Protokoll 02 vom 23. Februar 2016.

¹¹³ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

¹¹⁴ BH-Protokoll 03 vom 23. März 2016.

¹¹⁵ *ebd.*

¹¹⁶ Protokoll der Anhörung von F _____ vom 7. Januar 2021.

¹¹⁷ Protokoll der Anhörung von G _____ vom 8. Oktober 2020.

¹¹⁸ Stellungnahme von A _____ zum Bericht der PUK, siehe S. 48.

¹¹⁹ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

2.1.12.3 Ein problematischer Anschluss

Auch ohne Filter werden die Anlagen an das kommunale Trinkwassernetz angeschlossen. Der Durchmesser des installierten Wasserversorgungsrohrs reicht jedoch nicht aus, um eine ausreichende Wasserversorgung zu gewährleisten. Die Benutzer werden dies im Januar 2017 feststellen, wenn der Pegel des Sees sehr niedrig ist und das gesamte benötigte Wasser über das kommunale Trinkwassernetz hätte zugeführt werden müssen. «Wir stellten fest, dass der Einlassdurchmesser auf ø DN 32 reduziert worden war. Da haben wir gemerkt, dass wir nicht genug Wasser hatten», sagte C _____ vor der PUK¹²⁰. Seiner Ansicht nach führt dies zu einer «grossen Funktionsstörung».

Im Jahr 2014 hatte die Firma W _____ AG folgenden Bedarf angemeldet:

«Trinkwassereinleitung für eine Nenndurchflussmenge von 18 m³/Std. oder PE ø 63 mm¹²¹»

Gemäss den Angaben der Gemeinde Estavayer-le-Lac handelt es sich beim verlegten Rohr um ein PE 40 PN 16¹²². «Ich weiss nicht, wer dies angefordert hat», sagte C _____ der PUK gegenüber¹²³. Das mit den Anschlussarbeiten beauftragte Unternehmen teilte der PUK mit, dass es in seinen Archiven «keine anderen Informationen gefunden habe als das von J _____ vom Büro Y _____ Sàrl [...] (per Telefon) angeforderte Angebot, welches das Datum vom 27.03.2015¹²⁴ trägt». Das Unternehmen erklärt, dass die Arbeiten auf der Grundlage dieses Angebots durchgeführt wurden: «Wir haben keine weiteren Informationen über den Durchmesser des PE-Rohrs erhalten, das im Boden verlegt werden soll¹²⁵.»

D _____ stellt seinerseits fest, dass in einem Protokoll vom November 2015 eine Bemerkung im Kapitel «Architekt» auftaucht:

«Prüfen Sie mit der Firma W _____ AG, ob der Durchmesser der Wasserleitung ausreichend ist¹²⁶».

Und so ist er der Ansicht, dass «wir bei der Firma W _____ AG nachgefragt hätten, ob der Durchmesser der Wasserleitung ausreicht¹²⁷». Der Architekt legt auch eine Kopie eines E-Mail von J _____ vom 19. Dezember 2016 vor, in welcher der Installateur gebeten wird, zu bestätigen, dass der installierte Durchmesser tatsächlich DN 40 ist. «Wir wussten natürlich, dass es sich um einen Durchmesser von 40 handelte, also musste uns dieser Durchmesser bestätigt werden¹²⁸.»

Die Firma W _____ AG ist der Ansicht, dass «der Auftrag für die sanitäre Wassereinleitung wahrscheinlich vom Architekten¹²⁹ erteilt wurde». Das Unternehmen übermittelte der PUK den Gebäudeplan, den es dem Architekten am 21. Januar 2016 zur Ausführung vorlegte¹³⁰. Dieser Plan zeigt, für die Einführung von Wasser: ø 75 (DN 65) Serie 5, SDR 11¹³¹. Die Firma W _____ AG versichert, sie habe in ihren Archiven keine Unterlagen gefunden, die den Wechsel zu einem Rohr der Dimension PE 40 PN 16 zu erklären vermögen. Aber das Unternehmen versichert: «Diese Änderung wurde von der Firma W _____ AG¹³² nicht beantragt.»

¹²⁰ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

¹²¹ E-Mail von C _____ an D _____ vom 9. Dezember 2014.

¹²² E-Mail des Generalsekretärs der Gemeinde Estavayer-le-Lac vom 25. Januar 2021.

¹²³ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

¹²⁴ E-Mail der Firma S _____ Sàrl vom 2. Februar 2021.

¹²⁵ *ebd.*

¹²⁶ Baustellenprotokoll 002 vom 13. November 2015.

¹²⁷ E-Mail von D _____ vom 15. Februar 2021.

¹²⁸ *ebd.*

¹²⁹ E-Mail von R _____, Anwalt der Firma W _____ AG, vom 17. Februar 2021.

¹³⁰ E-Mail der Firma W _____ AG an das Büro Y _____ Sàrl und J _____ vom 21. Januar 2016.

¹³¹ Kanalisationsplan – unter Boden, Firma W _____ AG, fälschlicherweise auf den 21. Januar 2015 datiert.

¹³² E-Mail von R _____, Anwalt der Firma W _____ AG, vom 17. Februar 2021.

2.1.13 Von der Schwerkraftströmung zum Pumpsystem

Beim Projekt des Fachingenieurs Gallusser wurde das Wasser aus dem Netz gepumpt und anschliessend in einem Reservoir gespeichert, um zur Ruhe zu kommen. Anschliessend wurde es durch die Wirkung der kommunizierenden Gefässe zu den anderen Reservoirs transportiert.

Beim gelieferten Projekt wird das im Absetzbecken gespeicherte Wasser jedoch mit Hilfe einer am Boden des Beckens angebrachten Pumpe von einem Becken in ein anderes umgepumpt. Es wird dann vom Boden nach unten gepumpt, was zu instabilen Strömungen und zusätzlichen Druckproblemen aufgrund von Turbulenzen in der Pumpe und den Leitungen führt¹³³. «Das Hauptproblem ist der Druck in den Rohren, der zu Problemen mit der Gasübersättigung führen kann. Wasser mit einer zu hohen Gesamtgassättigung fördert die Gasblasenkrankheit (Stickstoffsättigung, Dekompressionskrankheit) bei Jungfischen. Fische sind nicht in der Lage, mit aufgeblähten Gefässen zu überleben, nachdem sie dieser Gasübersättigung ausgesetzt wurden», erklärt der von der PUK¹³⁴ beauftragte technische Berater. Aufgrund mangelnder Kenntnisse der Fischbiologie wurde das nicht berücksichtigt.

Diese Änderung am ursprünglichen Konzept wurde von der Firma W_____AG vorgenommen. Nach Angaben von C_____ sollte damit der Architektur des Gebäudes Rechnung getragen werden, welche die geplante Schwerkraftströmung nicht zulässt: «2015 erhielten wir die Pläne des Architekten mit den Höhenangaben usw. Auf dieser Grundlage wurden die Ausführungspläne anhand der Pläne von Gallusser erstellt. Wir haben auf die Angaben des Architekten reagiert, der uns gesagt hat, wie wir die Rohre verlegen sollen. Wir haben uns alle Lösungen angesehen, um den Abfluss durch Schwerkraft zu erreichen, aber es war nicht möglich. Daher entschieden wir uns für die Verwendung von Pumpen¹³⁵.

D_____ erklärt, dass er erst durch die Veröffentlichung des Berichts der Firma Aqua Transform AG von der Änderung durch die Firma W_____AG erfuhr. Er versichert, dass das Gebäude aus architektonischer Sicht aufgrund des Lösungsvorschlags von Bruno Gallusser entwickelt wurde. Und er sagte, «Mir wurde nie gesagt, dass die Installation der Firma W_____AG Pumpen erfordert. Wir sind nie gebeten worden, die Gebäudekonstruktion aufgrund eines Schwerkraftproblems zu ändern¹³⁶».

Nach Angaben von B_____ war genug Platz vorhanden, um das Projekt wie ursprünglich geplant durchzuführen. «Wir haben den Einsatz von Pumpen nie verstanden. Dies war ein Vorschlag der Firma W_____AG, wurde aber nie diskutiert¹³⁷.» Dieser Entscheid, so versicherte er, wurde von den Benutzerinnen und Benutzern nicht bestätigt, «die damit vor vollendete Tatsachen gestellt wurden¹³⁸.»

2.1.14 Einweihung und Inbetriebnahme

2.1.14.1 Einweihung der Fischzuchtanlage

Im März 2016 teilte A_____ dem Architekten mit, dass «wir planen, den Fischzuchtbetrieb in Estavayer-le-Lac am Donnerstag, den 30. Juni 2016, am späten Vormittag, offiziell einzuweihen¹³⁹.» Ein als zu optimistisch eingeschätzter Zeitplan: «Wir sind der Auffassung, dass die Einweihung *[nicht]* für den 30. Juni 2016 organisiert werden sollte, da dies bei der Planung keinerlei Spielraum zulässt. [...] Wir halten es für vernünftig, die Eröffnung frühestens am 29. Juli durchzuführen¹⁴⁰.» A_____ antwortet im gleichen Atemzug: «[...] die Agenda von Frau Staatsrätin ist im Präsidialjahr sehr voll. Ausserdem beginnen fast zur selben Zeit die Schulferien, und Mitte Juli findet auf dem Platz vor der Fischzuchtanlage das Musikfestival Estavayer statt. Die Auswahl ist also mehr als eingeschränkt¹⁴¹.

¹³³ Technische Beurteilung und Kostenprüfung für die Reaktivierung der kantonalen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac, BFH-HAFL, Juni 2021, S. 12

¹³⁴ ebd.

¹³⁵ Protokoll der Anhörung von C_____ vom 27. November 2020.

¹³⁶ Protokoll der Anhörung von D_____ vom 27. November 2020.

¹³⁷ Protokoll der Anhörung von B_____ vom 5. November 2020.

¹³⁸ ebd.

¹³⁹ E-Mail von A_____ an J_____ vom 24. März 2016.

¹⁴⁰ E-Mail von J_____ an A_____ vom 14. April 2016.

¹⁴¹ E-Mail von A_____ an J_____ vom 14. April 2016.

Die Absicht, die Anlage im Sommer einzuweihen, wurde aufgegeben, da der Staatsrat erst im Juli 2016 das am 6. Juni 2016 eingereichte Angebot der Firma W_____AG «für die zusätzlichen Anlagen» bestätigte (*siehe Kapitel 2.1.11.4*).

Die Einweihung fand schliesslich am 26. Oktober 2016 statt¹⁴². Eine Woche zuvor zeigte das letzte Baustellenprotokoll, dass die Firma W_____AG¹⁴³ scheinbar noch viel Arbeit vor sich hatte:

- Isolierung der Rohre im Technikraum;
- Abschluss der Installation und des Anschlusses der Anlagen innerhalb des Gebäudes;
- Inbetriebnahme der Anlagen im Gebäude;
- provisorische Einrichtung der runden Aussenbecken für die Einweihungsfeierlichkeiten;
- dem Architekten den Plan für die Abwassersockel übermitteln;
- Isolierung der verbleibenden Rohre im Inneren des Gebäudes nach der Einweihung;
- Installation und Anschluss von Aussenbecken und Elektroventile nach der Einweihung.

Im Protokoll heisst es weiter, dass «25. Oktober 2016 ganztägig die Reinigung des Gebäudes stattfinden wird. [...] Alles Material und alle Werkzeuge der Firmen sind am Vortag am Ende des Tages wegzuräumen und aus dem Gebäude zu schaffen¹⁴⁴.

Der ehemalige Staatsrat Pascal Corminboeuf erinnert sich, dass er im September 2016, «knapp zwei Monate vor den Wahlen in den Staatsrat¹⁴⁵», eine Einladung zur Einweihung der Fischzuchtanlage erhielt. Ihm bleibt eine «sehr seltsame» Erinnerung an diesen Tag: «Uns wurde das Bootshaus gezeigt, aber nicht der Rest. [...] Uns wurde gesagt, dass die Fischzuchtanlage bald betriebsbereit sein werde. Ich fand die Atmosphäre seltsam, aber ich war mir noch nicht sicher, warum¹⁴⁶.»

Auf die Frage, warum die Einweihung stattfand, obwohl die Arbeiten noch nicht abgeschlossen waren, antwortete A_____, dass es sich um eine «politische Entscheidung¹⁴⁷» gehandelt habe. Die ehemalige Magistratin verteidigt sich: «Ich war nicht auf dem Laufenden darüber, was nicht abgeschlossen war. Ich nehme als Staatsrätin keine Bauten ab. Ich glaube, es war das WaldA, das gesagt hat, dass die Arbeiten abgeschlossen waren. Oder das HBA¹⁴⁸.» Der Generalsekretär der ILFD, der an der Anhörung von Marie Garnier teilnahm, stellt – um eine Parallele herzustellen – fest, dass beschlossen wurde, dass die Einweihung des Schulbauernhofs von Grangeneuve im Rahmen eines Zeitplans vor Abschluss der Arbeiten stattfinden solle: «Wir gingen für die Fischzuchtanlage auf die gleiche Art und Weise vor¹⁴⁹.»

2.1.14.2 Ungeeignete Brutzyylinder

Der technische Berater der PUK war überrascht von der Grösse der Brutzyylinder für Fischeier (Zuger Gläser) mit einem Fassungsvermögen von 30 Litern. In seinem Bericht hebt er hervor: «Die installierten Brutzyylinder sind untypisch und ungeeignet, unabhängig von den erforderlichen Lagerungsmengen von Eiern. Die Höhe von (1,8 Meter) ist zu hoch. Für diese Art von System ist ein ausreichender Durchfluss erforderlich, ohne dass ein zu hoher Druck entsteht. Bei einem so hohen Wasserstand ist ein erheblicher Druck erforderlich, um die Brutsäulen zu betreiben und eine gute Durchmischung der Eier zu erreichen. Das Problem der Übersättigung ist unvermeidlich. Es ist nicht möglich, Eier zu entfernen, was für die Beseitigung toter Eier, die Qualitätskontrolle und andere Manipulationen erforderlich ist. Die Mengen sind im Verhältnis zur Produktionskapazität zu gross: Kleinere Mengen erleichtern das Management der Eier.

¹⁴² Medienmitteilung ILFD vom 26. Oktober 2016.

¹⁴³ Baustellenprotokoll 021 vom 19. Oktober 2016.

¹⁴⁴ *ebd.*

¹⁴⁵ Protokoll der Anhörung von Pascal Corminboeuf vom 22. Oktober 2020.

¹⁴⁶ *ebd.*

¹⁴⁷ Protokoll der Anhörung von A_____ vom 22. Oktober 2020.

¹⁴⁸ Protokoll der Anhörung von Marie Garnier vom 10. Dezember 2020.

¹⁴⁹ *ebd.*

Es ist wichtig, regelmässig einen Vorrat anzulegen und das Mischen von Eiern unterschiedlichen Alters zu vermeiden¹⁵⁰».

Der ursprüngliche Plan von Ingenieur Gallusser sah die Installation von 20 Brutzylindern mit je 20 Litern Inhalt vor¹⁵¹. Bei den Sparmassnahmen im Sommer 2014 wurde die Zahl der Zylinder halbiert (*siehe Kapitel 2.1.10.2*). Aber die Zylinder hatten immer noch ein Fassungsvermögen von 20 Litern. Die 30-Liter-Zylinder wurden im März 2016 eingeführt, als C_____ die technischen Einrichtungen «und ihr neues Betriebskonzept entsprechend den verschiedenen in den letzten Sitzungen besprochenen Punkten und den Anweisungen der Benutzer (Wildhüter/innen-Fischereiaufseher/innen)» vorstellte (*siehe Kapitel 2.1.11.2*).

Laut C_____ ist H_____ für diese Änderung verantwortlich: «Im März 2016, bevor die Arbeiten begannen – die Pläne waren angenommen worden – kam H_____ mit Anfragen, Änderungen: z. B. die Brutzylinder von 20 bis 30 Litern vergrössern, Absetzbecken für die Eierschalen und ein Rohr zum Auffangen der Jungfische. [...] H_____ hat das gesamte Material geprüft und alle Elemente validiert¹⁵².»

H_____ bestreitet, die Brutzylinder angefordert zu haben, die er nach deren Lieferung entdeckt hätte, aber ohne Auffangbecken für die Jungfische. In diesem Fall hätte er interveniert: «A_____ gab den Auftrag: Es liegt an Ihnen, eine Lösung zu finden. Ich bin ein Feinmechaniker. Ich wurde um eine Skizze gebeten [...]. In drei Tagen entwickelte ich ein Auffangbecken für die Jungfische.¹⁵³» F_____ bestätigt dies: «Man lieferte uns die Zuger Gläser und es gab kein Auffangbecken für die Jungfische. Wir haben gemeinsam an einer Lösung gearbeitet [...]. H_____ hat zusammen mit den Wildhütern-Fischereiaufsehern eine Skizze angefertigt, wie die Jungtiere aufgefangen werden können. [...] Es gab keine etablierte technische Lösung für dieses Problem seitens der Ingenieure. Uns wurde ein Fahrzeug mit fehlenden Teilen geliefert: Es musste eine Lösung gefunden werden, damit es funktioniert¹⁵⁴.»

Diese überdimensionierten Brutzylinder wurden anscheinend gewählt – die PUK konnte nicht feststellen, von wem –, um «das gleiche Volumen auf einer kleineren Fläche auszubrüten¹⁵⁵». F_____ erklärte gegenüber der PUK, dass «uns gesagt wurde, dass wir mit den grösseren Zylindern die Quadratmeter auf dem Boden optimieren können, um mit dem verfügbaren Volumen eine höhere Produktion zu erzielen. Im Nachhinein wurde klar, dass dieses Material überhaupt nicht geeignet war. Aber wir konnten nicht von vornherein sagen, dass es nicht funktionieren würde¹⁵⁶».

2.1.14.3 Die Inbetriebnahme der technischen Anlagen

Die Inbetriebnahme der technischen Anlagen erfolgt im Dezember 2016. Die Benutzer beginnen sofort mit der Produktion. «Am Anfang, als es nur kleine Mengen an Eiern gab und der Wasserbedarf gering war, hat es funktioniert», sagt F_____ und betont, dass er zuversichtlich war, dass er und seine Kollegen die Anlage zum Laufen bringen würden¹⁵⁷. Er gab aber seine Illusionen bald auf: «Je mehr wir die Produktion steigerten, desto grösser wurden die Probleme. An mehreren Morgen sind [...] grosse Mengen von Eiern übergelaufen, während die Anlage in Betrieb war. Wir stellten fest, dass der Wasserbedarf zu hoch war und nicht genügend Wasser in den Tanks vorhanden war, weil die Rückspülung des Filters die Wasserversorgung aus dem See¹⁵⁸ unterbrochen hatte. Es gab zwar einen Anschluss an das kommunale Leitungswassernetz, «aber da die Leitung zu klein war, kam nicht genügend Wasser an» (*siehe Kapitel 2.1.12.3*).

¹⁵⁰ Technische Beurteilung und Kostenprüfung für die Reaktivierung der kantonalen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac, BFH-HAFL, Juni 2021, S. 17

¹⁵¹ Detailplan Zylinderbatterie Erbrütung (5x20L), Bruno Gallusser GmbH, 5. Januar 2010.

¹⁵² Protokoll der Anhörung von C_____ vom 27. November 2020.

¹⁵³ Protokoll der Anhörung von H_____ vom 22. Januar 2021.

¹⁵⁴ Protokoll der Anhörung von F_____ vom 7. Januar 2021.

¹⁵⁵ Medienmitteilung ILFD vom 26. Oktober 2016.

¹⁵⁶ Protokoll der Anhörung von F_____ vom 7. Januar 2021.

¹⁵⁷ ebd.

¹⁵⁸ ebd.

Dann kam Jean-Daniel Wicky zurück: «Ich wurde als Feuerwehrmann hinzugezogen, als man feststellte, dass alle Eier starben.» Das war zu Weihnachten 2016. Es musste alles organisiert werden, damit die Eier in Colombier ausgebrütet und die alte Fischzucht wieder in Betrieb genommen werden konnte¹⁵⁹.

Die Ergebnisse dieser ersten Saison sind sehr dürftig. Nach Angaben der Tageszeitung *La Liberté*, die im Juni 2017 die Störungen in der Fischzucht aufdeckte, lagen die Verluste je nach Art zwischen 41 % und über 85 %: «Die Zahlen sind eindeutig: Während der ersten Brutzeit konnten von 620 Litern bebrüteten Eiern nur 92 Liter zur Reife gebracht werden. Alle anderen starben. Was die zweite Bondelleneier-Produktion betrifft, so verdankten sie ihre Rettung nur einer Notverlegung in die alte Fischzucht in Estavayer-le-Lac, die vorläufig wieder in Betrieb genommen wurde. Ebenso besorgniserregend sind die Ergebnisse für die Forellen- und Hechtproduktion, von denen weniger als ein Fünftel das Ende ihrer Brutzeit erreichte. Und das ist dem System D zu verdanken: die Einrichtungen der alten Fischzuchtanlage wurden in die neue¹⁶⁰ übertragen.»

Der Betrieb wurde überstürzt in Betrieb genommen, bedauert C _____, denn der Druck auf die Benutzer, die sich zur Produktion für die Saison 2016-2017 verpflichtet hatten, war enorm: «Sie gingen blind vorwärts, ohne die Testphase zu respektieren. Ich weiss nicht, wer den Befehl zur Herstellung von Fisch ausgegeben hat. Wir wurden vor vollendete Tatsachen gestellt. Im Rückblick war dies keine würdige Vorgehensweise. Das Werk wurde nicht abgenommen¹⁶¹.» Als die Produktion anläuft, ist die Fischzuchtanstalt noch nicht fertig: «Einige Arbeiter waren noch immer auf der Baustelle», erzählt F _____¹⁶².

D _____ glaubte, dass die erste Saison dem Testen vorbehalten sein würde. Zumindest für ein oder zwei Monate, «was uns die Zeit gegeben hätte, um das Gebäude¹⁶³ fertigzustellen». Aber dazu wird es keine Gelegenheit geben: «Ich war überrascht, wie schnell sie sagten, dass nichts funktioniert. [...] Sehr schnell gelangte es in die politische Welt und wurde zu einem Problem. Der Kantonsarchitekt sagte mir, ich solle alles stoppen¹⁶⁴.»

H _____ ist der Ansicht, dass dieses erste Produktionsjahr eine Testphase war: «Um herauszufinden, ob es funktioniert, muss man [*die Fischzuchtanstalt*] mit Eiern betreiben¹⁶⁵!»

A _____ ist der Auffassung, dass «der Betrieb funktionierte, aber die Inbetriebnahme nicht ordnungsgemäss durchgeführt wurde¹⁶⁶». Dies wird durch einen technischen Vorfall belegt, welcher der PUK gemeldet wurde: «Das Steuerpult meldet einen Alarm. Der Wildhüter-Fischereiaufseher geht vor das Steuerpult und fragt sich, was da los ist. Wir hatten 600 Liter Eier in den Brutsäulen. Er glaubte, das Problem behoben zu haben, und kam am nächsten Tag zurück, um festzustellen, dass 540 Liter Eier im Sterben lagen¹⁶⁷.» Das automatische Alarmsystem war ausgeschaltet: «Das Problem war ein Kurzschluss [...], der durch ein beschädigtes Kabel verursacht wurde», erklärt das mit dem Alarmmanagement beauftragte Unternehmen¹⁶⁸. «Sie stellten fest, dass das Metall beim Füllen und Entleeren der Becken arbeitete und schliesslich das Kabel durchtrennte», merkt A _____ an, was auf einen schwerwiegenden Konstruktions- oder Implementierungsfehler hindeutet¹⁶⁹. Er ist ausserdem der Ansicht, dass die Reparatur noch am selben Abend hätte durchgeführt werden können, wenn der Wildhüter-Fischereiaufseher die erforderlichen Massnahmen ergriffen hätte. Und das Schlimmste hätte vermieden werden können: «Ich bin kein Spezialist, aber ich kann sehen, dass da 600 Liter Eier waren und dass es eine Panne gab. Ohne diesen Vorfall wären 600 Liter Jungfische ordnungsgemäss ausgeschlüpft¹⁷⁰.

Tatsache ist, dass die Bilanz zu dieser ersten Betriebssaison sehr dürftig ausfällt: Millionen von Eiern sind verloren gegangen und die Anlage funktioniert nicht.

¹⁵⁹ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

¹⁶⁰ *La Liberté* vom 30. Juni 2017.

¹⁶¹ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

¹⁶² Protokoll der Anhörung von F _____ vom 7. Januar 2021.

¹⁶³ Protokoll der Anhörung von D _____ vom 27. November 2020.

¹⁶⁴ *ebd.*

¹⁶⁵ Protokoll der Anhörung von H _____ vom 22. Januar 2021.

¹⁶⁶ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

¹⁶⁷ *ebd.*

¹⁶⁸ E-Mail von X _____ (Firma XY _____ SA) an K _____ (Firma W _____ AG) vom 2 März 2017.

¹⁶⁹ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

¹⁷⁰ *ebd.*

2.1.15 Mängel, Untersuchungen und Aufgabe der Fischzucht

2.1.15.1 Wesentliche Mängel

Die Benutzer haben den Betrieb am 2. März 2017 eingestellt.

Am 21. März 2017 treffen sich A _____, J _____ und K _____ in der Fischzuchtanlage zur Abnahme der von der Firma W _____ AG durchgeführten Arbeiten. Im Protokoll wird festgehalten, dass «erhebliche Mängel» festgestellt werden und eine Reihe von Problemen aufgelistet werden, vom «Nichtfunktionieren der Wärmepumpe mit Seewasser bei niedrigen Pegeln und Temperaturen» über unzureichende Wasserfilterung bis hin zu Luft in den Rohren, «sicherlich als Folge von Rückspülungen»¹⁷¹.

«Es gab nicht einmal eine Übergabe-Testphase und Anpassungen zur Beseitigung der Mängel! Wir wurden vor vollendete Tatsachen gestellt: Funktionsstörungen usw. Wir haben uns geweigert zu unterschreiben», berichtet C _____, der an der Sitzung nicht persönlich teilnahm.

Am 4. April 2017 hat der Leiter des WNA den Kantonsarchitekten gebeten, eine Sitzung zum Thema Fischzuchtanstalt abzuhalten: «In der Tat ist eine Lagebeurteilung notwendig, da es immer noch grosse Probleme gibt [...] und die Rechnungen beim Walda noch immer ausstehend sind. [...] Daher bitte ich darum, dass alle Arbeiten bis zu unserem Treffen eingestellt werden, es sei denn, sie sind für die Sicherheit des Personals dringend erforderlich¹⁷².» Dieses Treffen wird schliesslich am 7. Juni 2017 organisiert. An diesem Tag wurde der Beschluss gefasst, das Ingenieurbüro Aqua Transform AG mit einer technischen Expertise der Anlagen zu beauftragen.

Am 11. April 2017 bittet B _____ J _____, die Arbeiten einzustellen, mit Ausnahme derjenigen, die für die Sicherheit der Personen¹⁷³ notwendig sind.

Am selben 11. April 2017 führt K _____ in einer E-Mail die Gründe an, welche die Firma W _____ AG dazu veranlasst haben, das Abnahmeprotokoll des Werks¹⁷⁴ abzulehnen. Ihm zufolge «wurden die vorhandenen Anlagen gemeinsam geplant und anschliessend von Ihnen und den Benutzern (Wildhüter-Fischereiaufseher) validiert». Ausserdem «entspricht die vorhandene Ausrüstung derjenigen, die in der Ausschreibung beschrieben respektive im Basisangebot enthalten ist». Er weist auch darauf hin, dass die Firma W _____ AG nicht für den historisch niedrigen Wasserstand des Sees und seine Temperatur verantwortlich gemacht werden kann, der dazu führte, dass die Wärmepumpe und die Wasserversorgung der Fischzuchtanlage ausfielen: «Auf den Plänen des Architekten war die Mindestabdeckung des Filterrohrs mit 428,25 m angegeben, was nach dem im Projekt vorgesehenen Ansaugkonzept, das wir dann übernommen und umgesetzt haben, vollkommen korrekt gewesen wäre (wir möchten darauf hinweisen, dass unseres Wissens nach nie eine andere Wasserentnahme als die des Bootshauses der Fischzuchtanlage vorgesehen war)».

Die Firma W _____ AG verlangt auch, dass alle vom Bauherrn geforderten Änderungen in einem «formellen schriftlichen Dokument mit Skizze und Unterschrift festgehalten werden, das danach analysiert und aufgrund dessen ein zusätzliches Angebot gemacht wird, wenn der Mangel bzw. die Verbesserung nicht in unserer Verantwortung liegt¹⁷⁵». Schliesslich ist die Firma W _____ AG der Ansicht, dass «die gesamte Anlage nach den noch nicht durchgeführten zusätzlichen Arbeiten mit den Benutzern vollständig getestet werden sollte, worüber ein Protokoll erstellt und von allen Verantwortlichen und Beteiligten unterzeichnet werden sollte¹⁷⁶».

¹⁷¹ Abnahmeprotokoll des Werks vom 21. März 2017.

¹⁷² E-Mail von Dominique Schaller an Gian Carlo Chiovè vom 4. April 2017.

¹⁷³ E-Mail von A _____ an J _____ vom 11. April 2017.

¹⁷⁴ E-Mail von K _____ an J _____ und D _____ vom 11. April 2017.

¹⁷⁵ *ebd.*

¹⁷⁶ *ebd.*

2.1.15.2 Die technische Expertise – der Bericht der Aqua Transform AG

Die vom Staatsrat beauftragte Aqua Transform AG legt ihm ihren Bericht ¹⁷⁷ Ende Juli 2017 vor. Darin wird die gelieferte Anlage mit dem ursprünglichen Entwurf von Ingenieur Gallusser verglichen, im Bericht werden die verschiedenen Probleme aufgelistet und es werden darin Lösungen skizziert, um diese zu lösen. Im Bericht wird das Fazit gezogen, dass die Anforderungen des Gallusser-Projekts fast vollständig ignoriert wurden: «Die Vorgaben für das Bauprojekt, im Besonderen das vordimensionierte Prinzipschema, Details, Anschlüsse Nennweiten des Ingenieurs Bruno Gallusser, mit detaillierten Angaben wie es in etlichen neuen oder sanierten Fischzuchtanlagen in Europa erfolgreich läuft, wurde fast gänzlich ignoriert¹⁷⁸.» Der Autor empfiehlt einen vollständigen Rückbau der Anlagen und einen anschliessenden Wiederaufbau: «Ein kompletter Rückbau der Bauteile und ein Neuaufbau wäre der korrektere Weg um optimales Fischzuchtwasser zu erhalten¹⁷⁹.»

Der Aqua-Transform-Bericht verweist ausserdem auf Baumängel, die jedoch nicht die Ursache für das Scheitern der Fischzuchtanlage sind.

In ihrer Stellungnahme zum Bericht kommt die Firma W_____AG auf die Elemente zurück, die ihr vorgeworfen werden. Nämlich:

> **Wasserentnahme aus dem Bootshaus**

Das Unternehmen erinnert daran, dass das ursprüngliche Projekt des Ingenieurs Gallusser vorsah, dass das Wasser für die Fischzuchtanlage aus dem Trinkwassernetz von Estavayer-le-Lac entnommen werden sollte. Das aus dem Bootshaus entnommene Wasser sollte ursprünglich nur für die Versorgung der Wärmepumpe verwendet werden. Der Bauherr hätte anschliessend beschlossen, für die Produktion Seewasser zu nutzen: «Der Bauherr hat nachträglich entschieden, dass Seewasser für die Produktion verwendet werden solle¹⁸⁰.»

> **Installation der Wärmepumpe**

Die Firma W_____AG erklärt, dass das ursprüngliche Projekt zwar eine Kühlanlage vorsah, der Bauherr jedoch das Fischzucht-konzept änderte, nachdem er entschieden hatte, dass eine Kühlung des Wassers auf 1°C nicht erforderlich sei. Die Firma W_____AG schlug daraufhin vor, das Kühlaggregat durch eine Wärmepumpe zu ersetzen, die vom Bauherrn bestellt wurde: «Die offerierte Wärmepumpe wurde anschliessend vom Bauherrn bei uns bestellt¹⁸¹.»

> **Pumpensystem statt Abfluss durch Schwerkraft**

Die Firma W_____AG räumt ein, dass das Grundkonzept keine Pumpen vorsah. Aber das Unternehmen hatte keine andere Wahl, da die Architektur und die Treppe des Technikraums den geplanten Abfluss durch Schwerkraft verhinderten: «Diese Pumpen wurden von uns eingebaut, da die Architektur und die Treppe im Technikraum eine 'ideale' Leitungsführung verhinderten¹⁸².»

Die Firma W_____AG ist ausserdem der Ansicht, dass der Aqua Transform-Bericht kein Gutachten ist, da er die vom Bauherrn und den Benutzern auferlegten Aufträge und Änderungen nicht berücksichtigt: «Dieser Bericht berücksichtigt weder die Bestellungen- noch die Prozessänderungen, die der Bauherr/Betreiber uns vorgegeben hat¹⁸³.»

Abschliessend betont die Firma W_____AG, dass sie alles daransetzen wird, dass die Fischzuchtanlage auch künftig genutzt werden kann. «Wir sind interessiert, eine gemeinsame Lösung zu finden, die alle Parteien zufrieden stellt¹⁸⁴.»

Das Büro Y_____Sàrl nimmt zum Bericht von Aqua Transform ebenfalls Stellung. D_____ stellt erstens fest, dass es «klar ist [...], dass die überwiegende Mehrheit der festgestellten Probleme mit technischen Anlagen zusammenhängt,

¹⁷⁷ Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung, Aqua Transform AG, 28. Juli 2017.

¹⁷⁸ Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung, Aqua Transform AG, 28. Juli 2017.

¹⁷⁹ ebd.

¹⁸⁰ Stellungnahme zum Bericht der Aqua Transform AG, Firma W_____AG, 29. September 2017.

¹⁸¹ ebd.

¹⁸² ebd.

¹⁸³ ebd.

¹⁸⁴ ebd.

die ausserhalb unseres Mandats lagen¹⁸⁵». Zu den architektonischen Aspekten «möchten wir darauf hinweisen, dass wir uns an das ursprüngliche Pflichtenheft gehalten haben und dass der Bauherr bei zwei Gelegenheiten die Pläne unterschrieb [...]. Die Bemerkung des Benutzers bezieht sich eher auf einen Mangel in der Definition des Pflichtenheftes als auf den architektonischen Entwurf¹⁸⁶». Das Büro Y _____ Sàrl ist der Ansicht, dass es keine Haftung zu übernehmen hat: «Wir sind der Meinung, dass wir die Anforderungen des uns erteilten Mandats voll erfüllt haben, d. h. ein architektonisch einwandfreies Gebäude zu errichten und dabei das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, die administrativen Hürden und die besonderen Anforderungen der Ausschreibungen zu respektieren, was es ermöglichte, das vom Bauherrn festgelegte Budget einzuhalten¹⁸⁷». D _____ erklärt sich, «ohne Anerkennung einer Haftung und in gutem Glauben», weiterhin bereit, das HBA bei der Lösung der im Bericht der Aqua Transform AG festgestellten Probleme zu unterstützen.

2.1.15.3 Die Administrativuntersuchung – der Bericht der Anwaltskanzlei Eller & Associates SA

Im Dezember 2017 leiteten die ILFD und die RUBD eine Administrativuntersuchung über die Verwaltung des Planungs- und Bauverfahrens für die Einrichtungen ein, und die damit beauftragte Anwaltskanzlei Eller & Associates SA legte im März 2018 ihren Bericht vor.

Während der Auditor beim Büro Y _____ Sàrl, das die Arbeiten lediglich koordinierte, wenig zu beanstanden hat, ist er bei der Firma W _____ AG, die «als Generalunternehmerin agierte und die die Gesamtheit des Werks¹⁸⁸ konzipierte und umsetzte», wesentlich strenger. Nach Ansicht des Prüfers handelte das Unternehmen «strikt intern und damit ohne grosse externe Kontrolle, da weder das HBA noch das Walda diese technischen Installationsarbeiten wirksam kontrollieren konnten»¹⁸⁹. Für den Auditor ist das Kontrolldefizit eklatant.

Im Bericht wird festgestellt, dass die erheblichen Änderungen, welche die Firma W _____ AG am ursprünglichen Entwurf vornahm, um neuen Benutzerbedürfnissen Rechnung zu tragen, kein Problem darstellen, «solange die überarbeitete Einrichtung neuen und alten Bedürfnissen gerecht wird. Das Problem ist, dass gerade diese Bedürfnisse nicht mehr erfüllt werden und die Anlage nicht funktioniert»¹⁹⁰.

Nach Angaben ihres Anwalts hatte die Firma W _____ AG «nie die Gelegenheit, sich zur Administrativuntersuchung zu äussern, und sie hat dies auch nie spontan getan. Im Bericht, den sie im Rahmen dieser Untersuchung erhielt, wurden die Namen der beteiligten Parteien geschwärzt, was das Lesen und Verstehen des Dokuments erschwerte und jede Feststellung hätte zufällig erscheinen lassen»¹⁹¹.

2.1.15.4 Geplante Wiederaufnahme des Betriebs

Im Oktober 2018 ersuchte die RUBD die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK) um eine Stellungnahme zu den Arbeiten, die der Staatsrat in der Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac durchführen möchte, um die Wiederaufnahme der Anlage zu ermöglichen. Zum damaligen Zeitpunkt weiss die RUBD noch nicht, ob dem Staat durch die Arbeiten zusätzliche Kosten entstehen oder ob diese durch die Garantie gedeckt sind. Die Idee ist, die Aqua Transform AG zu beauftragen, die Instandstellung der Fischzuchtanlage zu unterstützen.

Die FGK stellte fest, dass die Verwaltung bei der Baustellenüberwachung Defizite aufwies, und fragte, was geplant sei, um die Situation zu verbessern. Der Direktor der RUBD anerkennt, dass es teilweise interne Verantwortung gibt. Gemäss den Untersuchungsergebnissen sollten jedoch keine Massnahmen gegen eine bestimmte Person ergriffen werden. Er wies auch darauf hin, dass der Staat versuchen wird, einen Teil der Beträge von den Unternehmen zurückzufordern.

¹⁸⁵ E-Mail von D _____ an das Hochbauamt vom 4. Oktober 2017.

¹⁸⁶ *ebd.*

¹⁸⁷ E-Mail von D _____ an das Hochbauamt vom 4. Oktober 2017.

¹⁸⁸ Administrativuntersuchung, Eller & Associates, Geänderte Fassung vom 17. März 2018.

¹⁸⁹ *ebd.*

¹⁹⁰ *ebd.*

¹⁹¹ E-Mail von R _____, Anwalt der Firma W _____ AG, vom 24. März 2021

An diesem Tag sprach sich die FGK dafür aus, dass der Staat die Arbeiten zur Wiederinbetriebnahme des Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac aufnimmt.

Anfang 2019 veröffentlichte die Tageszeitung *24 Heures* einen Artikel, in dem unter Berufung auf den Wildhüter-Fischereiaufseher verkündet wurde, dass es das Ziel des Kantons sei, die Anlage auf die Saison 2019/2020 hin erneut in Betrieb zu nehmen¹⁹².

Wie vereinbart, beauftragte der Staatsrat die Aqua Transform AG, die Kosten der Instandstellung zu berechnen. Das Verdikt fällt im Frühjahr 2019: «Gemäss dem technischen Gutachten würde die Anpassung der Anlage gemäss dem ursprünglichen Projekt eine Investition von rund 657 000 Franken erfordern. Zu diesem Betrag kommen 258 000 Franken für Ausrüstung und Mobiliar hinzu, so dass sich der Gesamtbetrag auf 915 000 Franken beläuft. Um die Produktion zu optimieren und den heutigen Anforderungen anzupassen, sind zusätzliche Kosten von 611 000 Franken erforderlich, so dass sich der Gesamtbetrag auf 1 526 000 Franken beläuft¹⁹³.

2.1.15.5 Das Angebot des Kantons Neuenburg und die Aufgabe des Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac

Am 7. Mai 2019 hat die Neuenburger Regierung ihren Freiburger Amtskollegen ein Schreiben zukommen lassen, in dem sie eine Zusammenarbeit und die Schaffung eines interkantonalen Fischzuchtbetriebs (der Kantone Freiburg, Neuenburg und Waadt) in Colombier vorschlägt. Einige Monate später, am 23. Oktober 2019, übermittelte der Neuenburger Staatsrat seinen Vorschlag, der «ein jährliches Betriebsbudget von insgesamt rund 140 000 Franken für die drei Kantone, einschliesslich Personalkosten, und Investitionen von insgesamt rund 145 000 Franken in den ersten drei Jahren vorsieht. Mit dieser Investition wird der quantitative Bedarf an Jungfischen gedeckt¹⁹⁴.

Am 10. Dezember nimmt der Freiburger Staatsrat den Vorschlag des Staates Neuenburg an und beschliesst, die Produktion in der Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac einzustellen. Diese Partnerschaft wird für den Kanton Freiburg als finanziell vorteilhafter erachtet: Zusätzlich zu den 1,526 Millionen Franken für die Reaktivierung der Fischzuchtanlage weist die Regierung darauf hin, dass sich die Betriebskosten der kantonalen Fischzuchtanlage auf 180 000 Franken belaufen würden, wobei die Hälfte davon auf die Wasserversorgung entfällt. «Die jährlichen Kosten für eine interkantonale Fischzuchtanlage in Colombier werden bis 2022 auf 63 000 Franken und danach auf 47 000 Franken geschätzt», hält der Staatsrat fest und präzisiert, dass in diesen Beträgen die Betriebskosten sowie die Investitionen von 145 000 Franken der ersten drei Jahre enthalten seien¹⁹⁵.

2.1.16 Parlamentarische Untersuchungskommission und Volksmotion

Am 20. Januar 2020 reichten Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Eric Collomb eine Eingabe für die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission ein, «um Licht in das Debakel der Fischzuchtanlage zu bringen und deren Wiederinbetriebnahme zu erlangen¹⁹⁶». Am 6. Februar 2020 nahm der Grosse Rat gegen den Ratschlag des Staatsrats mit 71 zu 25 Stimmen bei 7 Enthaltungen die Eingabe von Grossrätin Savary-Moser und von Grossrat Collomb¹⁹⁷ an. Das Parlament verabschiedete daraufhin am 28. Mai 2020 das Dekret zur Einsetzung der parlamentarischen Untersuchungskommission mit 98 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Enthaltungen¹⁹⁸. Am selben Tag wählte es die Mitglieder der PUK.

Am 19. Februar 2020 reichten Dominic Catillaz und Romain Lambert beim Sekretariat des Grossen Rates Listen mit 2378 gültigen Unterschriften zur Unterstützung der Volksmotion «Wiedereröffnung der neuen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac»¹⁹⁹ ein. Diese Bürgerinnen und Bürger fordern eine Änderung des kantonalen Gesetzes über die Fischerei «in dem Sinne, dass der Staat Freiburg selber die für die Wiederbesiedlung der Gewässer notwendigen Fischzuchtanlage betreibt».

¹⁹² *24 heures* vom 12. Januar 2019.

¹⁹³ Antwort des Staatsrates auf die Anfrage Zadory / Chardonnens 2019-CE-205 vom 16. Dezember 2019.

¹⁹⁴ *ebd.*

¹⁹⁵ Medienmitteilung des Staatsrats vom 17. Dezember 2019.

¹⁹⁶ Eingabe 2020-GC-8 PUK Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac, Nadia Savary-Moser / Eric Collomb.

¹⁹⁷ *Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates* vom Februar 2020, Seiten 79 ff.

¹⁹⁸ *Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates* vom Mai 2020, Seiten 497 ff.

¹⁹⁹ Volksmotion 2020-GC-28 «Wiedereröffnung der neuen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac», Dominic Catillaz / Romain Lambert.

2.2 Bewertung der getroffenen Entscheide / Feststellung der begangenen Fehler oder Mängel und ihrer Verursacher (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und c)

2.2.1 Fehlende Projektstruktur

Die Bildung einer Baukommission wurde für dieses kleine Projekt als nicht zweckmässig erachtet. Die PUK stellt fest, dass das Reglement über die staatlichen Baukommissionen besagt, dass «die Einsetzung der Baukommission grundsätzlich für Projekte mit einem Kostenvoranschlag von mehr als 1 Million Franken obligatorisch ist». War der Staatsrat der Ansicht, dass dieses Gremium überflüssig war, weil das Objekt bereits zur Hälfte finanziert war?

Maurice Ropraz, der damalige Direktor der RUBD war der Auffassung, dass angesichts der Höhe der Beträge eine Baukommission nicht notwendig sei: «Die Fischzuchtanlage war ein kleines Projekt, das von den Ämtern geführt werden konnte. Als ich zur RUBD stiess, lief das Projekt bereits seit drei Jahren. Der Direktor kann nicht allen Dossiers²⁰⁰ nachgehen». Er ist auch der Auffassung, dass «wir es hier mit einem technischen Problem zu tun haben. Ich bin nicht sicher, ob es anders gewesen wäre, wenn es eine Baukommission gegeben hätte. Wird eine schlechte technische Wahl getroffen, so funktioniert eine solche Anlage nicht²⁰¹.»

DIE STELLUNGNAHME DER PUK

Die parlamentarische Untersuchungskommission stimmt mit dem Staatsrat überein, dass eine Baukommission nicht unbedingt notwendig war. Das WaldA und das HBA hätten dieses Vorhaben leiten sollen. Es ist klar, dass sie gescheitert sind: ein Misserfolg aufgrund eines unorganisierten Projekts. Das Fehlen einer Projektstruktur hat auch zu einem gewissen Durcheinander der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren geführt. Ohne eine systematische Bildung einer Baukommission zu fordern, fordert die PUK, dass für kleinere Projekte mindestens ein Organigramm und eine Zuständigkeitshierarchie erstellt wird.

2.2.2 Ablehnung eines Antrags auf einen Zusatzkredit

Als die Angebote eingingen, wurden 500 000 Franken benötigt, um das Projekt wie geplant durchzuführen. Das HBA und das WaldA lehnten es ab, einen Zusatzkredit zu beantragen, und beschlossen, das Budget für die technischen Anlagen zu kürzen, ohne einen Fachingenieur zu konsultieren. Die Rechnung ging nicht auf, denn es mussten noch zwei zusätzliche Kredite beantragt werden: der erste – 280 000 Franken – für den Baubeginn, der zweite – 149 000 Franken – für die Fertigstellung der Fischzuchtanlage.

DIE STELLUNGNAHME DER PUK

Das WaldA und das HBA hätten einen Zusatzkredit beantragen müssen, sobald die Angebote eingereicht wurden. Der Druck, der von der fehlenden finanziellen Deckung verursacht wurde, hat das Projekt während seiner gesamten Laufzeit belastet und die verschiedenen Akteure wohl zu verhängnisvollen Entscheiden veranlasst.

2.2.3 Ausgrenzung von Jean-Daniel Wicky

Im Jahr 2013 ernannte Staatsrätin Marie Garnier A _____ zum Chef des neuen Sektors Wildtiere, Biodiversität, Jagd und Fischerei. Er verfügte über Managementfähigkeiten, aber kaum über Kenntnisse in der Fischzucht. Der Biologe und promovierte Naturwissenschaftler Jean-Daniel Wicky, der an der Entwicklung des neuen Fischzuchtanlage beteiligt war, wurde zunächst gebeten, die Leitung des neuen fusionierten Sektors zu übernehmen, wurde aber nach und nach verdrängt. Er ist jedoch der Einzige, der über umfassende Kenntnisse der Fischbiologie verfügt. Dieses Fachwissen wird zweifelsohne fehlen. Er mag ein schlechtes Verhältnis zum neuen Sektorchef gehabt haben, aber seine Ausgrenzung ist ein folgenschwerer Fehler.

Die meisten der von der PUK befragten Personen sind der Auffassung, dass das Projekt mit Jean-Daniel Wicky an der Spitze nicht mit einem Debakel geendet hätte. «Er hat es immer verstanden, sich mit kompetenten Leuten zu umgeben,

²⁰⁰ Protokoll der Anhörung von Maurice Ropraz vom 10. Dezember 2020.

²⁰¹ *ebd.*

um wichtige Entscheide zu treffen. Wenn er sich nicht sicher war, zog er immer Spezialistinnen und Spezialisten hinzu. Wenn er irgendwelche Zweifel hatte, hat er sich umgehört», berichtet F _____²⁰². G _____ fügt hinzu: «Er hatte etwa 30 Jahre Erfahrung, er wusste, was ein Fisch ist. Es war nicht logisch, dass A _____ das Projekt leitete²⁰³.» Der Betroffene meint, dass die Fischzucht jetzt laufen würde, wenn er geblieben wäre: «Wir hätten das umgesetzt, was geplant war²⁰⁴.» Er sagt, das Dossier sei ihm weggenommen worden, als der neue Sektorchef kam: «Das war keine einfache Phase für mich. A _____ kam von einer ganz anderen Seite: Er war kein Biologe, er hatte nicht das nötige Wissen für diese Aufgabe. Er wusste nichts über Fische. [...] A _____ kommt aus dem Finanzbereich, vielleicht hat man ihm das Dossier deshalb übergeben²⁰⁵.»

A _____ erklärt, dass er die Projektleitung «auf Anweisung von Frau Garnier²⁰⁶» ergriffen habe, die von Fischereikreisen stark unter Druck gesetzt wurde, die Seen mit Jungfischen zu bestücken. Er bestreitet, Jean-Daniel Wicky ausgegrenzt zu haben: «Ich lud ihn zu verschiedenen Sitzungen ein, er kam nicht. Ich hörte auf, ihn ins Projekt zu involvieren²⁰⁷.» Diese Behauptung wird von Jean-Daniel Wicky heftig bestritten, der seinerseits behauptet, er sei ausgegrenzt worden. Die Firma W _____ AG hatte nie etwas mit Herrn Wicky zu tun, versichert uns C _____: «Ich habe mit B _____, A _____ und F _____²⁰⁸ gearbeitet.»

Marie Garnier macht geltend, dass sie nie darum gebeten habe, dass das Dossier der Fischzuchtanlage an A _____ übergeben werden solle: «Wäre ich darüber informiert worden, dass Herr Wicky dieses Dossier unbedingt behalten wollte, hätte ich eingegriffen. Zumal A _____ sehr beschäftigt war. Aber die Arbeitsteilung ist nicht meine Sache: es ist am Amt sich zu organisieren²⁰⁹.» Der Generalsekretär der ILFD – der Marie Garnier bei ihrer Anhörung begleitete – weist darauf hin, dass die Direktion nicht in die Arbeitsorganisation eingegriffen hat und dass «unserer Meinung nach nicht die Rede davon war, dass A _____ dieses Dossier übernimmt und Herrn Wicky zur Seite stellt²¹⁰». Für ihn ging die Direktion davon aus, dass A _____ die Kompetenzen von Jean-Daniel Wicky und den Wildhütern-Fischereiaufsehern ins Projekt einbringen werde. Marie Garnier fügte hinzu, dass sie davon ausgegangen worden sei, dass Jean-Daniel Wicky das Projekt noch immer verfolgte: «Ich habe ihm geglaubt, da er mit Informationen und Anträgen in der interkantonale Kommission erschien²¹¹.» Sie sagt, dass sie nie gehört habe, dass sich Jean-Daniel Wicky darüber beschwert habe, wie A _____ das Dossier der Fischzuchtanlage geführt habe, und sie habe auch nie seine Kompetenz in Frage gestellt.

DIE STELLUNGNAHME DER PUK

Es ist eine grosse Fehleinschätzung, auf das wissenschaftliche Fachwissen von Jean-Daniel Wicky zu verzichten. Als sein Vorgesetzter hätte A _____ seine Feindseligkeit ihm gegenüber ignorieren und ihn in das Projekt einbeziehen müssen, um die Interessen des Kantons zu wahren. Marie Garnier ihrerseits zeigte, was die Entwicklung des Dossiers und die Personen, die es leiten, betrifft, nicht die Neugier, die man von einer Staatsrätin erwarten würde.

2.2.4 Fehlen eines Fachingenieurs

Sehr früh im Projekt erkrankte Bruno Gallusser, der Fachingenieur, der das Fischzuchtkonzept entwickelte, und kündigte an, dass er in Pension geht. Nachdem er schon schwierig zu erreichen war, verschwindet er nach der Anhörung der Firma W _____ AG, die für die Vergabe des Auftrags für die technischen Anlagen vorgesehen wurde, fast gänzlich von der Bildfläche. Bruno Gallusser wird nie ersetzt werden, da der Bauherr die technische Verantwortung schliesslich der Firma W _____ AG anvertraute.

²⁰² Protokoll der Anhörung von F _____ vom 7. Januar 2021.

²⁰³ Protokoll der Anhörung von G _____ vom 8. Oktober 2020.

²⁰⁴ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

²⁰⁵ ebd.

²⁰⁶ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

²⁰⁷ ebd.

²⁰⁸ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

²⁰⁹ Protokoll der Anhörung von Marie Garnier vom 10. Dezember 2020.

²¹⁰ ebd.

²¹¹ ebd.

Um Bruno Gallusser zu ersetzen, wurde eine Lösung vorgeschlagen: In einem Protokoll aus dem Jahre 2011 heisst es, dass Jean-Daniel Wicky mit dem Leiter der bernischen kantonalen Fischzuchtbetriebe Kontakt aufnehmen solle, «um eine neutrale technische Beratung über die von Gallusser²¹² geplanten Anlagen zu erhalten». Jean-Daniel Wicky ergänzt: «Als wir von den gesundheitlichen Problemen von Herrn Gallusser erfuhren, sagten wir ihm, er solle das detaillierte Projekt erstellen. Dann habe ich mich an *[den Leiter der bernischen kantonalen Fischzuchtbetriebe]* gewandt, ein Biologe, der eine Ausbildung als Fischzüchter durchlief. Ich fragte ihn, ob wir auf sein technisches Fachwissen zurückgreifen dürften. Sein Vorgesetzter stimmte zu, wobei eine bestimmte Anzahl Beratungsstunden kostenlos gewesen wären und der Rest auf Auftragsbasis geleistet worden wäre. Als mir das Dossier weggenommen wurde, habe ich die Informationen an A _____ weitergeleitet. Ich glaube, dass er *[der Leiter der bernischen kantonalen Fischzuchtbetriebe]* nie angefragt wurde²¹³.

B _____ erklärt seinerseits, dass dem HBA kein anderer Fischspezialist als Herr Gallusser vorgestellt wurde. D _____ versichert uns, dass er das HBA gebeten habe, Bruno Gallusser zu ersetzen: «Aber die Antwort war, um 28 000 Franken zu sparen, negativ»²¹⁴. Dieser Betrag erscheint im revidierten allgemeinen Kostenvoranschlag vom 16. Januar 2015 unter der Rubrik «aktualisierte Honorare»:

> Ingenieur Heizung/Lüftung/Sanitär - 28 000.00 Franken
--

In ihrem Angebot für das Architektenhonorar vom 16. Januar 2015 erklärt das Büro Y _____ Sàrl, dass «angesichts der Tatsache, dass die von der angeblich beauftragten Firma vorgeschlagenen Varianten und Vereinfachungen der technischen Anlagen ohne die Beteiligung und Kontrolle des Ingenieurs HLKK vorgenommen wurden, das Büro Y _____ Sàrl jegliche Verantwortung für die Kostenberechnung der technischen Anlagen und deren Änderungen seit dem ursprünglichen Dossier sowie für deren Finanzierung ablehnt».

Die PUK hat viele Fragen zu dieser Klausel, die in einem Vertrag dieser Art eher ungewöhnlich ist. Ist sie den Ämtern nicht aufgefallen? Nach Ansicht des damals amtierenden Kantonsarchitekten – der den Ausnahmecharakter einer solchen Klausel anerkennt – hängt dieser Zusatz «zweifelloso mit der Vermischung der Zuständigkeiten zwischen den Ämtern zusammen. Im Nachhinein ist es verständlich, dass der Architekt sich schützt, wenn er [Probleme] spürt und nicht die Freiheit hat, einzugreifen²¹⁵.» Tatsache ist, dass keine Alarmglocken läuten: «Ich hatte Vertrauen in das Büro Y _____ Sàrl und in die Fähigkeiten meiner Mitarbeiter, die kompetente Menschen sind. Aber dieses Dossier wurde von vier Händen bearbeitet, von der RUBD und der ILFD, mit einer Grauzone, in der nicht mehr klar war, wer was tat. Es war schwer zu verstehen, wer den Ton angab²¹⁶.» Am Ursprung dieser Klausel steht seiner Meinung nach die seit Jahren bestehende Tatsache, dass unklar ist, wer das Projekt leitet. Diese Klausel wurde vom Staatsrat akzeptiert, der den Auftrag am 9. Februar 2015 an das Architekturbüro vergab.

C _____ sagt, dass «niemand jemals die Frage *[eines Spezialisten für Fischzuchtanlagen]* erwähnt hat, auch wir nicht. Wir hatten ein Pflichtenheft mit vordefinierten Herstellern. Wir haben mit ihnen diskutiert und uns auf sie verlassen²¹⁷.

Marie Garnier ist der Ansicht, dass der Beizug von Fachleuten ein fester Bestandteil der Organisation eines Projekts ist. «Aber es steht mir nicht zu, dem HBA zu sagen, dass es Spezialisten einbeziehen solle. Es ist die Aufgabe des Architekten, die Fachleute zu organisieren, sonst hat es keinen Sinn, einen Architekten einzustellen²¹⁸.» Der Fachingenieur habe zwar gefehlt, «aber ich bin mir nicht sicher, ob das mit A _____ zusammenhängt», sagt sie. Andere Personen beim HBA oder beim Walda hätten sich ebenso wie der Architekt Gedanken über den Beizug eines Experten²¹⁹ machen können.» Für den damaligen Kantonsarchitekten stellte sich die Frage der Ersetzung des Fachingenieurs nie, «da A _____, der die Aufgabe und Verantwortung für die technischen Anlagen und

²¹² BH-Protokoll 07 vom 30. Mai 2011.

²¹³ Protokoll der Anhörung von Jean-Daniel Wicky vom 4. Dezember 2020.

²¹⁴ Protokoll von D _____ vom 27. November 2020.

²¹⁵ Protokoll der Anhörung von E _____ vom 17. August 2021.

²¹⁶ *ebd.*

²¹⁷ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

²¹⁸ Protokoll der Anhörung von Marie Garnier vom 10. Dezember 2020.

²¹⁹ *ebd.*

Betriebsmittel hatte, dies nicht erwähnte. Hätte das HBA eingegriffen, wäre dies von Frau Garnier als Einmischung²²⁰ gewertet worden.

Maurice Ropraz ist der Ansicht, dass das HBA nur zur Unterstützung des WaldA tätig ist, das als Bauherr für die technischen Anlagen verantwortlich ist. Seiner Meinung nach «hätten der beauftragte Architekt oder gar die Bauunternehmen die Pflicht gehabt, den Bauherrn zu informieren, wenn sie der Meinung gewesen wären, dass sie nicht über ausreichende Kompetenzen verfügten, um die Verantwortung für die technischen Anlagen zu übernehmen²²¹». Persönlich sei er über nichts informiert worden, sagt er. Daher wisse er auch nicht, ob es notwendig gewesen wäre, dass das Projekt von einem Spezialisten für Fischzuchtanlagen hätte begleitet werden sollen, fügt er an: «Ich habe keine ausreichenden Kenntnisse, um das zu sagen²²².

DIE STELLUNGNAHME DER PUK

Die Nichtersetzung des Fachingenieurs ist ein schwerwiegender Fehler mit gravierenden Folgen. Diese Entscheidung ist ebenso unverständlich wie nachteilig für das Projekt. Wenn sie durch das Bestreben um Einsparungen begründet ist, ist das Geld, gelinde gesagt, schlecht angelegt. Dieser Fehler ist sowohl dem HBA als auch dem WaldA anzukreiden, welche die technische Verantwortung für die Arbeiten einem Unternehmen anvertraut haben, das über keinerlei Fachkenntnisse im Bereich der technischen Anlagen für Fischzuchtanlagen verfügt, als auch der Firma W _____ AG, die ihre Fähigkeiten überschätzte, und dem Büro Y _____ Sàrl, das als Beauftragte für die Leitung und Koordinierung der Arbeiten auf fachliche Unterstützung hätte bestehen müssen, anstatt jegliche Haftung für die Änderungen an den technischen Anlagen abzulehnen.

Schliesslich bedauert die Untersuchungskommission, dass der Staatsrat auf Antrag des HBA den Haftungsausschluss im Honorarangebot des Architekturbüros Y _____ Sàrl vom 16. Januar 2015 bestätigte, ohne dessen Gültigkeit in Frage zu stellen. Sie hält dies für einen schweren Fehler seinerseits.

2.2.5 Weglassung eines Kühlaggregats zugunsten einer Wärmepumpe

Im ursprünglichen Projekt kühlt ein Kühlaggregat für den Bedarf der Fischproduktion das Wasser aus dem kommunalen Leitungsnetz auf 1°C. Die von der Kältemaschine zurückgewonnene Wärme wird dann für die Raumheizung und die Warmwasserbereitung genutzt. Da eine Wassertemperatur von 1°C für die Fischproduktion nicht mehr als notwendig erachtet wurde, wurde das Kühlaggregat zugunsten einer mit dem See verbundenen Wärmepumpe entfernt. Dieser Vorschlag stammt laut C _____ von der Firma W _____ AG: «Da sie [die Kältemaschine] aus dem Projekt entfernt wurde, musste eine andere Wärmequelle gefunden werden²²³».

DIE STELLUNGNAHME DER PUK

Diese Änderung wird das Scheitern des Projekts beschleunigen. Die Untersuchungskommission bedauert, dass sie keine schriftlichen Aufzeichnungen über den Reflexionsprozess finden konnte, der zu dieser Entscheidung führte. Lediglich in einem E-Mail von C _____ an B _____ und D _____²²⁴ wird angekündigt, dass «nach unserer Diskussion und auf Ihren Wunsch hin» das Kühlaggregat zugunsten einer Wärmepumpe entfernt wird. Für die Untersuchungskommission ist es unverständlich, dass diese vom Grundkonzept abweichende Entscheidung nicht dokumentiert ist. Ebenso unverständlich ist es, dass diese Entscheidung von niemandem formal bestätigt worden ist. Dies ist ein Versäumnis sowohl des HBA als auch des WaldA, da jedes Amt die Verantwortung für die Leitung des Projekts dem anderen zuschiebt.

2.2.6 Wasserversorgung der Fischzuchtanlage

Im Grundkonzept werden die Produktionsanlagen mit Leitungswasser versorgt. Wie ist das Wasser aus dem See, das ursprünglich nur für die Wärmepumpe bestimmt war, in den Fischzuchtkreislauf gelangt? Gemäss den Angaben von

²²⁰ Protokoll der Anhörung von E _____ vom 17. August 2021.

²²¹ Protokoll der Anhörung von Maurice Ropraz vom 10. Dezember 2020.

²²² Protokoll der Anhörung von Maurice Ropraz vom 10. Dezember 2020.

²²³ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

²²⁴ E-Mail von C _____ an B _____ und D _____ vom 10. November 2014.

A_____ ging die Initiative nach einem Besuch der Fischzuchtanlage von Colombier vom auftraggebenden Unternehmen aus: «Für die Wasserzufuhr schlägt die Firma W_____AG vor, wie in Neuenburg einen Aktivkohlefilter zu verwenden²²⁵.» In ihrer Antwort auf den technischen Bericht der Aqua Transform AG behauptet die W_____AG, dass dies eine Entscheidung des Bauherrn sei, und weist darauf hin, dass das ursprüngliche Projekt die Verwendung von Leitungswasser vorsah. In einem E-Mail vom April 2017, in der die Gründe für die Weigerung des Unternehmens, den Abnahmebericht des Werks zu unterzeichnen, erläutert wurden, erklärte ein Mitarbeiter des Unternehmens jedoch, dass es «unseres Wissens» nie Pläne gab, Wasser von einem anderen Ort als dem Bootshaus zu entnehmen.

F_____ gibt seinerseits an: «Was die Wasserversorgung [*im Bootshaus*] anbelangt, äusserten wir unsere Befürchtungen, dass sie nicht funktionieren könnte. Aber einige Techniker haben uns gesagt: Wir haben Filter, wir haben Technologie, das Wasser, das aus den Filtern kommt, wird keine Probleme machen! Diese Leute waren von ihren neuen Filtrationstechniken überzeugt. Sie sahen keinen Grund darin, das Wasser von der Gemeinde zu besorgen.» Auf die Frage, welche Personen er denn meine, gibt er an: «Ein Ingenieur der Firma W_____AG, der Produkte vorschlug, und jemand aus unserem Amt, der das Konzept validierte. C_____ und A_____, oder sein Vorgesetzter.»

DIE STELLUNGNAHME DER PUK

Auch hier konnte die Untersuchungskommission keine schriftlichen Aufzeichnungen über die Überlegungen finden, die zur Verwendung des beim Bootshaus entnommenen Wassers für die Fischproduktion führten. Und auch hier kann sie nur bedauern, dass diese Entscheidung – die das Grundkonzept völlig verfälscht – von niemandem dokumentiert oder formal bestätigt wurde. Dies ist ein Versäumnis sowohl des HBA als auch des WaldA, da jedes Amt die Verantwortung für die Leitung des Projekts dem anderen zuschiebt.

2.2.7 Verzicht auf die Schwerkraftströmung

Beim Projekt des Fachingenieurs Gallusser soll die Wasserversorgung der Brutzylinder durch Schwerkraftströmung erfolgen. Beim gelieferten Projekt wird dieses Wasser jedoch gepumpt, was zu einer Gasübersättigung führt und die «Gasblasenkrankheit» fördert. Diese Lösung wurde von der Firma W_____AG entwickelt, um nach Angaben des Unternehmens ein Problem des verfügbaren Platzes zu lösen.

DIE STELLUNGNAHME DER PUK

Die Kommission hat kein Dokument über diese Änderung des ursprünglichen Konzepts gefunden, die offenbar einseitig von der Firma W_____AG beschlossen wurde. Die mangelnden Kenntnisse des Unternehmens im Bereich der Fischbiologie führten nicht dazu, dass es ein Wasserentgasungssystem vorsah, das für einen ordnungsgemässen Betrieb erforderlich gewesen wäre.

2.2.8 Verschiedene Mängel

Die PUK geht nicht auf die verschiedenen Mängel ein, die sowohl im Bericht der Aqua Transform AG als auch im Bericht der BFH-HAFL festgestellt wurden; diese stehen dem Betrieb der Fischzuchtanlage an sich nicht im Wege. Sie spiegeln jedoch den Mangel an Leadership und Zusammenhalt während des gesamten Bauprozesses wider.

Die Untersuchungskommission weist insbesondere auf einen Fehler hin, der ihrer Ansicht nach für die mangelnde Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren bezeichnend ist: das Fehlen einer Bodenneigung im Produktionsbereich; ein leichtes Gefälle scheint jedoch in einem solchen Raum, in dem per definitionem mit Wasser gearbeitet wird, eine Selbstverständlichkeit zu sein; aber in Estavayer-le-Lac ist der Boden flach und daher wenig praktisch.

²²⁵ Protokoll der Anhörung von A_____ vom 22. Oktober 2020.

Der Architekt bestritt jeglichen Fehler, da «die Betonplatte nach den genehmigten Plänen hergestellt wurde²²⁶». Er hat sich keine weiteren Fragen gestellt. Der Bauherr hatte keine andere Wahl, als den Fehler zu bestätigen, denn wenn das Wasser auf der Sohle stagniert, reicht es aus, es mit einem Schaber zu den Entwässerungsgittern zu befördern²²⁷.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass dieser Fehler hätte vermieden werden können, wenn die Benutzer im Vorfeld befragt worden wären.

2.3 Klärung der Verantwortung der verschiedenen Beteiligten (Art. 2 Abs. 1 Bst. d)

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die PUK kein Justizorgan ist; ihr Handeln ist ausschliesslich politisch motiviert. «Obwohl der am Ende einer parlamentarischen Untersuchung angenommene Bericht in mancher Hinsicht mit einer Sanktion vergleichbar ist, soll er keine Rechtswirkung entfalten. Die Untersuchungskommission ist nicht befugt, strafrechtliche Urteile zu fällen oder über zivilrechtliche Streitigkeiten zu entscheiden. Ihre Tätigkeit stützt sich auch auf die parlamentarische Kontrolle²²⁸.» Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) besteht die parlamentarische Kontrolle der Regierungstätigkeit im Wesentlichen darin zu prüfen, ob Exekutive und Verwaltung gesetzeskonform handeln, dazu die zur Verfügung stehenden Mittel rationell, zweckmässig, wirksam und sparsam einsetzen, ihren Ermessensspielraum sachgerecht nutzen und diese Aufgaben politisch befriedigende Wirkungen entfalten. Das BGer ist der Auffassung, dass sich die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle darauf beschränkt, «die kollektive Verantwortung der Exekutive oder sogar einer Verwaltungseinheit für mögliche Funktionsstörungen des Staates zu ermitteln, und dass diese Tätigkeit also nicht darin besteht, die Gründe für die Verantwortung des Staates oder die zivil-, straf- oder verwaltungsrechtliche Haftung der Personen zu ergründen, die möglicherweise die Ursache für das festgestellte unzulängliche oder rechtswidrige Verhalten waren»²²⁹.

Die PUK ist der Auffassung, dass das Scheitern des Projekts der neuen Fischzuchtanlage kollektiv ist und dass die politische Verantwortung für diesen Misserfolg ebenfalls kollektiv ist. Dennoch sollten ihrer Auffassung nach, bestimmte Akteure für ihr Handeln oder Nichthandeln besonders gerügt werden. Die Untersuchungskommission hat sich daher entschieden, nicht nur auf die Verantwortung des Staatsrates und der Verwaltungseinheiten zu verweisen: Gemäss dem vom Grossen Rat verabschiedeten Dekret nannte sie die Personen, die ihrer Ansicht nach an diesem Debakel beteiligt waren, ohne auf eine zivil-, straf- oder verwaltungsrechtliche Verantwortung hinzuweisen. Diese Entscheidung gilt auch für private Akteure, die natürlich keine politische Verantwortung für diesen Misserfolg tragen.

2.3.1 Der Staatsrat

Das Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG²³⁰) legt fest, dass das Regierungskollegium die Kantonsverwaltung leitet (Art. 2 Abs. 1 Bst. b). «Dies zeigt sich nicht nur darin, dass jedes Mitglied der Regierung gleichzeitig Vorsteher/in einer Direktion ist, sondern auch darin, dass das Kollegium selbst die politische Verantwortung für die Tätigkeit der Verwaltung²³¹ trägt.» Die PUK ist daher der Auffassung, dass der Staatsrat die politische Verantwortung für den gescheiterten Bau der Fischzuchtanlage trägt.

Das SVOG sieht ferner vor, dass der Staatsrat [dafür sorgt], dass bedeutende Projekte auf geeignete Weise organisiert werden und über die nötigen materiellen und personellen Mittel verfügen» (Art. 64 Abs. 2). Die PUK versteht zwar, dass das Projekt für den Bau einer neuen Fischzuchtanlage im Vergleich zu anderen Projekten von der Regierung als nicht «wichtig» betrachtet wurde. Sie stimmt ebenfalls mit ihr überein, dass die Einrichtung einer formalen Baukommission nicht unbedingt notwendig war. Die Bedeutung eines Projekts lässt sich jedoch nicht allein auf seine Kosten reduzieren. Seine Einzigartigkeit und Komplexität sollten ebenfalls mitberücksichtigt werden. In dieser Hinsicht hätte der Bau einer kantonalen Fischzuchtanlage – ein seltenes Ereignis im Leben einer Verwaltung – jedoch

²²⁶ Protokoll BH 05, Sitzung vom 6. Juni 2016

²²⁷ *ebd.*

²²⁸ Baruh E., *Les commissions d'enquête parlementaires*, S. 241, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2007.

²²⁹ BGE 141 I 172 Erwägung 4.3.4

²³⁰ Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung.

²³¹ Botschaft des Staatsrates vom 8. Januar 2001 zum Entwurf des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung.

hätte besondere Aufmerksamkeit wecken müssen, sowohl seitens des Staatsrates als auch seitens der betroffenen Direktionen, die dafür hätten sorgen müssen, dass dieses Projekt in angemessener Weise organisiert wird. Es ist eine Untertreibung zu sagen, dass dies nicht der Fall war, da der Umgang mit diesem Dossier den Eindruck eines Chaos hinterlässt.

Schliesslich ist die Untersuchungskommission der Auffassung, dass das Regierungskollegium sich nicht oder nicht ausreichend für die Situation der beiden an dem Projekt beteiligten Verwaltungseinheiten interessiert hat. Das Walda befand sich in grossen Schwierigkeiten, die durch ein Audit festgestellt wurden, und wurde umstrukturiert. Die unzureichende Funktionsweise des HBA, die 2017 in einem Bericht des Finanzinspektorats festgestellt wurde, war seit langem bekannt, ohne dass eine Reform durchgeführt wurde, um diesen Zustand zu beheben. Der derzeitige Direktor der RUBD bestätigt dies in einem Interview, in dem er erklärt, dass «mehrere meiner Vorgänger Überlegungen zur Reorganisation des HBA anstellten. Als sie einige Fortschritte erzielt hatten, haben sie die Direktion verlassen²³²». Und die Überlegungen gerieten in Vergessenheit. Es lohnt sich wohl, an den ständigen Wechsel der Staatsräte an der Spitze der RUBD zu erinnern, wo sie oft nicht länger als eine Legislaturperiode bleiben. Die Untersuchungskommission ist der Auffassung, dass der Staatsrat, indem er diesen beiden Ämtern nicht die gebührende Aufmerksamkeit schenkte, nicht in einer Weise gehandelt hat, die den Kriterien einer guten Geschäftsführung entspricht (Art. 2 Abs. 3 SVOG) und seine Aufgabe der systematischen Aufsicht über die Verwaltung nicht erfüllt hat (Art. 4 Abs. 1 Bst. e SVOG).

2.3.1.1 Maurice Ropraz

Als Maurice Ropraz im Januar 2012 die Leitung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion übernahm, war das Projekt auf dem richtigen Weg: «Das Projekt wurde auf Direktionsebene nie diskutiert. Es gehörte nicht zu meinem Einflussbereich. Es war im Gang und wurde durch die Ämter geführt. Weder ich noch mein Generalsekretär waren in dieses Dossier involviert²³³». Er sagt, er habe von den Mängeln der Fischzuchtanlage «wahrscheinlich erfahren, als der Fall öffentlich wurde. Ich kann mich nicht daran erinnern, dass²³⁴ irgendwelche Informationen bis zu mir gelangt wären.» B_____ sendete ihm im März 2015 ein E-Mail, mit dem er darüber informiert wurde, dass Staatsrätin Marie Garnier das Thema Fischzuchtanlage mit ihm besprechen wolle, «um es voranzubringen²³⁵». Im E-Mail wird auch erwähnt, dass die juristische Beraterin des Generalsekretariats der RUBD ihn in Kürze über die Vergabe der Arbeiten für die technischen Anlagen benachrichtigen wird. Maurice Ropraz antwortete am folgenden Tag auf diese E-Mail und teilt B_____ mit, dass er die Angelegenheit mit der juristischen Beraterin besprochen habe und dem Staatsrat die Vergabe beantragen werde. Er bittet auch um «eine Bilanz der finanziellen Situation dieses Dossiers²³⁶». Einige Tage später wird ihm eine Notiz²³⁷ dazu zugestellt. Was das von Marie Garnier beantragte Gespräch betrifft, so bezweifelt Maurice Ropraz, dass es stattfand: «Ich kann mich nicht daran erinnern, eine Sitzung mit meiner ehemaligen Kollegin gehabt zu haben²³⁸». Letztere mag sich auch nicht an ein entsprechendes Treffen erinnern.

- > Die PUK ist erstaunt über die Aussage von Maurice Ropraz, dass er wenig oder gar nichts über das Dossier weiss. Er war jedoch im Amt, als dem Staatsrat eine Petition mit fast 1800 Unterschriften übermittelt wurde, in der die Verlegung der Fischzuchtanlage gefordert wurde. Er muss die Aufregung um den Abbruch der Fischerhütten kennen. Er muss daher verstehen, dass dies ein sensibles Dossier ist. Aber er scheint ab dem Moment des Baus das Interesse daran verloren zu haben. Von einem Vorsteher der RUBD kann nicht erwartet werden, dass er die Details jeder einzelnen Baustelle des Staates kennt. Im vorliegenden Fall hat das Staatsratsmitglied jedoch nicht das erforderliche Interesse gezeigt und damit nicht die politische Verantwortung übernommen, die aufgrund seines Amtes geschuldet wäre. Die Kommission bedauert dieses mangelnde Interesse sehr.

²³² *La Liberté* vom 12. Januar 2020.

²³³ Protokoll der Anhörung von Maurice Ropraz vom 10. Dezember 2020.

²³⁴ *ebd.*

²³⁵ E-Mail von B_____ an Maurice Ropraz vom 17. März 2015.

²³⁶ E-Mail von Maurice Ropraz an B_____ vom 18. März 2015.

²³⁷ Notiz des HBA an Maurice Ropraz vom 27. März 2015.

²³⁸ Protokoll der Anhörung von Maurice Ropraz vom 10. Dezember 2020.

2.3.1.1.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Mit Datum vom 1. Juli 2021 reichte Maurice Ropraz eine Stellungnahme ein und äusserte sich dann am 6. August 2021 vor der Untersuchungskommission. Seine Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Maurice Ropraz ruft in Erinnerung, dass er die Leitung der RUBD während des Zeitraums 2012-2016 innehatte, einer Zeit, die «besonders reich an wichtigen Projekten und intensiv für das persönliche Engagement» war.

Maurice Ropraz erinnert daran, dass der Staatsrat die Anwesenheit der Politik zur Führung und zur Überwachung des Baufortschritts als nicht sinnvoll oder notwendig für das Projekt erachtete, da keine Baukommission eingesetzt wurde. «Die Projektleitung lag klar in den Händen der betroffenen Ämter, was auch Im PUK-Bericht festgestellt wird, dass nämlich das WaldA und das HBA in der Lage hätten gewesen sein müssen, dieses Projekt zu leiten.» Er weist zudem darauf hin, dass die Ämter ihren Vorgesetzten zu keinem Zeitpunkt mitteilten, dass es Probleme mit der Projektorganisation gab.

Maurice Ropraz ist der Ansicht, dass «das HBA zwar für die Gebäudehülle zuständig war, das WaldA aber bei den technischen Installationen, für die dessen fachliches Know-how erforderlich war, den Lead hatte». Er legte ein E-Mail des zum Zeitpunkt des Baus amtierenden Kantonsarchitekten vor, worin bestätigt wird, dass «dieses Dossier von zwei Ämtern mit getrennten und sich ergänzenden Zuständigkeiten bearbeitet wurde, nämlich dem HBA für die Konstruktion der Gebäudehülle [...] und dem WaldA für die technischen Anlagen.»

Maurice Ropraz weist darauf hin, dass erst am Ende der Legislaturperiode, zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme, «die Schäden festgestellt und die Mängel an den Anlagen nachgewiesen werden». Er stellt ferner fest, dass der RUBD keine diesbezüglichen Informationen übermittelt wurden, und betont, dass «die Kantonsarchitekten, HBA-Mitarbeiter/innen oder Dritte zu keinem Zeitpunkt während dieser langen Bauzeit mit der RUBD und deren Vorsteher Kontakt aufgenommen haben, um auf mögliche Schwierigkeiten auf der Baustelle hinzuweisen, die ein besonderes Eingreifen »seinerseits «gerechtfertigt hätten».

Maurice Ropraz vertritt die Ansicht, dass er als RUBD-Direktor in Ermangelung einer Baukommission nicht befugt gewesen sei, das Projekt zu leiten und sich in die operative Führung des Dossiers einzumischen: «Das Gegenteil zu behaupten, zeugt von einer tiefgreifenden Unkenntnis der Funktionsweise des Staates», fügt er hinzu: «Diese Zurückhaltung, die durch die übliche Organisation der staatlichen Aufgaben erforderlich ist, kann nicht als Desinteresse oder Nachlässigkeit ausgelegt werden.»

Maurice Ropraz ist der Ansicht, dass ihm weder ein Verstoss noch eine Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann und dass er in keiner Weise verantwortlich gemacht werden kann.

2.3.1.2 Marie Garnier

Als Marie Garnier im Januar 2012 die Leitung der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft übernahm, war das Projekt auf gutem Weg: «Ich habe mich nicht weiter mit dem Thema befasst, weil ich dachte, dass es schon vor mir richtig konzipiert worden war²³⁹.» Das Problem, mit dem sie bei ihrem Amtsantritt konfrontiert wurde, lag auf der Ebene des WaldA, wo die Spannungen die Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und die Wildhüter-Fischereiaufseher zermürbten. Nach einem Audit beschloss sie, «einen Manager als Verantwortlichen für die Fischerei und für die Jagd anzustellen²⁴⁰». Es ist A _____, dessen Einstellung sich als Fehlbesetzung erweisen wird, wie sein überstürztes Ausscheiden aus dem Amt im März 2017 zeigte. Marie Garnier war nicht in die Organisation des Projekts involviert, das «nicht in die Zuständigkeit der Direktion lag²⁴¹». Das Dossier wurde der Direktion erstmals im Juni 2015 vorgelegt, als der erste Zusatzkredit beantragt wurde: «Die Gründe für diese Überschreitung waren für uns nicht nachvollziehbar. Wir haben die erforderlichen Mittel dann in den Ämtern und den interkantonalen Fonds gefunden²⁴².» Das gleiche Verfahren wird für den zweiten Zusatzkreditantrag angewandt: «Insgesamt beliefen sich die

²³⁹ Protokoll der Anhörung von Marie Garnier vom 10. Dezember 2020.

²⁴⁰ ebd.

²⁴¹ ebd.

²⁴² ebd.

Überschreitungen auf 420 000 Franken. Für ein Projekt, dessen Kosten sich auf 2,5 Millionen Franken beliefen, erschien uns das nicht ausserordentlich oder beunruhigend²⁴³.»

- > Die PUK ist der Ansicht, dass Marie Garnier kurzfristig handelte, als sie A_____ die Leitung des Sektors Wildtiere, Biodiversität, Jagd und Fischerei übertrug. Er mag zwar ein ausgezeichneter Zahlenmensch sein, aber ihm fehlten die nötigen fachlichen Kompetenzen in den Bereichen Jagd und Fischerei. Die Kommission wirft Marie Garnier auch vor, dass sie nicht genügend Interesse an der Entwicklung eines Sektors zeigte, der sich von internen Streitigkeiten erholte. Dieser Mangel an Neugierde spiegelte sich auch in der Eröffnung einer unvollendeten Fischzuchtanlage wider.

Die PUK beschuldigt Marie Garnier ausserdem, die Einweihung einer unfertigen Fischzuchtanlage organisiert zu haben, ohne sich zu vergewissern, dass die Anlagen ordnungsgemäss funktionierten.

Die PUK beklagt zwei Fehleinschätzungen, welche in die politische Verantwortung von Marie Garnier fallen: Erstens wurde ein Sektorchef ernannt, der nicht über die notwendigen Kompetenzen verfügte, um die Rolle des Projektmanagers zu erfüllen, und zweitens wurde dem Thema Fischzucht nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt.

2.3.1.2.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Mit Datum vom 16. Juli 2021 reichte Marie Garnier eine Stellungnahme ein und äusserte sich dann am 6. August 2021 vor der Untersuchungskommission. Ihre Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Marie Garnier ist der Ansicht, dass das HBA während des gesamten Bauprojekts der Bauherr blieb: «Die in der vorgängigen Legislaturperiode festgelegte Projektorganisation wurde nicht geändert, und es gab keine Baukommission. In der Regel geht das Budget jedoch zu diesem Zeitpunkt von der Direktion des Benutzers, der die Botschaft an den Grossen Rat verfasst, an die RUBD über. [...] Jedoch bestimmt keineswegs der Ort, an dem der Kredit verbleibt, darüber, wer der Bauherr ist.

Marie Garnier bestätigte, dass das Projekt unter der Leitung der Ämter stand und dass ihr Generalsekretariat nicht über besondere Schwierigkeiten informiert worden ist.

Marie Garnier, «die vor der interkantonalen Fischereikommission die Suche nach zusätzlichen Mitteln verteidigt hat», weist den Vorwurf des Desinteresses am Dossier Fischzuchtanlage zurück. Sie betont auch, dass die Administrativuntersuchung der Anwaltskanzlei Eller & Associés SA «die für die ILFD zuständige Staatsrätin und den für die RUBD zuständigen Staatsrat in keiner Art und Weise belastet».

Marie Garnier weist die Anschuldigung zurück, sie habe eine unfertige Fischzuchtanlage eröffnet. Da die Fischproduktion erst im Dezember beginnt, sieht sie nicht ein, warum der Eröffnungstermin Ende Oktober ein Problem darstellen sollte. Zumal «zu diesem Zeitpunkt niemand wissen konnte, dass diese Einrichtungen nicht funktionieren würden».

Marie Garnier bestreitet, dass sie kurzfristig gehandelt habe, als sie A_____ die Leitung des Sektors Wildtiere, Biodiversität, Jagd und Fischerei übertrug. «Ich habe die Schlussfolgerungen des Audits umgesetzt, worin eine Führungskraft mit Managementfähigkeiten gefordert wurde. Mit einem EFZ und einem Master-Abschluss in Public Management war A_____ die richtige Kombination aus Theorie und Praxis für diese Art von Position. Sein Curriculum Vitae entsprach dem gesuchten Profil.» Sie bekräftigt auch, dass Jean-Daniel Wicky nicht Sektorchef werden wollte. Weiter gibt sie an, dass das Ausscheiden von A_____ aus dem WaldA nicht auf eine angebliche fehlende Eignung für den Job zurückzuführen ist.

Marie Garnier bestreitet auch die Behauptung von A_____, sie habe ihm den Auftrag erteilt, das Dossier Fischzucht zu übernehmen, «da das WaldA bei der Verteilung der Aufgaben innerhalb eines Sektors autonom ist».

²⁴³ *ebd.*

2.3.1.3 Pascal Corminboeuf

Pascal Corminboeuf war Direktor der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, als das Projekt zur Renovierung der alten Fischzuchtanlage oder zum Bau einer neuen Fischzuchtanlage lanciert wurde. Unter seiner Verantwortung erstellte das WaldA den Voranschlag für den Bau, der dem Grossen Rat vorgelegt wird und sich als unzureichend erweisen wird. Er verlässt die ILFD zu Ende des Jahres 2011.

- > Die PUK stellt fest, dass Pascal Corminboeuf im Mai 2011 vor dem Grossen Rat das Projekt zum Bau einer neuen Fischzuchtanlage für 2 Millionen Franken verteidigte. Die Untersuchungskommission stellt fest, dass der damalige Direktor der ILFD nicht wissen konnte, dass 500 000 Franken fehlten, um das Projekt wie geplant abzuschliessen, da die Angebote zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorlagen. Sie ist der Ansicht, dass er keine politische Verantwortung für das festgestellte Versagen trägt.

2.3.1.3.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Pascal Corminboeuf gab keine Kommentare ab.

2.3.2 Hochbauamt

Das HBA ist ein zentraler Dienst, der «dem Staatsrat und allen seinen Direktionen zur Verfügung steht» (Art. 51 Abs. 1 SVOG). Er ist der RUBD unterstellt, die über diese Einheit eine umfassende Aufsicht ausübt, die sich ebenso auf die Aufgabenerfüllung wie auf die Geschäftsführung erstreckt (Art. 60 Abs. 2 SVOG). Wie bereits erwähnt (*siehe Kapitel 2.3.1*), funktioniert dieser Dienst seit zahlreichen Jahren nicht mehr zufriedenstellend.

Die PUK ist der Ansicht, dass das HBA, das sowohl der Firma Y_____ Sàrl als auch der Firma W_____ AG Aufträge erteilte, als Bauherr für den gesamten Bau verantwortlich ist. Der Staatsrat legt in seinen Vergabeentscheidungen auch fest, dass er für die Ausarbeitung der Verträge und deren Ausführung zuständig ist.

Insbesondere unterzeichnete das HBA den Auftrag auf der Grundlage des Honorarangebots der Firma Y_____ Sàrl vom 16. Januar 2015, das die Klausel enthielt, mit welcher der Auftragnehmer jegliche Haftung für die technischen Anlagen ablehnte. Nach Ansicht des zum Zeitpunkt des Baus zuständigen Kantonsarchitekten ist eine solche Klausel «aussergewöhnlich»²⁴⁴. Für die PUK hätte das HBA - das im Bereich des Bauwesens qualifiziert ist - auf die Hinzufügung dieser Klausel aufmerksam werden und mehr Wachsamkeit walten lassen müssen. Es hätte dann vielleicht die Notwendigkeit gesehen, die Änderungen am ursprünglichen Projekt von einem Fachingenieur validieren zu lassen. Dies war jedoch nicht der Fall. Das HBA vertrat die Auffassung, dass die technischen Installationen in die Zuständigkeit des Benutzers fallen und dass es sich hier nicht einmischen sollte. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten, die beim Staat Freiburg offensichtlich Tradition hat, ist eine fehlerhafte Lösung, die Verwirrung stiftet und in diesem Fall zu folgenschweren Fehlern führte. In den Augen der PUK hat die mangelnde Organisation, Kontrolle und Überwachung der Arbeiten durch das HBA zweifellos zum endgültigen Scheitern beigetragen.

2.3.2.1 E_____

Als E_____ im Juli 2014 seine Funktion antrat, war die Projektstruktur festgelegt und das Verfahren zur Erlangung der Baubewilligung noch nicht abgeschlossen. Im selben Jahr wurde das Konzept der Fischzuchtanlage geändert (*siehe Kapitel 2.1.10.4*). Als der Kantonsarchitekt davon erfährt, ist er nicht beunruhigt: Er hat Vertrauen in B_____, «ein Profi durch und durch, der die Absicht hat, es gut zu machen und der weder beunruhigt ist noch irgendwie ratlos wirkt»²⁴⁵. Er stellt fest, dass dieser ihm nie alarmierende Informationen über das Projekt vermittelte, an dem er kaum

²⁴⁴ Protokoll der Anhörung von E_____ vom 17. August 2021.

²⁴⁵ *ebd.*

beteiligt ist. Er sagte auch, er habe noch nie etwas von der «Baukommission» gehört, die von seinem Vorgänger²⁴⁶ eingesetzt und präsiert worden sei. Aber für ihn war die Organisation klar: «Die RUBD ist für die Einhaltung der Kosten, des Zeitplans und der Qualität der Bauarbeiten verantwortlich. Alle operativen und technischen Elemente lagen in der Verantwortung der ILFD.²⁴⁷ Aus diesem Grund hat sich das HBA nach dem Rückzug von Herrn Gallusser nicht mit der Frage beschäftigt, einen neuen Fachingenieur einzusetzen: «A_____, der für die technischen Anlagen und Betriebseinrichtungen verantwortlich war, hat dies nicht gemeldet. Hätte das HBA eingegriffen, wäre dies von Frau Garnier als Einmischung gewertet worden.²⁴⁸

E_____ hat die an externe Parteien erteilten Bestellungen unterzeichnet. Er kann sich nicht daran erinnern, sie selbst geprüft zu haben, ist aber der Ansicht, dass der Projektleiter und der Chef der Projektleiter das gemacht hatten. Er räumt ein, dass die von der Firma Y_____ Sàrl in ihrem Angebot vom 16. Januar 2015 hinzugefügte Klausel «aussergewöhnlich» sei, ist aber der Auffassung, dass sie wahrscheinlich das Ergebnis einer Verwechslung der Zuständigkeiten zwischen den Ämtern sei: «Wenn der Architekt ein Problem erkennt und nicht eingreifen darf, schützt er sich selbst.»²⁴⁹ Die PUK stellt fest, dass keine Spur eines Vertrags gefunden wurde, der aufgrund dieses Angebots unterzeichnet wurde.

Gemäss ihm ist das Scheitern dieser Konstruktion vor allem auf die Rollenteilung zwischen den Ämtern und die daraus resultierende Konfusion zurückzuführen: «Dieses Projekt ist repräsentativ für die Art und Weise, wie bestimmte Dossiers beim Staat behandelt werden. Einige Ämter, die als Benutzer fungieren, sind sehr präsent, mit einem HBA, das manchmal dem Druck der Benutzer nicht gewachsen ist. Es gibt ernsthafte Schwierigkeiten mit den politischen Kosten angesichts der realen Kosten, die von den zu realisierenden Bauten vorgegeben werden»²⁵⁰ Um Probleme zu vermeiden, ist er der Meinung, dass das HBA «freie Hand haben sollte und nicht von einem Amt, das als Benutzer fungiert, unter Druck gesetzt werden sollte».

- > Die PUK geht davon aus, dass der Kantonsarchitekt, der von Juli 2014 bis Juni 2016 im Amt war, mehr Zeit für einige der «wichtigeren» Dossiers als für das der Fischzuchtanlage aufwendete. Sie ist jedoch der Auffassung, dass dieser diesem Dossier mehr Aufmerksamkeit hätte schenken müssen, zumal das HBA für die Ausarbeitung der Verträge und die Sicherstellung ihrer Ausführung zuständig war. In diesem Zusammenhang hätte er insbesondere den Haftungsausschluss, der von der Firma Y_____ Sàrl in deren Angebot vom 16. Januar 2015 hinzugefügt wurde, hinterfragen und dessen Folgen analysieren müssen.

Die Untersuchungskommission ist der Auffassung, dass E_____ als der zum Zeitpunkt der Ausführung des Projekts amtierende Kantonsarchitekt für den erlittenen Misserfolg verantwortlich ist.

2.3.2.1.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Am 3. September 2021 reichte E_____ eine Stellungnahme ein. Deren Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

E_____ ist der Auffassung, dass die PUK seinen Vorgänger als Kantonsarchitekt hätte befragen müssen. Die Tatsache, dass dies nicht geschah, «lässt viele Zweifel aufkommen» an der Rolle der RUBD und der ILFD, an der bei Projektbeginn geschaffenen Governance und an den vertraglichen Verpflichtungen des Staates Freiburg gegenüber den Auftragnehmenden, «insbesondere gegenüber dem Architekten und den Fachingenieuren».

E_____ erinnert daran, dass die SIA-Phasen 31 (Vorprojekt), 32 (Bauprojekt) und 41 (Ausschreibung, Offertvergleich, Vergabeantrag) abgeschlossen waren, als er sein Amt antrat. «Was die Ausführung der Arbeiten betrifft, gebe ich natürlich zu, dass ich eine gewisse Verantwortung für die baulichen Mängel des Hangars trage, der vom HBA gebaut wurde, aber diese waren nicht der Grund für die Aufgabe der Fischzucht», und er betonte, dass das HBA für den Vorsteher der RUBD dem WaldA zur Seite stand, das «Bauherr und das verantwortliche Amt für die

²⁴⁶ Protokoll der Anhörung von E_____ vom 17. August 2021.

²⁴⁷ *ebd.*

²⁴⁸ *ebd.*

²⁴⁹ *ebd.*

²⁵⁰ *Ebd.*

technischen Anlagen war». Der Kantonsarchitekt setzte die Entscheide seiner Direktion um: Der BKP 3 stand nicht unter seiner Leitung.

E _____ ist der Auffassung, dass er nicht für die technischen Einrichtungen verantwortlich ist. Der «BKP 3 wurde in einer ersten Phase unter der Verantwortung der ILFD studiert.» Er weist darauf hin, dass das Konzept der Fischzucht auf Wunsch der Benutzer später geändert wurde. «Auf der Grundlage ihres Fachwissens und ihrer Erfahrung haben sie ausserdem ihre eigenen Vorschläge validiert.» Schliesslich stellt er fest, dass das Mandat von Herrn Gallusser seines Wissens nie beendet oder gekündigt wurde.

2.3.2.2 B _____

Als Architekt beim HBA ist B _____ seit 2011 für die «organisatorische Leitung des Projekts²⁵¹» verantwortlich. Ihm zufolge bestand seine Aufgabe darin, den Auftragnehmer (die Firma Y _____ Sàrl) und den Bauherrn (das WaldA) zu unterstützen, insbesondere im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens. Ausserdem muss er einen «Gesamtüberblick über das Projekt²⁵²» haben. B _____ ist einer der wenigen Protagonisten in diesem Dossier, der vom ersten Spatenstich bis zum Scheitern der Anlagen dabei war. Als die ersten Möglichkeiten für Einsparungen gesucht werden, ist er der Auffassung, dass es besser ist, einen Zusatzkredit zu beantragen, als bei der Technologie zu sparen²⁵³. Man wird ihm kein Gehör schenken. Und so konzentriert er sich darauf, die Einhaltung des Baubudgets zu gewährleisten.

- > Für die PUK bleibt die Rolle von B _____ bei der Realisierung der Fischzuchtanlage unklar. Wenn es seine Aufgabe war, das Projekt zu leiten, dann war er dieser Aufgabe eindeutig nicht gewachsen. Bei seiner Anhörung gab er an, dass er nie Zweifel daran gehabt habe, dass die Fischzuchtanlage funktionieren würde. Für ihn verfügte die Firma W _____ AG über die notwendigen Kompetenzen, um die Verantwortung für die technischen Anlagen zu übernehmen und das vom Fachingenieur erarbeitete Konzept zu ändern: «Die Firma W _____ AG hat uns gezeigt, dass sie die Fischzuchtanlagen meistern kann²⁵⁴». Daher hielt er eine fachliche Unterstützung während der Umsetzungsphase nicht für notwendig. «Im Nachhinein bin ich der Meinung, dass das Ausscheiden von Herrn Gallusser in irgendeiner Form hätte kompensiert werden müssen. Wir hätten jemanden wie Jean-Daniel Wicky bitten sollen, uns bei diesem Projekt zu begleiten, da er über Fischzuchtkenntnisse verfügt. Die Firma W _____ AG hatte das technische Wissen, aber nicht genug oder kein Wissen in Sachen Fischzuchtanlagen, um das Projekt zum Laufen zu bringen²⁵⁵».

Die PUK ist der Auffassung, dass B _____ zu passiv war und sich nicht durchsetzen konnte. Sie stellt ferner fest, dass er den Antrag auf Abschaffung des Beckens mit 1°C warmem Wasser bestätigt hat, was die Abschaffung der Kälteerzeugungsanlage zugunsten einer Wärmepumpe zur Folge haben wird.

Die PUK ist der Auffassung, dass B _____ für den eingetretenen Misserfolg verantwortlich ist. Dies hat er selbst bei seiner Anhörung zugegeben: «Ich trage wahrscheinlich eine gewisse Verantwortung. Vielleicht habe ich Informationen falsch weitergegeben oder in Unkenntnis der Sachlage eine falsche Entscheidung getroffen. Aber ich wollte nie, dass die Fischzucht nicht funktioniert²⁵⁶.»

2.3.2.2.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Mit Datum des 1 Juli 2021 nahm B _____ wie folgt Stellung. Seine Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

B _____ weist die Behauptung zurück, dass er hinter der Forderung stehe, das Becken mit 1°C warmem Wasser zu entfernen, was dazu führen wird, dass die Kälteerzeugungsanlage zugunsten einer Wärmepumpe aufgegeben wird (siehe Kapitel 2.1.10.4). «Ich habe die Entfernung dieses Elements nie angeordnet, da ich nicht über das technische Fachwissen dazu verfüge und diese Entscheidung nirgendwo vermerkt ist», schrieb er.

²⁵¹ Protokoll der Anhörung von B _____ vom 5. November 2020.

²⁵² ebd.

²⁵³ E-Mail von B _____ an Jean-Daniel Wicky vom 18. Dezember 2012.

²⁵⁴ Protokoll der Anhörung von B _____ vom 5. November 2020.

²⁵⁵ Protokoll der Anhörung von B _____ vom 5. November 2020.

²⁵⁶ ebd.

→ Die PUK stellt fest, dass C _____ in einem E-Mail vom 10. November 2014 an B _____ und D _____ bestätigt, dass «nach unserer Diskussion und Ihrer Anfrage [...] die ursprünglich geplante Kälteerzeugungsanlage entfernt wurde, da für das neue Fischzucht-konzept kein Becken mit einer Temperatur von +1° mehr nötig ist». Sie ist daher der Auffassung, dass B _____ und D _____ den Antrag auf Entfernung der Kälteerzeugungsanlage bestätigt haben.

2.3.3 Amt für Wald, Wild und Fischerei

Das WaldA ist eine Verwaltungseinheit, die der ILFD unterstellt ist, die über dieses eine umfassende Aufsicht ausübt, die sich ebenso auf die Aufgabenerfüllung wie auf die Geschäftsführung erstreckt (Art. 60 Abs. 2 SVOG).

Die PUK stellt fest, dass das WaldA der Benutzer der Fischzuchtanlage ist. In dieser Funktion verfasste es die Botschaft des Staatsrats zum Dekrets-entwurf über einen Verpflichtungskredits für den Bau des Werks und bereitete die Beschreibung der Anforderungen an die Fischzuchtanlage vor. Gemäss einem Protokoll aus dem Jahr 2011 stellt das WaldA «die Überwachung des Baus der technischen Anlagen sicher», derweil das HBA «das Projekt überwacht und leitet». Gemäss einem Protokoll aus dem Jahr 2011²⁵⁷ übernimmt das WaldA die «technische Überwachung», während das HBA «das Projekt überwacht und leitet».

Für die PUK hatte oder hätte das WaldA eine beratende Funktion gegenüber dem HBA ausüben sollen, insbesondere hätte es nach dem Weggang von Ingenieur Gallusser einen anderen Spezialisten vorschlagen sollen. Da es dies nicht tat, hat es seine Aufgabe nicht erfüllt und trägt somit eine erhebliche Verantwortung für das Scheitern des Projekts.

Die Untersuchungskommission stellt fest, dass das WaldA vor dem Start des Projekts umstrukturiert wurde und dass diese Umstrukturierung bei einigen Personen einen bitteren Beigeschmack hinterliess. Sie stellt ebenfalls fest, dass eine Person, die für sich in Anspruch nehmen konnte, Experte für Fischbiologie zu sein, zugunsten einer anderen, die das nicht konnte, aus dem Projekt ausgeschlossen wurde. Dies führte zu internen Spannungen, die nach Ansicht der Untersuchungskommission zum endgültigen Scheitern des Projekts beitrugen.

Schliesslich ist die Untersuchungskommission der Auffassung, dass die interne Kommunikation zwischen den verschiedenen Protagonisten dieses Dossiers nicht zufriedenstellend war. Es wäre zweifellos sinnvoller gewesen, die Fachleute, wie z. B. die Wildhüter-Fischereiaufseher, welche die Fischzuchtanlage nutzen, in das Projekt einzubeziehen, umso mehr, als ein Fachingenieur fehlte.

2.3.3.1 A _____

A _____ trat im Sommer 2013 als Mitarbeiter ins WaldA ein, als das Baubewilligungsverfahren ins Stocken geriet. «Mir wurde das Dossier bei meinem Stellenantritt vom Fischereiinspektor (*Jean-Daniel Wicky, Anm. d. Red.*) übertragen. Ich begann, es zu studieren und Kontakt mit dem HBA aufzunehmen, um den Zeitplan für den Bau²⁵⁸ zu eruieren.» Er sagt, er habe dieses Dossier auf Anweisung von Staatsrätin Marie Garnier übernommen. Er beteuert, dass er am ursprünglichen Projekt nichts geändert und die Arbeiten nur «auf der Grundlage der vom HBA und dem Architekten D _____²⁵⁹ erstellten Kostenvoranschlägen» durchgeführt habe. Seiner Ansicht nach ist das HBA für den Bau verantwortlich, während das WaldA lediglich die Kosten für die Arbeiten übernimmt: «Ich betrachtete das Ganze nur aus finanzieller Sicht. Wir haben dafür gekämpft, dass das Budget eingehalten wird.»²⁶⁰

Die Einhaltung des für technische Anlagen vorgesehenen Budgets ist für A _____ ein ständiges Anliegen. Im August 2014 verteidigte das WaldA daher die Option der Vereinfachung des Bauprojekts: Die Firma W _____ AG AG revidierte ihr ursprüngliches Angebot, wodurch 141 000 Franken eingespart werden konnten. Als die Firma W _____ AG im März 2016 nach einem Besuch der Fischzuchtanlage Colombier und auf Anfrage des WaldA hin ein neues Angebot in der Höhe von 690 000 Franken vorlegte, erinnerte A _____ daran, dass das Budget von 550 000

²⁵⁷ Protokoll BH 07 vom 30. Mai 2011.

²⁵⁸ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

²⁵⁹ ebd.

²⁶⁰ ebd.

Franken nicht überschritten werden dürfe. Mehr als 160 000 Franken wurden aus der Einrichtung gestrichen ..., und im Mai 2016 wurde ein neues Angebot zur Vervollständigung der technischen Installationen vorgelegt (149 000 Franken).

A _____ erklärt, dass er erst 2018, nach dem Eingang der Angebote, über die Budgetüberschreitung informiert wurde: «Wenn ich gewusst hätte, dass 500 000 Franken fehlen, hätte ich *[mit den Arbeiten]* nicht begonnen²⁶¹.» Diese Information ist jedoch in einem Protokoll vom September 2012²⁶² vorzufinden. Es ist schwer vorstellbar, dass A _____, der Verantwortliche für das Dossier, die Archive, in denen die Entwicklung des Projekts dokumentiert ist, nicht konsultierte. Und es ist unwahrscheinlich, dass er sich an eine so wichtige Tatsache nicht erinnerte.

A _____ behauptet, Jean-Daniel Wicky – der laut seiner Darstellung dem Besatz mit Brütlingen ablehnend gegenüberstand – ihm wissentlich «Steine in den Weg gelegt» habe und «alles dafür getan habe, damit die Fischzuchtanlage nicht funktioniert²⁶³». Jean-Daniel Wicky «kennt sich im Bereich der Fischbiologie sehr gut aus, aber er hat Prinzipien: Er mag keine Jäger, Fischer und Landwirte, welche die Bäche verschmutzen. Ich habe alle Kriterien erfüllt²⁶⁴.» A _____ gibt an, dass unter der Leitung von Marie Garnier mehrere Mediationsversuche unternommen wurden. Jean-Daniel Wicky hat jedoch «keinerlei Anstrengungen unternommen²⁶⁵», da er seiner Meinung nach durch ein Schreiben geschützt war, das ihm seine Stelle zu den gleichen Bedingungen wie zu seiner Zeit als Sektorchef garantierte. «Ohne diesen Brief hätte ich ihn verwarnet²⁶⁶.» Laut A _____ schien Jean-Daniel Wicky «erfreut darüber zu sein, dass die Fischzucht nicht funktioniert²⁶⁷».

Jean-Daniel Wicky bestreitet seinerseits, dass er an den Sitzungen, zu denen er eingeladen war, nicht teilgenommen hat. Er bestreitet auch, dem Besatz der Seen mit Brütlingen ablehnend gegenüberzustehen und die Idee gehabt zu haben, das Projekt zu sabotieren. Ein Beweis dafür sei die Tatsache, dass die Kontaktdaten des Leiters der bernischen kantonalen Fischzuchtbetriebe, der als technischer Experte hätte fungieren können, an A _____ gesendet wurden. A _____ erklärt, «mir wurden die Kontaktdaten nicht ausdrücklich mitgeteilt, sondern sie waren Teil der gesamten Bauunterlagen der Fischzuchtanlage. Es wurde nie vorgeschlagen, dass ich mich wegen technischer Unterstützung an *ihn* wenden solle, da das Projekt von Herrn Bruno Gallusser abgeschlossen und mit dem Fischereiinspektor des WaldA konsolidiert wurde²⁶⁸.

Schliesslich ist A _____ der Auffassung, dass die Fischzuchtanlage, die nun an die Seewasserleitung angeschlossen ist, die von Groupe E für die Beheizung des Hôpital intercantonal de la Broye genutzt wird, wie vorgesehen betrieben werden kann. «Jetzt, wo die Wasserversorgung sichergestellt ist, müssen die Wildhüter-Fischereiaufseher die Verantwortung für diese Einrichtung übernehmen. Wir müssen uns mit den möglichen Entgasungsproblemen befassen, und wenn diese Probleme gelöst sind, können wir unter guten Voraussetzungen produzieren», erklärt er²⁶⁹.

> Die PUK stellt fest, dass A _____ beauftragt wurde, Ordnung in einen Sektor zu bringen, in dem Spannungen herrschten, und nicht, um eine Fischzuchtanlage zu bauen. Er übernimmt jedoch die Leitung dieses Projekts, obwohl er keine technischen Kompetenzen zu haben scheint. Er hat auch keine Ahnung von Fischbiologie. Das einzige Ziel für ihn, der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung kam, ist es, die Fischzucht innerhalb des zu engen Haushaltsrahmens, der ihm vorgegeben wurde, zu realisieren. Die Kommission ist der Auffassung, dass A _____ sich – ungeachtet seiner Feindschaft mit ihm – auf das Fachwissen von Jean-Daniel Wicky und der Wildhüter hätte verlassen müssen. Er hätte auch einen Spezialisten für Fischzuchtanlagen in das Projekt einbeziehen sollen.

Die Untersuchungskommission ist auch erstaunt über die Aussage von A _____, dass die technischen Anlagen der Fischzuchtanlage funktionieren und das Problem nur die Wasserzufuhr aus dem See ist. Dies zeugt bestenfalls von einem erstaunlichen Wissensmangel im Themengebiet und schlimmstenfalls von Realitätsverweigerung.

²⁶¹ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

²⁶² Protokoll BH 09 vom 7. September 2012.

²⁶³ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

²⁶⁴ *ebd.*

²⁶⁵ *ebd.*

²⁶⁶ *ebd.*

²⁶⁷ *ebd.*

²⁶⁸ E-Mail von A _____ vom 18. März 2021.

²⁶⁹ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020.

Die PUK ist der Ansicht, dass A _____ für das Scheitern verantwortlich ist. Er jedoch weist dies von sich²⁷⁰.

2.3.3.1.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Mit Datum des 1. Juli 2021, reichte A _____ seine Stellungnahme ein. Seine Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

A _____ bestreitet die Behauptung von F _____, er habe «die volle Kontrolle über das technische Management übernommen» (siehe Kapitel 2.1.9.2): Diese Behauptung stimmt überhaupt nicht, da die Ausschreibung für die technischen Anlagen vom HBA durchgeführt und das technische Angebot auch vom HBA validiert wurde». Seiner Auffassung nach zeigen die Fakten, dass er nicht, wie von den Wildhütern-Fischereiaufsehern behauptet, «der einzige Kapitän an Bord» war.

A _____ gibt an, dass Jean-Daniel Wicky weder dem HBA noch ihm selbst das gesamte Dossier der Fischzuchtanlage übergeben hat. «Das HBA und ich wussten nicht, dass die Fischzuchtanlage 2 500 000 Franken kostet, während das Dekret des Grossen Rates Gesamtausgaben von 2 000 000 Franken zulässt. Die fehlende Übermittlung dieser wesentlichen Informationen wird durch die von der Anwaltskanzlei Eller & Associés SA durchgeführte Administrativuntersuchung bestätigt, so dass das HBA und ich erst im Rahmen dieser Administrativuntersuchung von diesen Informationen erfahren konnten.»

→ Die PUK hat im Bericht der Anwaltskanzlei Eller & Associés SA keinen Hinweis auf eine fehlende Übermittlung von Informationen über die zusätzlichen Kosten von 500 000 Franken vorgefunden. Sie weist auch darauf hin, dass diese Informationen im BH-Protokoll vom 7. September 2012 enthalten sind, und ist der Auffassung, dass es gelinde gesagt überraschend wäre, wenn A _____, der für das Dossier zuständig war, die Archive nicht konsultierte, welche die Entwicklung des Projekts dokumentieren.

Die Untersuchungskommission ist zudem erstaunt über die Behauptung, das HBA habe erst im Rahmen der Administrativuntersuchung, also im Jahr 2018, von den Mehrkosten von 500 000 Franken erfahren. Die Fakten – beginnend mit der Anwesenheit von B _____ an der Sitzung vom 7. September 2012 – zeigen das Gegenteil.

A _____ bestreitet die Behauptung, er habe einen Wildhüter-Fischereiaufseher aufgefordert, eine Sitzung zu verlassen (siehe Kapitel 2.1.12.2): «Ich habe noch nie jemanden gebeten, eine von mir geleitete Sitzung zu verlassen, auch wenn der Tonfall der Redner nicht stimmt. Diese Vorwürfe sind daher unwahr, unsachlich und reine Behauptungen.

A _____ bestreitet, dass er die Benutzer aufgefordert habe, eine Lösung für das Problem der fehlenden Auffangbecken für Jungfische zu finden (siehe Kapitel 2.1.14.2): «Die fraglichen Becken wurden vom Installateur auf der Grundlage der von Herrn Gallusser genehmigten Originalpläne bestellt. Ich habe zu keinem Zeitpunkt in diese Bestellung eingegriffen. Diese Lieferung hat mich auch deshalb überrascht, weil wir planten, die Anlagen der ehemaligen Fischzuchtanlagen in Estavayer-le-Lac und Murten zu übernehmen. Dies wurde jedoch vom Vorsteher des WaldA wegen des Vorhandenseins von Asbest in den Einrichtungen verhindert.»

A _____ ist der Meinung, dass der PUK-Bericht in Bezug auf den technischen Zwischenfall, über den im Kapitel 2.1.14.3 berichtet wird, unvollständig ist und dass schädlichen Folgen für den Betrieb der Fischzuchtanlage hätten vermieden oder zumindest verringert werden können, wenn der vor Ort anwesende Wildhüter-Fischereiaufseher richtig reagiert hätte, als der Alarm ausgelöst wurde, und unverzüglich die zuständigen Personen informiert hätte.

A _____ ist der Ansicht, dass das Versäumnis, den ehemaligen und den derzeitigen Vorsteher des WNA (Ex-WaldA) zu befragen, «ein schwerwiegendes Versäumnis bei der Untersuchung der Zuständigkeiten der bestehenden Hierarchie darstellt. Beide waren in der Tat direkt ins Management des Projekts involviert. Darüber hinaus habe ich in jedem Wochenbericht des Amtes über den Fortschritt der Arbeiten und die Schwierigkeiten berichtet, auf die ich mit Jean-Daniel Wicky bei der Verwaltung des Sektors Fischerei gestossen bin.

²⁷⁰ Protokoll der Anhörung von A _____ vom 22. Oktober 2020..

A _____ erklärt, dass es in Anbetracht der oben geschilderten Beobachtungen für ihn nur schwer möglich sei, zu akzeptieren, dass er für das Scheitern haftbar gemacht wird. «Es lag kein finanzielles Fehlverhalten vor. Mein einziges Anliegen war es, im Rahmen des zugewiesenen Budgets zu bleiben. Ganz zu schweigen davon, dass ich nicht über alle erforderlichen Informationen über die Kosten der Anlage verfügte.» Er appelliert daher an die Untersuchungskommission, seinen Grad der Verantwortung abzuschwächen. «Dies rechtfertigt sich umso mehr, als ich, wenn ich weiter für das WaldA gearbeitet hätte, alles dafür getan hätte, um diese Fischzuchtanlage zum Laufen zu bringen, trotz der Hindernisse, die mir in den Weg gelegt wurden.»

2.3.3.2 Jean-Daniel Wicky

Jean-Daniel Wicky, der von Anfang an bei dem Projekt dabei war und der einzige Beteiligte ist, der sich mit Fischbiologie auskennt, scheint aus ungerechtfertigten Gründen zur Seite gestellt worden zu sein. Er litt unter dieser Ausgrenzung und verlor das Interesse am Projekt. Als festgestellt wird, dass die Fischzuchtanlage nicht funktioniert, wird er als «Feuerwehrmann» zurück ins Projekt beordert.

- > Die PUK ist der Auffassung, dass Jean-Daniel Wicky, wenn er sich nach seiner Ausgrenzung mehr für die Entwicklung des Projekts interessiert hätte, in der Lage gewesen wäre, Alarm zu schlagen. Unter den gegebenen Umständen kann sie ihm jedoch keine Schuld an seiner Passivität geben. Die Kommission hat keine Beweise dafür gefunden, dass Jean-Daniel Wicky – trotz seiner Feindschaft mit A _____ – das Projekt «sabotiert» hat. Sie ist der Auffassung, dass er keine Verantwortung für das festgestellte Versagen trägt.

2.3.3.2.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Am 29. Juni 2021 reichte Jean-Daniel Wicky seine Stellungnahme ein. Seine Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Jean-Daniel Wicky bestreitet die Behauptung von Marie Garnier, dass er nicht Sektorchef sein wollte: «Zusammen mit unserem damaligen Amtsvorsteher wurde das Organigramm der neuen Struktur erstellt, und ich war daran beteiligt. Wenn ich die Stelle nicht gewollt hätte, hätte ich dies sicherlich kommuniziert und auch nicht mitgearbeitet», sagt er und fügt hinzu, dass die ILFD und ihre Vorsteherin ihm angeboten haben, gegen ein garantiertes Gehalt für die nächsten fünf Jahre auf die Stelle zu verzichten. «Ich wurde vor vollendete Tatsachen gestellt und habe am 27. Februar 2013 eine Vereinbarung unterzeichnet.»

Jean-Daniel Wicky bestreitet, dass er sich geweigert habe, an Sitzungen teilzunehmen, zu denen er eingeladen war: «Die Anschuldigung, dass ich nicht an den Sitzungen zur Fischzuchtanlage teilgenommen habe, zu denen ich ausdrücklich eingeladen war, weise ich entschieden zurück. Ich möchte gern alle Beweise (Einladungen, Protokolle usw.) sehen, die dies belegen könnten.

Jean-Daniel Wicky weist den Vorwurf zurück, er habe Informationen über die zusätzlichen Kosten der Fischzucht zurückgehalten: «Das ist nicht wahr. Bei der Übergabe des Projekts habe ich auf Anweisung und im Beisein des damaligen Amtsvorstehers das gesamte Dossier 'Fischzuchtanlage', d. h. alle Unterlagen, die sich im Besitz unseres Amtes befanden, an A _____ übergeben. Er weist auch darauf hin, dass der frühere Amtsvorsteher ebenfalls von den Mehrkosten wusste.

Schliesslich weist Jean-Daniel Wicky darauf hin, dass A _____ im Kapitel 2.3.3 ihm gegenüber Anschuldigungen erhebt, die «weder objektiv noch begründet» sind und zum Teil in keinem Zusammenhang mit dem Dossier der Fischzuchtanlage stehen.

2.3.3.3 F _____, G _____ und H _____

F _____ und G _____, Wildhüter-Fischereiaufseher, und H _____, Aufseher in den Naturschutzgebieten des Südufers des Neuenburgersees, sind die Benutzer der Fischzuchtanlage. F _____ und G _____ arbeiteten mit dem Fachingenieur Gallusser am ursprünglichen Projektentwurf: «Wir haben uns angeschaut, welches Gebäudevolumen

erforderlich ist, und einen Plan skizziert, ohne das Gebäude irgendwo anzusiedeln²⁷¹», gibt G _____ an. F _____ ergänzt: «Als Herr Gallusser sein Konzept erstellte, wurden wir gefragt, welche Arten wir wann und in welchen Mengen produzieren wollen²⁷².» Nach der Zwangspause aufgrund der Verzögerung des Baubewilligungsverfahrens wurden die Arbeiten von A _____ aufgenommen: «Wir haben ihn gefragt, ob wir das besprechen können. Er sagte, dass dies zu gegebener Zeit der Fall sein werde. Und dann kündigte er eines Tages an, dass die Arbeiten beginnen würden, dass er sie in die Hand nehmen werde, und dass er sie nicht Herrn Wicky anvertraue, mit dem er sich nicht verstehe. Wir haben die Pläne nie gesehen», berichtet G _____²⁷³. F _____ vertritt die Benutzer bei den BH-Sitzungen von 2009 bis 2012 und dann für die ersten beiden Sitzungen des Jahres 2016. Er beteiligt sich nicht mehr an den folgenden Sitzungen: «Es wurde nicht für notwendig erachtet, dass die Wildhüter-Fischereiaufseher anwesend sind. Sie wollten ihr eigenes Süppchen kochen²⁷⁴.

Die Benutzer hatten Zweifel an einigen der vorgenommenen Änderungen, wie z. B. dem Pumpen von Wasser aus dem See, und sagten, dass sie versucht hätten, sie darüber aufzuklären. Insgesamt, so beklagt F _____, «wurden wir zwar konsultiert, aber nicht gehört. Ich denke, dass unsere Ratschläge nicht ausreichend berücksichtigt wurden»²⁷⁵.

H _____ wird Anfang 2016 aufgefordert, eine Auffangstation für Jungfische zu entwickeln, die nicht in den Plänen enthalten war: Er schildert es so: «Es ist, als ob ich Bauer wäre: Ich habe ein automatisches Melksystem, und die Milch kommt in die Güllegrube»²⁷⁶. C _____ gibt an, dass er es war, der die 30-Liter-Brutzyylinder ausgewählt hat, was H _____ bestreitet, dessen Aussagen werden von F _____ bestätigt.

- > Die PUK stellt fest, dass die Benutzer in der «Baukommission» durch F _____ vertreten waren. Letzterer nimmt jedoch ab Februar 2016 nicht mehr an deren Sitzungen teil. Die Untersuchungskommission stellt fest, dass die Kommentare und Anmerkungen der Benutzer im Allgemeinen wenig oder gar nicht berücksichtigt wurden. Hätten sie Informationen an höhere hierarchische Ebenen weitergegeben, wäre der Verlauf der Ereignisse vielleicht anders gewesen. Die PUK kann jedoch den Benutzern keinen Vorwurf machen, da diese nicht für das Scheitern der Fischzuchtanlage verantwortlich sind.

2.3.3.3.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Von den Protagonisten gingen keine Stellungnahmen ein.

2.3.4 Externe Beteiligte

2.3.4.1 Büro Y _____ Sàrl / D _____

Das Büro Y _____ Sàrl wurde 2008 vom damaligen Kantonsarchitekten mit dem Vorentwurf für eine neue Fischzuchtanlage beauftragt. Der geschäftsführende Gesellschafter des Büros, D _____, sagt, er habe keine Kenntnisse über den Bau von Fischzuchtanlagen: «Zu Beginn wurden wir von Herrn Gallusser unterstützt. Ich besuchte ein Gebäude in Biel, das ich in Estavayer nachbauen musste. Als Herr Gallusser sich zurückzog, wurden die Probleme offensichtlich²⁷⁷.» Sein Ersuchen, den Ingenieur zu ersetzen, wurde vom HBA abgelehnt, sagt er, also lehnte er vor Beginn der Bauarbeiten jegliche Haftung für die technischen Anlagen ab. Diese Information scheint C _____ nicht erreicht zu haben: «Ich habe keine Kenntnis von dieser Tatsache. Er [D _____] war bei allen Sitzungen anwesend. Er war federführend in dem Sinne, dass er die Arbeit leitete²⁷⁸.» Für D _____ bestand die Aufgabe seines Büros darin, «eine Betonplatte zu erstellen und ein Holzhaus darauf zu setzen. Die Firma W _____ AG kam dann und installierte ihre Anlage²⁷⁹.» Er sagt, er habe die Installation der technischen Anlagen freundlicherweise koordiniert.

²⁷¹ Protokoll der Anhörung von G _____ vom 8. Oktober 2020.

²⁷² Protokoll der Anhörung von F _____ vom 7. Januar 2021.

²⁷³ Protokoll der Anhörung von G _____ vom 8. Oktober 2020.

²⁷⁴ Protokoll der Anhörung von F _____ vom 7. Januar 2021.

²⁷⁵ *ebd.*

²⁷⁶ Protokoll der Anhörung von H _____ vom 22. Januar 2021.

²⁷⁷ Protokoll der Anhörung von D _____ vom 27. November 2020.

²⁷⁸ Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

²⁷⁹ Protokoll der Anhörung von D _____ vom 27. November 2020.

- > Die PUK stellt fest, dass das Büro Y _____ Sàrl für die architektonische und bauliche Leitung und die Kostenüberwachung während der Ausführungsphase des Projekts verantwortlich war.

Die Kommission beanstandete die vom Büro Y _____ Sàrl in dessen Honorarangebot vom 16. Januar 2015 eingeführte Klausel, in der es hiess: «Das Büro Y _____ Sàrl lehnt jede Verantwortung für die technischen Anlagen ab, sowohl in technischer als auch in finanzieller Hinsicht. Da die von der beauftragten Firma vorgeschlagenen Varianten und Vereinfachungen der Installationen ohne Beteiligung der Heizungs-, Lüftungs- und Sanitär-Ingenieure vorgenommen wurden, ist der Bauherr für die technischen Installationen, die seit dem ursprünglichen Dossier vorgenommenen Änderungen und für die Verwaltung der Kosten dieser Installationen verantwortlich».

Da die PUK nicht sicher war, ob sich der Bauleiter durch diesen einfachen Zusatz zu einem Honorarangebot von «jeglicher Haftung für die technischen Anlagen» befreien konnte, holte sie ein Rechtsgutachten von Prof. Jean-Baptiste Zufferey, Professor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg und Präsident des Institutsrats des Instituts für Schweizerisches und Internationales Baurecht, ein.

Aus dessen Auslegung schliesst die PUK, dass «die beanstandete Klausel in der Tat keine Haftungsausschluss- oder -begrenzungsklausel darstellt. Indem er eine solche Klausel in sein Angebot aufnahm, wollte sich der Architekt nämlich nicht vor den Folgen seiner Haftung im Falle der Verletzung seiner vertraglichen Verpflichtungen schützen. Er wollte den Bauherrn lediglich an den Umfang seines Auftrags erinnern, der nicht die Dienstleistungen von Fachingenieuren für technische Anlagen umfasst, und ihn vor dem Risiko warnen, das er eingeht, wenn er die vom Auftragnehmer für diese Anlagen vorgeschlagenen Varianten und Vereinfachungen nicht von solchen Ingenieuren prüfen lässt.²⁸⁰ Mit dieser Klausel ist der Architekt also seiner Beratungspflicht nachgekommen, die darin besteht, seinen Auftraggeber in seiner Eigenschaft als Beauftragter über alle Tatsachen zu informieren, die sich auf den Fortgang der Arbeiten auswirken können. «Der Bauherr, der etwas von Bauwesen versteht, konnte dieser Klausel nach Treu und Glauben keine andere Bedeutung beimessen als die, die ihr hier gegeben wird.»²⁸¹

Die Untersuchungskommission nimmt daher zur Kenntnis, dass das Büro Y _____ Sàrl keine Verantwortung für das Nichtfunktionieren der technischen Anlagen trägt. Sie ist jedoch der Ansicht, dass sich das Architekturbüro, wenn es in seiner Eigenschaft als Leiter und Koordinator der Bauarbeiten befürchtete, dass die an den technischen Anlagen vorgenommenen Änderungen das ordnungsgemässe Funktionieren der Fischzuchtanlage beeinträchtigen könnten – was offenbar der Fall war –, sich nicht damit hätte begnügen dürfen, seinen Kunden auf das Problem hinzuweisen, sondern es hätte die Validierung der genannten Änderungen durch einen Fachingenieur verlangen müssen. Dadurch, dass das Büro Y _____ Sàrl dies unterliess, hat es nach Ansicht der PUK gegen seine Sorgfaltspflicht verstossen. Nach Einschätzung der Untersuchungskommission führten die Mängel in der Gesamtkoordination zu schwerwiegenden Folgen für den Betrieb der Fischzuchtanlage.

Die PUK ist auch der Auffassung, dass das Büro Y _____ Sàrl für die Installation einer Leitung mit zu geringem Durchmesser für den Anschluss der Fischzucht an das kommunale Leitungswassernetz verantwortlich ist, was sich als nachteilig für den Betrieb der Fischzuchtanlage erwies.

Die Untersuchungskommission stellt ausserdem fest, dass verschiedene Mängel und Fehler, die das Funktionieren der technischen Anlagen nicht beeinträchtigen, dem Büro Y _____ Sàrl angelastet werden müssen.

Schliesslich äussert sich die PUK nicht zur zivilrechtlichen Haftung des Büros Y _____ Sàrl, weil es letztlich nicht ihre Aufgabe ist. Sie ist jedoch der Auffassung, dass das Architekturbüro in seiner Eigenschaft als Leiter und Koordinator der Arbeiten zum festgestellten Misserfolg beitrug.

²⁸⁰ *Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, interprétation du contrat d'architecte*, Rechtsgutachten von Prof. Jean-Baptiste Zufferey vom 17. Mai 2021.

²⁸¹ *ebd.*

2.3.4.1.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Mit Datum vom 2. Juli 2021 reichte das Büro Y_____ Sàrl seine Stellungnahme ein. Seine Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Das Büro Y_____ Sàrl stellt fest, dass «die technischen Anlagen Gegenstand eines Pflichtenhefts und einer Beschreibung eines Fachingenieurs waren [...]. Das Unternehmen, das die Arbeiten vergab, schlug jedoch Varianten zu diesen Anlagen vor. Der fachlich qualifizierte Bauherr akzeptierte diese Varianten, ohne sie von einem Fachingenieur überprüfen zu lassen. Dieser Fehler ist einzig und allein auf ihn zurückzuführen. Das Architekturbüro ist der Ansicht, dass «die PUK keinen Grund zu der Annahme hat, [dass es] vom Bauherrn hätte verlangen müssen, dass die vom auftraggebenden Unternehmen vorgenommenen Änderungen an den technischen Anlagen von einem Fachingenieur validiert werden». Nach Ansicht des Büros Y_____ Sàrl «kann von einem Architekten nicht erwartet werden, dass er dem Bauherrn einen Fachingenieur aufdrängt».

Das Büro Y_____ Sàrl ist ausserdem der Auffassung, dass es seiner Beratungspflicht nachgekommen ist, indem es in seinem Angebot vom 16. Januar 2015 die Klausel aufgenommen hat, die den Bauherrn darauf hinweist, dass das Architekturbüro angesichts der Tatsache, dass die Änderungen am ursprünglichen Projekt ohne Beteiligung von Fachingenieuren vorgenommen wurden, jegliche Haftung für die technischen Anlagen ablehnt. «Daraus lässt sich ableiten, dass der Bauherr im vorliegenden Fall in voller Kenntnis der Sachlage beschloss, die von der auftraggebenden Firma vorgenommenen Änderungen an den technischen Anlagen nicht von einem Fachingenieur überprüfen zu lassen». Das Büro Y_____ Sàrl weist daher die Schlussfolgerung der PUK zurück, dass es seine Sorgfaltspflicht verletzt habe.

Das Büro Y_____ Sàrl weist auch die Behauptung der PUK zurück, gemäss der «Mängel in der Gesamtkoordination zu schwerwiegenden Folgen für den Betrieb der Fischzuchtanlage geführt haben». Es ist der Auffassung, dass sowohl die technische Expertise der Aqua Transform AG als auch die Administrativuntersuchung der Anwaltskanzlei Eller & Associés SA und das Rechtsgutachten von Prof. Zufferey «zeigen, dass die Mängel erstens auf die Änderungen, die an den technischen Anlagen vorgenommen wurden, [...] und zweitens auf die Tatsache, dass der Kunde diese Änderungen nicht von einem Fachingenieur überprüfen liess, zurückzuführen sind».

Das Büro Y_____ Sàrl bestreitet «entschieden» die Verantwortung für die Installation einer Leitung mit einem zu kleinen Durchmesser für den Anschluss der Fischzuchtanlage an das kommunale Leitungswassernetz. Nach Angaben des Architekturbüros «ist die Frage des Durchmessers des betreffenden Rohrs Sache des auf technische Anlagen spezialisierten Fachingenieurs».

→ *Die PUK stellt fest, dass ihre Untersuchung ergeben hat, dass das von einem Mitarbeiter vom Büro Y_____ Sàrl bestellte Rohr nicht dem entspricht, das auf dem Plan, der dem Architekten zur Ausführung vorgelegt wurde, eingezeichnet ist.*

Das Büro Y_____ Sàrl bestreitet die Vorwürfe zu «verschiedenen Mängeln und Fehlern, die keinen Einfluss auf das Funktionieren der technischen Anlagen haben». Das Architekturbüro ist der Auffassung, dass ihm keine Mängel oder Fehler anzulasten sind, und hält «die gegenteilige Behauptung der PUK für schockierend, da diese sich nicht einmal die Mühe macht, die [ihm] vorgeworfenen Mängel oder Fehler zu benennen, sondern es einfach diskreditiert. Das Büro Y_____ Sàrl betont jedoch, dass «die hier von der PUK angeführten angeblichen Mängel und Fehler unbedeutende Arbeiten betreffen, die nicht ausgeführt werden konnten, weil [es] aufgefordert wurde, die Arbeiten vor der Beendigung der Baustelle einzustellen». Es versichert ferner, dass «diese Arbeiten sehr geringfügige Anpassungen betrafen, die für diese Art von Bauwerk typisch sind und weder Einfluss auf die technischen Anlagen noch auf die Funktionsweise des Gebäudes und seine Alterung hatten».

2.3.4.2 Firma W_____ AG

Die Firma W_____ AG ist ein Unternehmen, das auf Gebäudetechnik (Heizung, Klima, Lüftung, Sanitär) spezialisiert ist. Sie tritt im Jahr 2012 ins Projekt ein, nachdem sie bei der Einreichung der Angebote den ersten Platz nach Punkten erreichte. C_____, Leiter des Departements Industrie, wird im September 2012 von einem Ausschuss befragt, der für die Bewertung der technischen Fähigkeiten des Unternehmens zuständig ist. Das Gespräch zeigte, dass

der Anbieter «das Funktionieren der Anlage verstanden hatte und die Fragen des Ingenieurs zufriedenstellend beantworten konnte».

C _____ bestätigt, dass die Firma W _____ AG keine Kenntnisse über den Bau von Fischzuchtanlagen hatte. Aber die Ausschreibung habe sich auch nicht an einen Spezialisten für Fischzuchtanlagen gerichtet: «Im Pflichtenheft wurde die Heiztechnik, die sanitären Installationen und die Anlagen für die Fischzucht erwähnt. Herr Gallusser erstellte detaillierte Ausschreibungsunterlagen, in denen alles enthalten war. Wir waren in der Lage zu bauen, weil wir eine gute detaillierte Basis hatten, von der aus wir arbeiten konnten»²⁸². Für die Aspekte der Fischzucht verliess sich die Firma W _____ AG laut C _____ auf die Benutzer: «Während der Arbeiten hatten wir die Unterstützung von F _____, A _____ und H _____. Sie berieten uns im Bereich der Fischzucht»²⁸³.

- > Die PUK stellt fest, dass die Firma W _____ AG keine Qualifikationen im Bericht des Baus von technischen Fischzuchtanlagen besitzt. Daher hätte das Unternehmen einen Fachingenieur hinzuziehen müssen. Sie hielt dies nicht für notwendig und wurde damit vom Bauherrn auch mit der technischen Verantwortung für die Anlagen beauftragt.

Die Kommission stellt fest, dass C _____ sehr stark an diesem Projekt beteiligt war, aber Änderungen vorgeschlagen hat, die sich als fatal erwiesen haben. Er war bei den vorgeschlagenen Anpassungen nicht vorsichtig genug und hat sich nicht mit deren Auswirkungen auseinandergesetzt. Die Untersuchungskommission stellt jedoch fest, dass seine Fehlentscheidungen getroffen wurden, um die Forderungen seines Kunden zu erfüllen.

Die PUK stellt fest, dass die Firma W _____ AG vertraglich verpflichtet ist, eine funktionierende Anlage abzuliefern. Dies ist nicht der Fall, und aus den Berichten und Gutachten geht hervor, dass die Fischzuchtanlage, so wie sie ausgerüstet ist, niemals wie gewünscht funktionieren wird. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die Testphase der Anlagen, die es dem Unternehmen ermöglichen sollte, die Mängel zu beheben, nicht durchgeführt wurde. «Sie machten weiter, ohne die Testphase zu respektieren»²⁸⁴. Die Untersuchungskommission versteht daher, dass die Firma W _____ AG sich weigerte, das Abnahmeprotokoll für die Arbeiten zu unterzeichnen. Die PUK ist der Auffassung, dass die Firma W _____ AG vor allem ihre Fähigkeit überschätzte, die Fischzuchtanlage ohne die Hilfe eines Fachingenieurs zu realisieren. Die Folgen dieses Sündenfalls werden tragisch sein. Das Unternehmen kann jedoch nicht alleine dafür verantwortlich gemacht werden, dass es keinen Fachmann hinzuzog.

Die PUK stellt fest, dass die Firma W _____ AG versucht hat, die Anforderungen des Kunden zu erfüllen, aber keine funktionierende technische Infrastruktur realisierte. Da dies nicht die Aufgabe der Untersuchungskommission ist, äussert sie sich nicht über die Haftpflicht des Unternehmens. Sie ist jedoch der Auffassung, dass die Firma W _____ AG als Verantwortliche für die technischen Anlagen zum Scheitern des Projekts beigetragen hat.

2.3.4.2.1 Stellungnahme gemäss Artikel 184 GRG

Mit Datum vom 5. Juli 2021 reichte die Firma W _____ AG ihre Stellungnahme ein. Ihre Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Firma W _____ AG ist zunächst einmal zufrieden damit, dass der Bericht der PUK «die schwerwiegenden Mängel beim Bauherrn in der beim Bau der Fischzuchtanlage eingerichteten Organisationsstruktur» aufzeigt. Das Unternehmen ist der Ansicht, dass dieses Element, zusammen mit der Ausgrenzung von Jean-Daniel Wicky, den durch die zu erzielenden Einsparungen entstandenen Bedürfnissen, der Weigerung, einen Spezialisten auf dem Gebiet der Fischzucht hinzuzuziehen, und der vorzeitigen Inbetriebnahme der Anlagen, «einen entscheidenden Einfluss» auf das Ausführungsprojekt und den Inhalt des ihr erteilten Auftrags hatte. «Ausgehend von einem einfachen Vertrag über die Ausführung technischer Anlagen (auf der Grundlage von Plänen von Bruno Gallusser [...]) sind wir nach den vom WaldA und dem HBA geforderten Änderungen zur Planung und Ausführung einer geänderten Anlage übergegangen,

²⁸² Protokoll der Anhörung von C _____ vom 27. November 2020.

²⁸³ ebd.

²⁸⁴ ebd.

die besondere Kompetenzen im Bereich der Fischzucht erfordert». Sie ist daher der Auffassung, dass ihre Verantwortung «eindeutig subsidiär» zu derjenigen der anderen Akteure dieses Dossiers ist. Das Unternehmen ist daher der Auffassung, dass seine Verantwortlichkeit auf «einen Prozentsatz in der Grössenordnung von höchstens 10 % bis 15 %» veranschlagt werden kann, präzisiert aber, dass das von ihm unterbreitete Vergleichsangebot (165 000 Franken) «viel höher ist als der geschätzte Anteil am Schaden des Staates Freiburg», der auf 915 000 Franken veranschlagt wird (das Unternehmen berücksichtigt die 611 000 Franken an Investitionen, die den zusätzlichen Bedarf der Benutzer abdecken sollte, nicht, *siehe Kapitel 2.4.1*).

Die Firma W_____AG macht geltend, dass die vom Büro Y_____Sàrl vorgenommene Konfiguration, insbesondere das Vorhandensein von Treppen, die im ursprünglichen Projekt nicht vorgesehen waren, der zu grosse Höhenunterschied zwischen den Becken und den Brutzyindern, die Schwierigkeit, die Kreuzung der Leitungen, die eine Schwerkraftzirkulation ermöglichen, zu koordinieren, und die unzureichende Höhe des Gebäudes, eine Schwerkraftzirkulation zwischen den Becken nicht mehr zuließe. Und damit macht sie geltend, dass «entgegen der Behauptung einerseits von D_____, dass das Gebäude aus architektonischer Sicht nach der Lösung von Bruno Gallusser entwickelt wurde, und andererseits von B_____, dass genügend Platz vorhanden war, um die ursprüngliche Planung zu verwirklichen, [...] sich die Anlage an die Architektur des Gebäudes anpassen musste, das die geplante Schwerkraftströmung nicht zuließe». Die Firma W_____AG gibt an, dass das neue Installationsschema «Anfang 2016 von den verschiedenen Projektbeteiligten (B_____ vom HBA, A_____ vom WaldA und F_____, Wildhüter-Fischereiaufseher) vorgestellt und ordnungsgemäss genehmigt wurde».

Die Firma W_____AG stellt ausserdem fest, dass die Inbetriebnahme der Fischzuchtanlage überstürzt erfolgte, «da die erste Saison zu Tests und zur Feinabstimmung der Anlage mit dem WaldA hätte dienen müssen». Doch «während die Firma W_____AG die Werkabnahme noch nicht einleitete, indem sie den Abschluss der Arbeiten gemäss SIA 118 (Art. 158) meldete, nahm der Bauherr, der lediglich die Becken aus der Fischzuchtanlage in Murten umziehen sollte, die Anlage in Besitz und begann sofort mit dem Betrieb und der Produktion». So hatte das Unternehmen «nie die Möglichkeit, einzugreifen und etwaige Mängel zu beheben oder zu korrigieren». Die Firma W_____AG ist der Ansicht, dass sie «das Pumpsystem leicht und kostengünstig hätte korrigieren und mit einer Wasserentgasungslösung versehen können», wenn der Bauherr nicht «auf der Stelle» mit dem Betrieb und der Produktion begonnen hätte.

Die Firma W_____AG bestätigt, dass die 30-Liter-Brutzyindern im Auftrag von H_____ installiert wurden, wie dies von C_____ in der Anhörung angegeben wurde. «Das ganze neue Konzept für die technischen Einrichtungen der Fischzuchtanlage wurde H_____ vorgelegt, der keinerlei Anmerkungen oder Zweifel am Betrieb der Anlage äusserte. Er forderte jedoch, dass die Brutzyindern angehoben, von 20 auf 30 Liter vergrössert und Absetzbecken für die Jungtiere bereitgestellt werden sollten. F_____ hatte die gewünschten Becken sehr genau definiert.

Die Firma W_____AG räumt ein, dass im Dienstleistungsvertrag mit dem HBA vom 30. Oktober 2015 festgelegt wurde, dass «bei tätigkeitsspezifischen Problemen [*das Unternehmen*] mit den beauftragten spezialisierten Ingenieuren, soweit vorhanden, in Kontakt treten wird». Der Staat hat jedoch beschlossen, nach dem Rückzug von Bruno Gallusser auf die Dienste eines Fachingenieurs zu verzichten.

Die Firma W_____AG erinnert daran, dass die Änderungen am ursprünglichen Fischzuchtkonzept, «nachdem der BH die Option gewählt hatte, 500 000 Franken einzusparen und keinen Zusatzkredit zu beantragen», dazu führten, dass ein Fachingenieur beigezogen werden musste. Die Ausschreibung, auf die sich das Unternehmen beworben hatte, verlangte keine besonderen Kenntnisse in der Fischzucht, «ausser dem Verständnis für die Funktionsweise der Anlage, eine Anforderung, die C_____ bei seiner Befragung am 12. Juli 2012 durch den Anhörungsausschuss, der mit der Bewertung der technischen Kenntnisse der Firma W_____AG beauftragt war, perfekt erfüllte». Das Unternehmen stellt ausserdem fest, dass es «mit mehreren Mitarbeitern des WaldA, F_____, G_____ und H_____, verhandelt oder zusammengearbeitet hat». Sie hält es daher für «zu bequem», ihr vorzuwerfen, dass sie sich nicht mit einem Fachberater umgeben hat, «zumal die Änderungen am ursprünglichen Projekt, zumindest grösstenteils, auf Initiative der kantonalen Ämter erfolgten». Die Firma W_____AG ist daher der Ansicht, dass sie «insbesondere angesichts der Tatsache, dass ihr die Anweisungen zu den Änderungen, die am ursprünglichen Projekt der Anlage vorgenommen werden sollten, von den Vertretern des WaldA erteilt wurden, [...] von der Verantwortung in dieser Angelegenheit freizusprechen ist oder zumindest ihre Verantwortung als weitgehend subsidiär zu derjenigen des BH anzuerkennen ist, zumal es in dessen Verantwortung lag, eine kompetente Person als Ersatz für Bruno Gallusser zu benennen». Die Firma W_____AG gibt an, dass sie «auf die Fähigkeiten der WaldA-Spezialisten sowie auf die von H_____ vertraute, wie es in ihrem Vertrag festgelegt war». Es kann ihr also nicht vorgeworfen werden, «dass sie nicht die Dienste eines anderen Beauftragten in Anspruch genommen hat».

2.4 Prüfung, ob der Betrag von 1,5 Millionen Franken, der für die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanstalt nötig ist, stimmt (Art. 2 Abs. 1 Bst. e)

2.4.1 Studie der Firma Aqua Transform AG

Der Staatsrat beauftragte die Firma Aqua Transform AG, die Kosten der Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage zu berechnen. Die Studie zeigt, dass grössere Anpassungen erforderlich sind, um einen zuverlässigen Betrieb der Fischzuchtanlage gewährleisten zu können. Insgesamt beläuft sich die Rechnung auf 1,526 Millionen Franken. Dieser Betrag wird vom Staatsrat im Dezember 2019 bei der Bekanntgabe seines Entscheids, den Betrieb des Fischzuchtbetriebs Estavayer-le-Lac einzustellen, detailliert aufgeschlüsselt. «Die Kosten für die Wiederinstandstellung belaufen sich auf der Grundlage des ursprünglichen Projekts auf 657 000 Franken. Dazu kommen 258 000 Franken für Geräte und Mobiliar – insgesamt 915 000 Franken – und 611 000 Franken für Investitionen zur Deckung zusätzlicher Bedürfnisse der Benutzer, was insgesamt 1 526 000 Franken ergibt.²⁸⁵ Der Staatsrat gibt zudem an, dass sich die jährlichen Betriebskosten auf 180 000 Franken belaufen.

Der Staatsrat hat jedoch nicht präzisiert, dass von den 1,526 Millionen Franken der Betrag von 335 000 Franken abgezogen werden soll, der dem Restbetrag des Baukredits (170 000 Franken) und der Beteiligung entspricht, welche die Firma W_____AG ohne Anerkennung einer rechtlichen Verpflichtung zu übernehmen bereit ist (165 000 Franken). Gemäss der Studie der Firma Aqua Transform AG belaufen sich die Kosten für die Wiederinbetriebnahme also auf 1,191 Millionen Franken.

2.4.2 Studie der BFH-HAFL

Im Auftrag des Grossen Rates beauftragte die PUK Thomas Janssens, Leiter Aquakultur an der BFH-HAFL, mit der Überprüfung der Zuverlässigkeit der Studie der Firma Aqua Transform AG.

Nach der Analyse des Bedarfs und der Überprüfung der Preise für die verschiedenen Komponenten und Dienstleistungen legt Herr Janssens die Kosten für die Wiederinbetriebnahme mit 1,405 Millionen Franken²⁸⁶ etwas niedriger fest. In der nachstehenden Tabelle werden die beiden Schätzungen miteinander verglichen:

Budgetposition	Schätzung Aqua Transform	Schätzung BFH-HAFL
Vorbereitungsarbeiten	25 380.00	17 820.00
Gebäude	967 568.64	175 760.00
Klimatisierung und Elektrizität		718 318.64
Produktionsanlagen	216 710.00	229 840.00
Umgebungsarbeiten	32 240.00	22 880.00
Nebenkosten	67 424.95	46 584.75
Verschiedenes Material	41 000.00	31 000.00
Reserve 5 %	67 525.68	62 110.17
MWST	107 770.98	100 432.14
Total	1 525 810.25	1 404 745.70

Auch hier müssen die 335 000 Franken, die dem Restbetrag des Baukredits (170 000 Franken) und dem Beitrag, den die W_____AG ohne Anerkennung einer rechtlichen Verpflichtung zu leisten bereit ist (165 000 Franken),

²⁸⁵ Medienmitteilung des Staatsrats vom 17. Dezember 2019.

²⁸⁶ *Technische Beurteilung und Kostenprüfung für die Wiederinbetriebnahme der kantonalen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac*, BFH-HAFL, Juni 2021, S. 38

entsprechen, abgezogen werden. Gemäss der Studie BFH-HAFL belaufen sich damit die Kosten für die Wiederinbetriebnahme auf 1,07 Millionen Franken.

3 Schlussfolgerungen

3.1 Unverzeihliche Fahrlässigkeit

Die PUK ist sich der nachträglichen Verzerrung bewusst, die zur Illusion führt, dass man hätte vorhersehen können und müssen, was geschehen wird, und die zu einer Überschätzung der Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Ereignissen führt. Sie konzentrierte sich daher auf die Bewertung der Entscheide, die auf der Grundlage des Wissens getroffen wurden, über das die verschiedenen Projektakteure zum Zeitpunkt der Entscheidung verfügten, ohne vorher die Folgen ihres Handelns zu kennen.

Die PUK ist jedoch über den Mangel an Klarsicht und Scharfsinn erstaunt, der bei der Verwirklichung der neuen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac herrschte. Die Untersuchungskommission ist davon überzeugt, dass dieses Debakel hätte vermieden werden können, wenn man darauf geachtet hätte, dass die neue Fischzuchtanlage nach dem ursprünglichen Entwurf des Fachingenieurs gebaut wurde.

Sie hält die Nachlässigkeit, welche die verschiedenen Akteure des Projekts auf allen Ebenen an den Tag legten, für unentschuldigbar. Es ist nicht hinnehmbar, dass die Ämter des Staates die Verantwortung für die technischen Anlagen für die Fischzucht einem Unternehmen übertragen, das in diesem speziellen Bereich keine Kompetenz besitzt. Es ist auch nicht zulässig, dass sich das mit der Aufsicht über die Bauarbeiten beauftragte Architekturbüro durch einen Vorbehalt in seinem Honorarangebot die Haftung für alle Fragen im Zusammenhang mit den technischen Anlagen ablehnen kann. Schliesslich ist es inakzeptabel, dass der Staatsrat und die betroffenen Direktionen in einer Angelegenheit, die in ihre Zuständigkeit fällt, derart desinteressiert sind.

Die Nachlässigkeit, die bei der Durchführung dieses Vorhabens an den Tag gelegt wurde, ist des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg nicht würdig. Die Untersuchungskommission erwartet daher, dass dieses Versäumnis als schlechtes Beispiel und Warnung dient: Ein solches Scheitern darf sich nicht wiederholen.

3.2 Haftung und Sanktionen

Die PUK erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass sie keine Justizbehörde ist und nicht befugt ist, strafrechtliche Urteile zu fällen oder über zivilrechtliche Streitigkeiten zu entscheiden (*siehe Kapitel 2.3*). Es ist daher nicht Sache der Untersuchungskommission, ein Verfahren zur Bestrafung der von ihr identifizierten Verantwortlichen einzuleiten. Sie stellt es dem Staatsrat frei, auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse alle ihm angemessen erscheinenden Massnahmen zu ergreifen.

3.3 Eine notwendige Wiederinbetriebnahme

Am Ende ihrer Arbeit ist die PUK der Auffassung, dass der Kanton Freiburg sowohl aus biologischer als auch aus praktischer Sicht über eine staatliche Fischzuchtanstalt verfügen muss.

Aus ihren Gesprächen mit Fachleuten und Interessenvertretern des Fischzuchtmilieus geht hervor, dass es unterschiedliche Ansichten über die Notwendigkeit, Felchen für die Berufsfischerei auszusetzen, gibt. Sie stellt jedoch fest, dass angesichts des Klimawandels allgemeines Einvernehmen darüber besteht, dass solche Infrastrukturen in Zukunft für die Erhaltung bedrohter einheimischer Arten unerlässlich sein werden. Um dieser zwingenden Aufgabe gerecht zu werden, kann der Staat nicht darauf verzichten, seine eigenen Fischzüchter auszubilden, welche die technische Beherrschung der Anlagen und das Wissen über die Fischeaufzucht innehaben.

Die PUK ist deshalb der Auffassung, dass die Wiedereröffnung der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac für den Kanton Freiburg eine Notwendigkeit ist. Sie ist sich bewusst, dass dies mit Kosten verbunden ist, glaubt aber, dass der Erhalt der biologischen Vielfalt und des Know-hows diesen Preis wert ist. Deshalb unterstützen die PUK-Mitglieder

einstimmig die Volksmotion 2020-GC-28 «Wiedereröffnung der neuen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac» und laden den Grossen Rat ein, dies ebenfalls zu tun.

4 Empfehlungen

4.1 Aufbau einer Projektstruktur

Die PUK-Untersuchung zeigt die mangelnde Organisation und Kohärenz der verschiedenen Akteure des Bauprojekts der neuen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac. Das HBA und das WalDA schieben sich gegenseitig den Schwarzen Peter zu, und niemand weiss, wer das Sagen hat. Für die Kommission ist diese Fehlfunktion die Ursache für die meisten begangenen Fehlentscheide und Fehler.

Dieser Mangel an Leadership hat zu einer Verschwendung von öffentlichen Geldern geführt, welche die PUK nicht tolerieren kann. Um eine Wiederholung eines solchen Debakels zu vermeiden, empfiehlt die Untersuchungskommission nachdrücklich, dass jedes Projekt – auch wenn es finanziell noch so bescheiden ist – über eine klare hierarchische Struktur verfügen sollte, in der jede und jeder – Verwaltung und externe Beteiligte – sowohl ihre oder seine Rolle als auch ihre oder seine Verantwortung kennt und akzeptiert. Er ersucht den Staatsrat im Allgemeinen und die verschiedenen Direktionen im Besonderen, darüber gewissenhaft zu wachen, da sich sonst ein solch katastrophales Ereignis wiederholen wird.

Die PUK ist auch der Auffassung, dass es nicht sinnvoll ist, mehrere Direktionen in die Realisierung eines Werkes einzubeziehen. Er ist der Auffassung, dass die Durchführung staatlicher Bauprojekte in die ausschliessliche Zuständigkeit der RUBD fallen sollte, welche die Geschäftsprozesse zur Erreichung dieses Ziels und die geeignete Projektstruktur für die Zielerreichung festlegen muss.

4.2 Vorlage von realistischen Budgets

Die PUK stellt fest, dass in diesem Fall – wie auch in anderen Fällen zuvor und danach – das dem Grossen Rat vorgelegte Budget nicht ausreichte, um das Projekt auszuführen. Erst bei der Einreichung der Offerten nach der parlamentarischen Abstimmung wurde ein Finanzierungsdefizit von 500 000 Franken oder 20 % des Verpflichtungskredits festgestellt.

Die Untersuchungskommission bedauert, dass die Ämter und deren Aufsichtsbehörde dem Grossen Rat nicht sofort den für die Entwicklung des Projekts erforderlichen Zusatzkredit beantragt haben. Dies veranlasste das HBA und das WalDA, in den Tag hinein fehlerhafte Lösungen «zusammenzubasteln», die nicht weniger kostspielig waren, da zusätzliche Mittel in Höhe von über 400 000 Franken aufgebracht werden mussten. Und dies für ein Werk, das schliesslich nicht funktionstauglich war. Dieses Geld ist schlichtweg verschwendet worden.

Die Untersuchungskommission beklagt vor allem den allgemeinen Mangel an Präzision bei der Kalkulation von Bauprojekten. Die Tatsache, dass in den letzten Jahren immer wieder zu knappe Schätzungen vorgenommen wurden, hat der Glaubwürdigkeit des Staates Freiburg und seiner Ämter geschadet. So kann und darf es nicht weitergehen. Die PUK erwartet, dass der Staatsrat dem Grossen Rat Dekrete vorlegt, welche die tatsächlichen Kosten der durchzuführenden Arbeiten so genau wie möglich widerspiegeln. Und diese Kosten können erst nach der Einreichung der Angebote nach der Ausschreibung ermittelt werden. Die Untersuchungskommission hat der Wortmeldung des Vorstehers der RUBD vor dem Grossen Rat im Juni 2021 entnommen, dass das Verfahren in diesem Sinne geändert werden soll. Sie nimmt dies zur Kenntnis und ermutigt die Regierung, so schnell wie möglich ein System einzuführen, das unangenehme Überraschungen zwar nicht verhindert, aber auf ein Minimum reduziert.

4.3 Nachvollziehbarkeit der getroffenen Auswahl und der getroffenen Entscheide

Die Untersuchungskommission ist, gelinde gesagt, sehr verärgert darüber, dass sie keinerlei schriftliche Aufzeichnungen über die Gedankengänge gefunden hat, welche die Protagonisten dazu veranlassten, das vom Fachingenieur entwickelte Projekt zu ändern. Es ist nicht akzeptabel, dass so wichtige Entscheidungen wie die

Änderung des Konzepts der Fischzuchtanlage oder der Entscheid zur Wasserentnahme im Bootshaus für die Fischzuchtanlagen nicht dokumentiert werden. Die PUK fordert den Staatsrat im Allgemeinen und die verschiedenen Direktionen im Besonderen auf, systematisch Protokolle anzufertigen, damit die Entscheide und Beschlüsse historisch nachvollzogen werden können.

Die Parlamentarische Untersuchungskommission «Fischzuchtanlage von Estavayer-le-Lac » ersucht den Grossen Rat, von ihrem Bericht Kenntnis zu nehmen.

JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY

Professeur à l'Université de Fribourg
Rue des Grives 5 CH - 1762 Givisiez

Université :

tél. 026 300 81 02

fax 026 300 96 82

E-mail : jean-baptiste.zufferey@unifr.ch

Avis de droit

Affaire Pisciculture d'Estavayer-le-Lac

Interprétation du contrat d'architecte

Plan général

- I. En fait
- II. L'interprétation du contrat en droit suisse
 - A. La distinction entre interprétation subjective et objective
 - B. Les moyens d'interprétation
 - 1. Le texte du contrat comme moyen primaire
 - 2. Les autres moyens (secondaires) d'interprétation
- III. L'analyse de la clause litigieuse
 - A. La clause litigieuse
 - B. L'analyse
 - 1. Les circonstances entourant l'adoption de la clause litigieuse
 - 2. Le texte de la clause litigieuse
 - 3. Le résultat de l'interprétation

I. En fait

1. En vue de la construction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac, l'Etat de Fribourg a adjudgé de gré à gré, le 23 août 2011, un mandat d'architecte au bureau Y_____Sàrl, à Fribourg, pour un montant forfaitaire de CHF 135'000.-.

Annexe 1 : Extrait du procès-verbal des séances du 23 août 2011 relatif à la construction d'une pisciculture de remplacement à Estavayer-le-Lac

2. Entre 2011 et 2015, le projet de construction précité a toutefois subi de substantielles modifications.
3. Le 9 février 2015, l'Etat de Fribourg a adjudgé, pour la seconde fois, à Y_____Sàrl un mandat d'architecte pour la construction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac pour un montant forfaitaire de CHF 150'000.-. Cette seconde décision d'adjudication a remplacé celle rendue le 23 août 2011.

Comme il s'est agi d'une adjudication de gré à gré, elle vaut acceptation de l'offre de Y_____Sàrl, de sorte que les parties sont liées par un contrat d'architecte.

Ce contrat est exclusivement un contrat de droit privé. Même s'il fait suite à une procédure d'adjudication réglementée par du droit public et si l'ouvrage présente un certain degré d'intérêt général, il n'est pas possible d'affirmer qu'il s'agirait d'un contrat de droit administratif ; il n'en présente en effet aucune des caractéristiques. Son interprétation ne saurait dès lors obéir aux impératifs de l'intérêt public.

Annexe 2 : Extrait du procès-verbal des séances du 9 février 2015 relatif à la construction d'une pisciculture de remplacement à Estavayer-le-Lac

4. Le contrat d'architecte conclu par les parties prévoit la totalité des prestations du catalogue SIA 102, soit les phases 4.31 à 4.33, 4.41 et 4.51 à 4.53.

Annexe 3 : Offre d'honoraires d'architecte au 16 janvier 2015

5. En outre, ce contrat contient la clause suivante : « Y_____Sàrl se décharge de toute responsabilité liée aux installations techniques, tant d'un point de vue technique que financier. Compte tenu du fait que les variantes et simplifications des installations proposées par l'entreprise adjudicatrice ont été faites sans la participation d'ingénieurs CVS. Le MO est responsable des installations techniques, des modifications apportées à celle-ci depuis le dossier initial, ainsi que de la gestion des coûts de ces installations ».
6. Il ressort d'un document intitulé « Contrat 3000 – Installations techniques, CVCR & sanitaires », établi par Y_____Sàrl en sa qualité de représentant du maître d'ouvrage (soit l'Etat de Fribourg par le biais du Service des bâtiments, section technique) que ce dernier a adjugé la fourniture et la mise en service des installations techniques de la pisciculture à l'entreprise W_____AG (ci-après « l'entrepreneur »), à _____, pour un montant de CHF 546'358.95 TTC.

Annexe 4 : Contrat 3000 - Installations techniques, CVCR & sanitaires

7. En page 2 d'un document établi par l'architecte sont mentionnés les mandataires du maître d'ouvrage qui interviennent dans le projet, soit : l'architecte (Y_____Sàrl), les ingénieurs civils (V&L ingénieurs consultants sàrl) et les ingénieurs spécialisés (Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH et S_____SA). Ces derniers sont des ingénieurs CVSE (Chauffage – Ventilation – Sanitaire – Electricité) et spécialisés dans le domaine des installations techniques.

Annexe 5 : Document établi par Y_____Sàrl et signé le 23 mars 2016 par W_____AG

8. La présence de ces ingénieurs s'explique par le fait que la pisciculture projetée devait être équipée d'installations techniques dont le bon fonctionnement était essentiel à son exploitation.

Annexe 5 : Document établi par Y_____Sàrl et signé le 23 mars 2016 par W_____AG

9. Selon toute vraisemblance, le descriptif des installations techniques, sur la base duquel l'entrepreneur a fait son offre, a été établi par ces ingénieurs.

10. Dans son offre, l'entrepreneur a toutefois proposé des variantes et simplifications concernant les installations techniques.

Annexe 3 : *Offre d'honoraires d'architecte au 16 janvier 2015*

11. Il apparaît, selon la clause contractuelle mentionnée au chiffre 5, que l'Etat de Fribourg a adjugé à l'entrepreneur la fourniture et la mise en service des installations techniques avec les variantes et simplifications des installations techniques qu'il a lui-même proposées, sans toutefois les faire au préalable vérifier par les ingénieurs spécialisés.

Annexe 3 : *Offre d'honoraires d'architecte au 16 janvier 2015*

12. A ce jour, la pisciculture d'Estavayer-le-Lac n'est toujours pas exploitable en raison, semble-t-il, de défauts affectant les installations techniques.

Annexe 6 : *Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire (2019-CE-205)*

13. Compte tenu de cette situation, une commission parlementaire a été constituée afin d'établir les responsabilités dans cette affaire.

Annexe 6 : *Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire (2019-CE-205)*

14. C'est dans ce contexte que cette commission souhaite avoir un avis sur la validité de la clause reproduite sous le chiffre 5 ci-dessus et contenue dans le contrat d'architecte conclu avec Y_____Sàrl. Plus précisément, la commission se demande si cette clause permet à l'architecte « d'exclure sa responsabilité » dans ce dossier.

II. L'interprétation du contrat en droit suisse

A. La distinction entre interprétation subjective et objective

En suisse, le droit des contrats en général est gouverné par le principe de l'autonomie privée¹. Selon ce principe, le contrat trouve sa source dans la volonté des parties. C'est ce qu'exprime l'art. 1 al. 1 CO qui prévoit que le contrat est « parfait » lorsque les parties ont échangé des manifestations de volonté réciproques et concordantes.

Dans cette approche, en cas de litige sur l'interprétation d'une clause contractuelle, l'art. 18 al. 1 CO prescrit au juge « de rechercher la réelle et commune intention des parties, sans s'arrêter aux expressions ou dénominations inexactes dont elles ont pu se servir, soit par erreur, soit pour déguiser la nature véritable de la convention ».

L'hypothèse visée par cette disposition est celle dans laquelle il y a une divergence entre le texte du contrat, compris dans un sens objectif, et la volonté contractuelle des parties (ce qu'elles ont réellement voulu). Dans ce cas, l'art. 18 al. 1 CO consacre la primauté de la volonté sur le texte². Il revient dès lors au juge de déterminer le contenu de cette volonté en prenant en compte les différents moyens d'interprétation admis (texte du contrat, dépositions des parties, circonstances avant et au moment de la conclusion du contrat, genèse du contrat, intérêts et situation des parties, usages commerciaux, etc.)³. On parle, dans ce cas, d'interprétation subjective⁴. A noter que celle-ci est une question de fait que le Tribunal fédéral saisi d'un recours ne revoit en principe pas⁵.

En pratique toutefois, très souvent, le juge ne parviendra pas à établir la volonté contractuelle des parties en lien avec la clause litigieuse. L'analyse de la jurisprudence le démontre⁶. La

1 Müller Christoph, in : Aebi-Müller Regina E./Müller Christoph, Berner Kommentar, Obligationenrecht, Allgemeine Bestimmungen, Art. 1-18 OR, Berne 2018, Art. 18 N 69 ; Winiger Bénédicte, in : Thévenoz Luc/Werro Franz (éds), Commentaire Romand, Code des obligations I, Bâle 2012, Art. 18 N 13.

2 Jäggi Peter/Gauch Peter/Hartmann Stephan, Auslegung, Ergänzung und Anpassung der Verträge ; Simulation, Art. 18 OR, in : Zürcher Kommentar, Obligationenrecht, 4e éd., Zurich/Bâle/Genève 2014, Art. 18 N 44.

3 ATF 125 III 305, c. 2b ; Jäggi/Gauch/Hartmann (note 2), Art. 18 N 44.

4 Müller (note 1), Art. 18 N 59.

5 Müller (note 1), Art. 18 N 60.

6 Cf. p. ex. ATF 95 II 547, c. 4a.

raison est que la volonté contractuelle, qui résulte d'un échange de déclarations de volonté réciproques et concordantes, est un « état psychique » qu'il est difficile, voire impossible à établir⁷. A cela s'ajoute que, dans la plupart des cas, la survenance d'un litige sur l'interprétation révèle que les parties n'ont en réalité jamais échangé de déclarations de volonté réciproques et concordantes en lien avec la clause litigieuse. En d'autres termes, elles ne sont jamais tombées d'accord sur le contenu de cette clause. Dans un tel cas, le juge doit procéder à l'interprétation objective du contrat⁸. Par application du principe de la confiance (cf. art. 2 CC), il doit attribuer à la clause litigieuse le sens qu'une personne loyale et raisonnable, placée dans la même situation que les parties, aurait pu lui donner de bonne foi⁹. Dans ce cas, l'interprétation est une question de droit que le Tribunal fédéral saisi d'un recours examine librement¹⁰.

B. Les moyens d'interprétation

1. Le texte du contrat comme moyen primaire

Avec une partie de la doctrine, on peut distinguer entre les moyens primaires et secondaires d'interprétation¹¹. Les moyens primaires d'interprétation sont ceux qui résultent directement de la conclusion du contrat. A ce titre, ils constituent le point de départ de l'interprétation. Ils ont donc la priorité. Sont visés le texte du contrat et, en l'absence d'un accord écrit, les actes concludants des parties.

2. Les autres moyens (secondaires) d'interprétation

Les moyens secondaires viennent compléter l'interprétation. Ils comprennent tous les moyens qui ne découlent pas directement de l'échange de déclarations des parties. On peut citer notamment¹² :

7 Jäggi/Gauch/Hartmann (note 2), Art. 18 N 310 et 346.

8 Müller (note 1), Art. 18 N 61 ; le Tribunal fédéral parle également d'interprétation selon l'expérience générale de la vie, cf. ATF 95 II 547, c. 4a ; cf. ég. ATF 99 II 282, c. I.2 ; ATF 96 II 325, c. 6d ; ATF 69 II 319, c. 3.

9 ATF 132 III 626, c. 3.1 ; ATF 129 III 702, c. 2.4 ; ATF 92 II 342, c. 1c ; ATF 69 II 319, c. 3 ; Jäggi/Gauch/Hartmann (note 2), Art. 18 N 346.

10 Müller (note 1), Art. 18 N 62.

11 Jäggi/Gauch/Hartmann (note 2), Art. 18 N 370 ss ; Müller (note 1), Art. 18 N 130.

12 Cf. not. Jäggi/Gauch/Hartmann (note 2), Art. 18 N 385 ss ; Müller, Art. 18 N 139 ss.

1. Les circonstances qui ont entouré la conclusion du contrat (« *Begleitumstände* »), p. ex. le lieu et le moment de la conclusion.
2. Les circonstances qui ont précédé la conclusion du contrat (« *Vorgeschichte des Vertrags* »), p. ex. les relations des parties avant la conclusion du contrat, l'existence de contrats antérieurs, l'usage et la pratique qui se sont installés entre les parties ou encore les assurances de qualité faites publiquement par le fabricant d'un produit de consommation.
3. La genèse du contrat (« *Entstehungsgeschichte des Vertrags* »), y compris la phase des négociations et le comportement des parties avant et au moment de la conclusion du contrat. A cet égard, les différents projets de contrat, la correspondance et les procès-verbaux établis par les parties constituent les principaux moyens secondaires d'interprétation. En font également partie les prospectus et les catalogues que les parties ont échangés. Le fait que celles-ci ont eu recours à un langage courant ou, au contraire, à un langage spécifique entre aussi en ligne de compte.
4. Les intérêts poursuivis par les parties. Ils comprennent les motifs qui ont décidé les parties à conclure le contrat et les attentes (réelles ou hypothétiques) qui en ont résulté, ainsi que toutes les circonstances qui ont influé sur la formation de la volonté contractuelle des parties. De telles circonstances peuvent être propres aux parties (p. ex. leur situation financière) ou être des circonstances de vie (p. ex. une situation de pénurie).
5. La situation personnelle des parties au moment de la conclusion du contrat, p. ex. leur âge, leur profession et leur expérience en affaires.
6. Les conditions de vie au moment de la conclusion du contrat, p. ex. la situation du marché immobilier, le contenu du droit applicable, etc.
7. Les usages commerciaux.

En revanche, le comportement des parties après la conclusion du contrat (p. ex. la manière dont elles ont exécuté leur prestation) n'entre pas en compte dans l'interprétation objective. Il ne joue un rôle que dans l'interprétation subjective, laquelle vise à établir la volonté contractuelle

des parties¹³. Cela étant, même dans l'interprétation subjective, le comportement des parties doit être apprécié avec retenue. Les parties peuvent ne pas avoir compris correctement la portée de leur engagement. Elles peuvent aussi avoir adopté un comportement qui repose sur d'autres raisons que celles qui ont justifié la conclusion du contrat.

13 ATF 143 III 157, c. 1.2.2; ATF 133 III 61, c. 2.2.2.2 ; Müller (note 1), Art. 18 N 165.

III. L'analyse de la clause litigieuse

A. La clause litigieuse

La clause litigieuse qui fait l'objet du présent avis – ci-dessus partie en fait (I) ch. 5 – est contenue dans le contrat d'architecte conclu le 9 février 2015 entre l'Etat de Fribourg et Y_____ Sàrl en vue de la construction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac.

Cette clause figurait déjà dans l'offre de l'architecte, laquelle a été acceptée par l'Etat de Fribourg (cf. la décision d'adjudication du 9 février 2015).

Il est ici relevé que le contrat d'architecte du 9 février 2015 reprend le catalogue des prestations de l'architecte prévu par la Norme SIA 102. En revanche, il ne contient pas de renvoi général à cette Norme.

B. L'analyse

Dans le cas présent, les circonstances qui ont entouré l'adoption de la clause litigieuse jouent un rôle de premier plan. Il se justifie dès lors de commencer l'analyse par ces circonstances (1.), avant de s'attacher au texte de la clause litigieuse (2.).

1. Les circonstances entourant l'adoption de la clause litigieuse

Parmi les circonstances entourant l'adoption de la clause litigieuse, on peut notamment mentionner les circonstances suivantes :

1. Dès le départ, le projet de construction que le maître d'ouvrage entend réaliser comporte des installations techniques. Celles-ci jouent un rôle essentiel dès lors que l'exploitation de la pisciculture dépend directement du bon fonctionnement de ces installations.
2. Le maître d'ouvrage, soit l'Etat de Fribourg par le biais de son Service des bâtiments (section technique), est lui-même un maître d'ouvrage qualifié. A ce titre, il a parfaitement

conscience de l'importance des installations techniques dans la réalisation de son projet de construction. C'est la raison pour laquelle, avant de mettre en soumission les travaux de construction, il s'est entouré d'un ingénieur CVSE et d'un ingénieur spécialisé à Saint-Gall, en plus d'un ingénieur civil.

3. Selon toute vraisemblance, ce sont les ingénieurs spécialisés qui ont établi le descriptif des installations techniques sur la base duquel les entreprises ont fait leur offre en vue de la réalisation des travaux de construction.
4. Dans son offre, W _____ AG, entreprise adjudicataire, a toutefois proposé des variantes et simplifications portant sur les installations techniques.
5. L'Etat de Fribourg a adjugé les installations techniques, CVCR et sanitaires, à cette entreprise. Il a toutefois renoncé, selon l'architecte D _____, à faire vérifier, par ses ingénieurs spécialisés, les variantes et simplifications proposées par l'entrepreneur et portant sur les installations techniques.
6. L'Etat de Fribourg n'a vraisemblablement pas non plus confié à ses ingénieurs spécialisés la réalisation des plans d'exécution des installations techniques.
7. De par sa formation, un architecte n'a pas la compétence de vérifier, durant les travaux, si les installations techniques réalisées par l'entrepreneur correspondent au descriptif et aux plans d'exécution et si elles ont été exécutées selon les règles de l'art. Il n'assume pas la direction technique des travaux, laquelle revient aux ingénieurs CVSE ou spécialisés. Tout au plus, l'architecte, en tant que direction générale des travaux, garantit la coordination des travaux entre les divers corps de métier. Cela ressort également du catalogue de prestations de la Norme SIA 102.

Dans notre cas, la coordination des travaux ne semble toutefois pas être à l'origine des défauts de la construction.

8. Les prestations de conception, réalisation et surveillance des installations techniques ne sont pas des prestations de l'architecte. Le maître d'ouvrage, qui est qualifié dans le domaine de la construction, ne pouvait ignorer ce fait.

9. C'est dans ce contexte que l'architecte a inséré dans son offre du 16 janvier 2015 la clause qui fait l'objet du présent avis de droit.

2. Le texte de la clause litigieuse

La clause litigieuse est composée des trois phrases suivantes :

1. « *Y_____Sàrl se décharge de toute responsabilité liée aux installations techniques, tant d'un point de vue technique que financier* ». Ici, les mots « se décharge de toute responsabilité » rappellent que l'architecte n'est pas chargé de réaliser les prestations relatives aux installations techniques. En effet, les développements qui précèdent ont montré que toutes les prestations de conception, de réalisation et de surveillance des installations techniques ne sont pas de la compétence de l'architecte, mais des ingénieurs CVSE et spécialisés. L'architecte n'a dès lors aucune responsabilité en lien avec ces prestations. Par cette phrase, l'architecte n'exclut donc pas, à proprement parler, sa responsabilité – ce qui impliquerait qu'il en ait eu une à un moment ou à un autre – mais rappelle simplement que toutes les prestations en lien avec les installations techniques ne relèvent pas de son mandat. Autrement dit, l'architecte ne se décharge pas de sa responsabilité ; il informe le maître d'ouvrage des limites de son mandat. Les termes « tant d'un point de vue technique que financier » doivent également être compris dans ce sens.

Au demeurant, l'Etat a accepté que cette précision figure dans le contrat d'architecte.

2. « *Compte tenu du fait que les variantes et simplifications des installations proposées par l'entreprise adjudicatrice ont été faites sans la participation d'ingénieurs CVS* ». Dans cette deuxième phrase, l'architecte souligne le fait que le maître d'ouvrage, pour une raison que le rédacteur du présent avis ignore, a renoncé à faire vérifier les variantes et simplifications des installations proposées par l'entrepreneur. Ce faisant, il rappelle, une fois encore, que la vérification de ces variantes et simplifications n'est pas de sa compétence et qu'il n'assume donc aucune responsabilité contractuelle à cet égard.
3. « *Le MO est responsable des installations techniques, des modifications apportées à celle-ci depuis le dossier initial, ainsi que de la gestion des coûts de ces installations* ». Enfin, dans cette troisième phrase, l'architecte met le maître d'ouvrage face à sa propre

responsabilité en rappelant que ce dernier, respectivement ses ingénieurs, assument, dès le début du projet, l'entière responsabilité des installations techniques.

3. Le résultat de l'interprétation

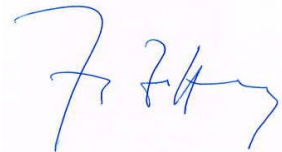
Il résulte de ce qui précède que la clause litigieuse n'est en réalité pas une clause d'exclusion ou de limitation de responsabilité. En effet, en insérant une telle clause dans son offre, l'architecte n'a pas voulu se protéger contre les conséquences de sa responsabilité en cas de violation de ses obligations contractuelles. Il a simplement voulu rappeler au maître d'ouvrage l'étendue de son mandat, qui ne comprend pas les prestations des ingénieurs spécialisés en lien avec les installations techniques, ainsi qu'avertir le maître d'ouvrage du risque pour ce dernier de renoncer à faire vérifier, par de tels ingénieurs, les variantes et simplifications que l'entrepreneur proposait ces installations.

En adoptant cette clause, l'architecte a ainsi respecté son devoir d'avis. En effet, en sa qualité de mandataire, l'architecte doit informer son mandant (le maître d'ouvrage) de tous les faits qui peuvent avoir une importance sur le déroulement des travaux. Or, c'est précisément ce qu'a fait l'architecte dans la clause en question.

Le maître d'ouvrage, qui est qualifié dans le domaine de la construction, ne pouvait pas, de bonne foi, attribuer à cette clause un autre sens que celui retenu ici.

Fribourg, le 17 mai 2021

Jean-Baptiste Zufferey



Annexes mentionnées



Source : Gex et Dorthe ingénieurs

Evaluation technique et vérification des coûts pour la remise en fonction de la pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac

Etude dans le cadre de la Commission d'enquête parlementaire instituée par le Grand Conseil du canton de Fribourg

Thomas Janssens, BFH-HAFL

08.06.2021

Contact

Thomas Janssens

Tel : +41 31 910 21 28

thomas.janssens@bfh.ch

Haute école spécialisée bernoise BFH

Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires HAFL

Länggasse 85

CH- 3052 Zollikofen

www.hafl.bfh.ch

Droits d'utilisation

Le présent rapport a été élaboré dans le cadre d'un mandat conclu entre la Commission d'enquête parlementaire « Pisciculture d'Estavayer » instituée par le Grand Conseil du canton de Fribourg, et la Haute école spécialisée bernoise. La Commission d'enquête parlementaire détient ainsi l'exclusivité de tous les droits de propriété intellectuelle qui lui sont liés.

Table des matières

Table des matières	3
Liste des tableaux	4
Liste des figures	4
1 Objectifs de l'étude	6
2 Evaluation technique des installations	7
2.1 Présentation de la pisciculture actuelle	7
2.2 Résumé des défauts	9
2.3 Evaluation des défauts constatés	10
2.3.1 Sources d'eau	10
2.3.1.1 Eau du lac	10
2.3.1.2 Eau du réseau	11
2.3.2 Distribution d'eau	11
2.3.2.1 Local technique	11
2.3.2.2 Bassins de réserve d'eau	12
2.3.2.3 Eau de la salle d'incubation/éclosion	13
2.3.3 Contrôle et réglage des paramètres d'eau	14
2.3.3.1 Température d'eau	14
2.3.3.2 Gestion de l'oxygène	14
2.3.3.3 Système de surveillance et de contrôle	15
2.3.4 Infrastructures piscicoles	16
2.3.4.1 Salle d'incubation et d'éclosion des œufs	16
2.3.4.2 Salle de production d'alevins	21
2.3.5 Canalisations et écoulements	23
2.3.6 Hangar à bateaux	24
2.3.7 Ventilation et climatisation des locaux	25
3 Remise en fonction de la pisciculture	26
3.1 Situation initiale	26
3.2 Dimensionnement	27
3.2.1 Aménagement du bâtiment	27
3.2.1.1 Distribution des salles	27
3.2.1.2 Structure du bâtiment	27
3.2.2 Infrastructures et volumes de production	27
3.2.2.1 Incubation des œufs	27
3.2.2.2 Bassins pour alevins	28
3.3 Besoins en eau	29
3.3.1 Source d'eau	29
3.3.2 Quantité d'eau nécessaire	31
3.3.3 Paramètres d'eau	31
3.3.3.1 Température	31
3.3.3.2 Autres paramètres physico-chimiques	32
3.3.3.3 Particules	32
3.4 Vérification des coûts pour la remise en fonction	32
3.4.1 Types de coûts	32
3.4.2 Analyse des coûts	34
3.4.2.1 Travaux préparatoires	34
3.4.2.2 Bâtiment	34
3.4.2.3 Equipements de production	35
3.4.2.4 Aménagements extérieurs	36
3.4.2.5 Coûts annexes	36
3.4.2.6 Matériel divers	36
3.4.3 Coûts pour la remise en fonction	37
3.5 Option de produire pour le canton de Fribourg à la pisciculture de Colombier	38

4	Conclusions	40
5	Bibliographie	41

Liste des tableaux

TABEAU 1	LISTE DES DÉFAUTS CONSTATÉS.....	9
TABEAU 2	BESOINS EN ŒUFS POUR CHAQUE ESPÈCE	28
TABEAU 3	DIMENSIONNEMENT DES INCUBATEURS	28
TABEAU 4	POSTES BUDGÉTAIRES	34
TABEAU 5	COÛTS RÉVISÉS	37
TABEAU 6	COMPARATIF ENTRE LES DEUX ESTIMATIONS	38

Liste des figures

FIGURE 1	PLAN DE COUPE DE LA PISCICULTURE.....	8
FIGURE 2	HANGAR À BATEAUX, PRISE D'EAU ET TUYAUTERIE DE REJET	10
FIGURE 3	LOCAL TECHNIQUE	11
FIGURE 4	CUVES DE RÉSERVE D'EAU.....	12
FIGURE 5	CHAUFFAGE DE L'EAU	12
FIGURE 6	TUYAUTERIES DANS LA SALLE DE PRODUCTION	13
FIGURE 7	SOURCES D'EAU.....	14
FIGURE 8	PANNEAU DE CONTRÔLE DU SYSTÈME D'ALARME	15
FIGURE 9	INCUBATEURS POUR ŒUFS DE CORÉGONES	16
FIGURE 10	INCUBATEURS POUR LES ŒUFS DE CORÉGONES	17
FIGURE 11	VANNES DE RÉGLAGE PRINCIPALES ET VANNES DE PRÉCISION DES INCUBATEURS.....	18
FIGURE 12	BOUTEILLES DE ZOUG TYPIQUES.....	18
FIGURE 13	SURVERSE DES BOUTEILLES DE ZOUG ET TUYAU DE COLLECTE DES LARVES.....	19
FIGURE 14	BAC DE RÉCOLTE DES LARVES DE CORÉGONE	19
FIGURE 15	BAC DE COLLECTE DES LARVES À ESTAVAYER ET SYSTÈME DE COLLECTE TYPIQUE.....	20
FIGURE 16	ZONE RÉSERVÉE À L'ÉCLOSION DES ŒUFS DE TRUITE À ESTAVAYER ET PISCICULTURE DE REPEUPLEMENT TYPIQUE.....	20
FIGURE 17	TABLES ET ARMOIRES POUR L'INCUBATION DES ŒUFS DE TRUITE	21
FIGURE 18	BASSINS POUR LA PRODUCTION D'ALEVINS À ESTAVAYER ET BASSINS TYPIQUES POUR PISCICULTURE DE REPEUPLEMENT.....	21
FIGURE 19	FOND DES BASSINS.....	22
FIGURE 20	BASSINS TELS QUE PROPOSÉS PAR M. GALLUSSER (À GAUCHE) ET BASSINS INSTALLÉS À ESTAVAYER (À DROITE)	22

FIGURE 21 ARRIVÉES D'EAU DU LAC OU DU RÉSEAU, TUYAU D'ENTRÉE D'EAU DU BASSIN ET VANNE DE RÉGULATION DU DÉBIT	23
FIGURE 22 UNIQUE CANAL D'ÉVACUATION D'EAU.....	23
FIGURE 23 EAU STAGNANTE	24
FIGURE 24 PROBLÈME DE RETOUR DE MATÉRIEL DE FILTRATION.....	24
FIGURE 25 HANGAR À BATEAUX AVANT ET APRÈS LE RAJOUT DE LA GRILLE.....	25
FIGURE 26 PANNEAUX EN BOIS DANS LE HANGAR À BATEAUX	25
FIGURE 27 LES DEUX ENTRÉES D'EAU DU LAC BRUTE.....	31

1 Objectifs de l'étude

La nouvelle pisciculture cantonale d'Estavayer, construite en 2015-2016 et inaugurée le 26 octobre 2016, n'a été mise en service que durant quelques mois avant d'être fermée pour cause de défauts majeurs. Afin de comprendre les raisons de cet échec, un premier rapport technique a été réalisé par la société Aqua Transform en 2017 [1]. Une enquête administrative a également été menée. Le 28 mai 2020, le Grand Conseil a institué une commission d'enquête parlementaire pour traiter des dysfonctionnements de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Les missions conférées à cette commission sont les suivantes :

1. clarifier les circonstances qui ont conduit à la situation actuelle ;
2. apprécier les choix opérés ;
3. déterminer les erreurs ou manquements commis et leur-s auteur-s ;
4. clarifier les responsabilités des différents acteurs du dossier ;
5. vérifier l'exactitude du montant de 1,5 million de francs nécessaire à la remise en fonction de la pisciculture.

La présente étude se concentre sur les aspects techniques et permet de mieux comprendre pourquoi cette pisciculture ne fonctionne pas correctement.

La proposition pour la remise en état de la pisciculture est ensuite évaluée et les coûts sont vérifiés.

L'étude a été réalisée en se basant sur plusieurs sources d'informations :

- Visites de la pisciculture cantonale d'Estavayer
- Visite de la pisciculture cantonale de Gléresse (BE)
- Auditions des personnes liées au projet
- Analyse des documents existants (rapports existants, courriers, offres...)
- Evaluation des installations
- Discussions avec les utilisateurs
- Discussions avec l'ingénieur aquacole qui a chiffré le montant pour la remise en état

2 Evaluation technique des installations

Cette partie du rapport explique les défauts constatés et les conséquences pour la production.

2.1 Présentation de la pisciculture actuelle

La pisciculture actuelle s'appuie sur le décret du Grand Conseil du 11 mai 2011 accordant un crédit 2.000.000 francs pour la construction d'une nouvelle pisciculture devant permettre de concentrer sur un seul site toute la production de poissons du canton de Fribourg. Les poissons seraient destinés principalement aux lacs de Neuchâtel et de Morat [2].

Bruno Gallusser (bureau d'ingénieurs à St Gall) a été chargé de la conception technique de la nouvelle pisciculture. Il a dessiné les premiers plans en 2009 et 2010 et a basé son étude sur des chiffres de production souhaités par le canton.

La construction a été reportée de plusieurs années pour cause d'oppositions concernant la modification du plan d'aménagement local et pour l'obtention du permis de construire [3]. Les premiers plans de M. Gallusser sont repris comme base pour le nouveau projet. Les travaux de fondations et de construction ont débuté au second semestre 2015 et ont duré environ une année.

La pisciculture est inaugurée 26 octobre 2016 [4]. La figure 1 présente une vue d'ensemble de la pisciculture avec les différentes zones. La structure a été utilisée de novembre 2016 à janvier 2017, avant d'être arrêtée car d'importants dysfonctionnements ont été constatés. Une grande partie des œufs de palée, bondelle, truite et brochet ne sont pas arrivés au terme de l'incubation. Les œufs de bondelle de la deuxième production ont été déplacés vers l'ancienne pisciculture pour limiter les dégâts. La production de brochets a nécessité des adaptations d'urgence des installations. Selon les espèces, les pertes variaient de 41 à 85% [4,5,6,7].

Ce qui a été réalisé ne correspond pas à ce qui a été mis à l'enquête.

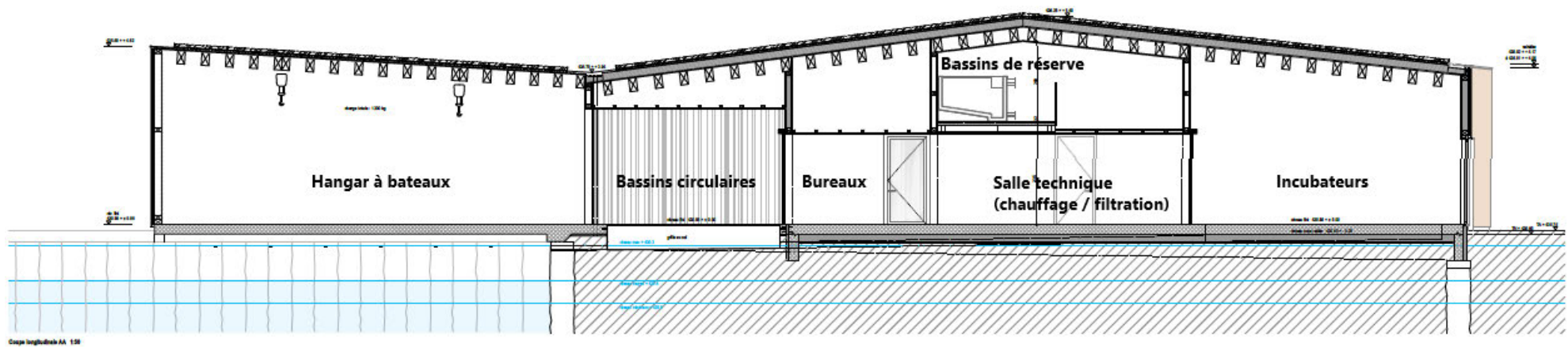


Figure 1 Plan de coupe de la pisciculture, adapté de [8]

2.2 Résumé des défauts

Une pisciculture cantonale doit pouvoir produire des espèces aquacoles selon des besoins qui ont été clairement définis. L'environnement de production doit respecter les besoins des espèces produites. Le tableau ci-dessous présente la liste des défauts constatés. Certains défauts sont critiques et rendent la pisciculture inadaptée. D'autres sont moins critiques mais rendent l'environnement du poisson suboptimal ou l'utilisation des infrastructures peu pratique pour les utilisateurs.

Tableau 1 Liste des défauts constatés

Thème	Défauts majeurs	Autres défauts
Source d'eau (3.3.1)	L'eau pour la pisciculture est de mauvaise qualité car pompée dans le hangar à bateaux.	Absence de réacteur UV pour la désinfection de l'eau.
	Le tuyau d'évacuation d'eau est situé à proximité du tuyau d'entrée d'eau.	
	La filtration mécanique est inadaptée et sous-dimensionnée.	
Distribution d'eau (3.3.2)	L'eau est pompée vers le bas au lieu d'utiliser un système en gravitaire.	Aucun système de dégazage n'a été installé.
	Le dimensionnement des tuyauteries est mal calculé.	Les multiples vannes et réductions de diamètres rendent le réglage des débits difficile et peu pratique.
	Les problèmes de pression et les poches d'air dans les tuyauteries créent des débits instables et des problèmes de sursaturation.	
Contrôle et réglage des paramètres d'eau (3.3.3)	Le système de mélange/réglage de la température de l'eau n'est pas assez sécurisé.	Il n'est pas possible de contrôler l'intensité lumineuse dans la salle d'incubation.
	Il manque de nombreuses sondes de mesure des paramètres d'eau.	Le système de réglage de débits dans les bassins de production de truites est inadapté.
	Le système d'alarme n'est pas assez sécurisé.	
Infrastructures piscicoles (3.3.4)	De manière générale, l'investissement dans des infrastructures piscicoles professionnelles a été négligé.	Les bassins de production de truites ne respectent pas les règles de bases de l'hydraulique.
	Les incubateurs pour les corégones (bouteilles de Zoug) sont inadaptés.	La chute d'eau entre les incubateurs et le bac de stockage est trop violente pour des larves à peine écloses.
		Les bassins extérieurs initialement prévus pour la production de brochet n'ont pas été installés.
		Il n'y a pas de solution pratique pour stocker les alevins dans le bateau.
		La salle d'incubation devrait être située plus proche du hangar à bateaux.
		Toutes les parties en inox auraient pu être réalisées en PE, PVC ou fibre.
		Le bois OSB présent partout est un mauvais choix en milieu humide.
		La salle contenant les bassins circulaires est ouverte sur le côté. Le sol est souvent gelé en hiver.
Canalisations et écoulements (3.3.5)	Il n'y a pas de pentes permettant l'évacuation d'eau dans les salles de production.	Un retour de matériel de filtration dans les égoûts a été constaté lors du rétrolavage du filtre mécanique.
	Le seul égout dans la salle d'incubation/éclosion est trop petit par rapport aux dimensions de la salle.	
	Les canalisations n'ont pas de pente, ce qui ne permet pas un bon écoulement des eaux usées	
Hangar à bateaux (3.3.6)	L'entrée est trop étroite.	Le hangar à bateaux n'est pas terminé.
	Les panneaux de bois OSB descendent jusqu'au niveau du sol dans le hangar à bateaux.	La porte ne ferme pas jusqu'en bas.
Chauffage et climatisation du bâtiment (3.3.7)	La pompe à chaleur qui chauffe le bâtiment ne fonctionne pas avec une eau trop froide.	Pas de système pour contrôler l'humidité de l'air.
		Pas de système de ventilation adapté.

2.3 Evaluation des défauts constatés

Les défauts listés dans le tableau 1 sont décrits dans ce chapitre.

2.3.1 Sources d'eau

2.3.1.1 Eau du lac

Même si l'eau du lac n'est pas la meilleure eau en termes de qualité, c'est l'eau la plus appropriée pour une pisciculture de repeuplement. Les larves et alevins y sont restockés et les adapter au préalable favorise leur survie.

Cependant, l'eau du lac est pompée dans le hangar à bateaux à un endroit totalement inapproprié. Elle comporte à cet endroit un grand nombre de sédiments, d'algues, de zooplancton et autres impuretés (Fig. 2). Le risque d'entrée d'agents pathogènes est considérable. Ce risque est d'autant plus grand que cette eau n'est pas désinfectée. Un traitement UV-C serait spécialement recommandé dans ce cas.

La qualité d'eau pompée à cet endroit peut varier fortement au cours d'une journée en fonction des conditions météorologiques, avec des changements rapides de température, d'oxygène, et de concentration en matière organique. Le niveau d'eau du lac varie et elle peut même geler en hiver. La conduite de rejet des eaux usées est située à proximité de la prise d'eau neuve, causant une contamination supplémentaire.

Il est recommandé de prélever l'eau dans le lac à une distance et profondeur suffisante pour avoir une meilleure qualité et des paramètres stables. Cette option avait vraisemblablement été considérée en 2015-16 mais abandonnée par la suite, faute de budget.



Figure 2 : Hangar à bateaux, prise d'eau et tuyauterie de rejet

La filtration mécanique (filtre à charbon) n'a pas fonctionné correctement comme le confirme le sable et le grand nombre de particules retrouvés dans l'eau des bassins. Le type de filtration utilisé n'est pas le plus adapté. Pour corriger une telle qualité d'eau, on aurait pu installer des filtres à sable ou un filtre à tambour, éventuellement en combinaison avec des filtres à poches pour une filtration encore plus fine. Un préfiltre est de toute manière nécessaire pour éviter que des larves de moustiques ne colonisent les tuyauteries.

2.3.1.2 Eau du réseau

De l'eau du réseau est disponible mais le débit s'est avéré fortement limité car le diamètre de la tuyauterie a été sous-dimensionné.

Un approvisionnement en eau fiable et de qualité est une condition de base. Le projet a été modifié en cours de route, un débit de 30 m³/heure étant nécessaire au lieu des 20 m³/heure initialement prévus. L'approvisionnement d'eau du lac ne suffisait plus, celui-ci devait être compensé par l'eau du réseau. Lors du niveau exceptionnellement bas du lac en 2017, alors que le manque d'eau devait être assuré exclusivement par le réseau d'eau communal, l'on s'est aperçu que le diamètre de la tuyauterie était de 32 mm au lieu de 65 mm prévu sur les plans. Vu que les tuyauteries étaient manifestement trop petites et que cela ne pouvait plus être modifié, le débit d'eau a été augmenté en augmentant la vitesse des pompes.

Une autre conséquence est le manque d'eau pour le rétro-lavage du filtre à charbon actif. Le nettoyage du filtre ne peut pas être effectué convenablement. En effet, le rétro-lavage du filtre nécessite un volume de 8 m³ alors que le tuyau d'eau du réseau a été sous-dimensionné et que la cuve de réserve prévue à cet effet ne dispose que de 4 m³. Rincer moins longtemps et plus souvent n'est pas la solution.

2.3.2 Distribution d'eau

2.3.2.1 Local technique

Les pompes (Fig. 3) sont de bonne qualité et le type de pompes est adapté. La pompe à chaleur pour le chauffage du bâtiment est surdimensionnée (Fig. 3). Cela s'explique par le fait qu'au moment de l'installation, elle était aussi prévue pour chauffer l'eau des bassins.



Figure 3 Local technique

2.3.2.2 Bassins de réserve d'eau

A l'étage, trois cuves en acier inoxydable permettent d'avoir à disposition des réserves d'eau à des températures différentes pour la production. L'eau est amenée dans ces cuves à l'aide de tuyaux en polyéthylène (Fig. 4). L'eau est ensuite pompée depuis les bacs à l'étage vers les bassins de production situés en bas à l'aide de pompes. Il y a un problème de conception. La solution normale aurait été de faire circuler l'eau par gravité.



Figure 4 Cuves de réserve d'eau

Le pompage génère des coûts électriques, mais le problème principal est la pression dans les tuyauteries pouvant occasionner des problèmes de sursaturation gazeuse. Une eau présentant une saturation totale en gaz trop élevée favorise la maladie des bulles de gaz (saturation en azote, maladie de décompression) chez les jeunes poissons. Les poissons ne sont pas capables de survivre avec des vaisseaux distendus après y avoir été exposés.

Il aurait alors fallu installer un système de dégazage pour équilibrer les pressions et les débits et éviter les problèmes de sursaturation. Il y a des solutions et suffisamment d'espace à disposition pour cela.

Le concept initial ne comprenait pas de pompes dans les cuves de réserve d'eau. Celles-ci ont été rajoutées sans penser aux conséquences au niveau technique. Le manque de place empêchant une disposition idéale des tuyaux a été évoqué [9] mais des solutions existaient cependant pour faire circuler l'eau en gravitaire.

L'eau dans les cuves peut être chauffée à l'aide d'un serpentín ou de corps de chauffe (Fig. 5).



Figure 5 Chauffage de l'eau

Une des cuves est destinée au rétro-lavage du filtre. Le rétro-lavage nécessite 8 m³ d'eau alors que le bac a une capacité de 4m³ seulement. Cela ne permet pas de rincer le filtre correctement tout en assurant un approvisionnement continu en eau pour la production.

Toutes ces cuves et tuyauteries en acier inoxydable auraient pu être réalisées en polyéthylène, polypropylène, PVC ou fibre. Les vannes motorisées ont aussi été une dépense inutile.

2.3.2.3 Eau de la salle d'incubation/éclosion

Le système était instable et difficile à gérer. Les utilisateurs ont constaté des fluctuations importantes de débits. Il y avait parfois un manque d'eau et parfois trop d'eau. Les problèmes de pression dans les tuyaux étaient si graves que des œufs étaient parfois éjectés des incubateurs.

Des conditions d'élevage stables sont indispensables. Une fluctuation des débits a également une influence sur l'hydraulique dans les incubateurs et les bassins, sur la température et sur l'apport d'oxygène.

Les diamètres des tuyaux doivent être recalculés. A première vue, il n'y a pas toujours de logique dans le choix des diamètres utilisés (Fig. 6). Le travail effectué sur place est de haute qualité, mais cela ne correspond pas aux besoins d'une pisciculture. Les tuyauteries auraient pu être réalisées en polyéthylène, polypropylène ou PVC plutôt qu'en acier inoxydable.



Figure 6 Tuyauteries dans la salle de production

2.3.3 Contrôle et réglage des paramètres d'eau

Les poissons doivent idéalement être élevés dans un environnement proche de celui où ils vont être remis à l'eau. Un contrôle absolu de tous les paramètres physicochimiques de l'eau n'est donc pas essentiel mais un certain nombre de paramètres sont néanmoins importants pour la bonne santé et la survie des poissons.

2.3.3.1 Température d'eau

Plusieurs bassins de réserve sont utilisés pour obtenir de l'eau à des températures différentes : eau du réseau, eau refroidie 1-4 degrés, eau du lac, eau chauffée (Fig. 7). Cependant, dans la pratique, il s'est avéré impossible d'obtenir les températures stables désirées pour l'élevage, tant pour l'eau froide que pour l'eau chaude. Selon les utilisateurs, le réglage de la température n'était pas suffisamment précis et l'éclosion des œufs à basse température (1-2°C) n'était pas stable.



Figure 7 Sources d'eau

Les stades d'œufs et larvaire sont très sensibles. Des fluctuations de température soudaines doivent être évitées à tout prix car elles peuvent avoir une multitude d'effets négatifs et causer des pertes.

L'option d'une pompe à chaleur pour refroidir l'eau du lac d'un degré supplémentaire avait été envisagée mais abandonnée pour réaliser des économies. Il aurait été préférable de maintenir cette option. Cela aurait donné plus de sécurité et de flexibilité, notamment l'option de pouvoir retarder les éclosions pour mieux étaler le repeuplement.

Un système de récupération de chaleur et froid aurait permis d'économiser de l'énergie.

2.3.3.2 Gestion de l'oxygène

Dans la salle d'incubation/éclosion, un apport d'oxygène technique a été jugé inutile car il n'était pas prévu de nourrir les corégones. Un débit d'eau suffisant était censé apporter l'oxygène nécessaire. Pour les bassins qui devaient contenir des truites devant être nourries, un apport oxygène n'était pas prévu non plus.

Un système de contrôle comprenant un minimum de sondes de mesure de l'oxygène dissous n'est pas commun dans les piscicultures de repeuplement mais est recommandé. Il permettrait de s'assurer d'un taux d'oxygène toujours optimal pour les œufs et les poissons. Un système simple de vannes électro-magnétiques injecte alors de l'oxygène technique dans l'eau en cas de besoin.

2.3.3.3 Système de surveillance et de contrôle

Un système d'alarme a été installé (Fig. 8) mais n'a pas permis d'éviter une perte totale. En effet, lors de la mise en route de la pisciculture, une augmentation de la température jusqu'à 17°C durant la nuit a causé la perte de 300 kg d'œufs. Cela a été occasionné par le dysfonctionnement d'une vanne (et sectionnement d'un câble). Les procédures mises en place n'ont pas permis de réagir à temps. Il n'y a pas de relevés de températures disponibles, ni de papiers d'interventions. Ce problème technique a précipité la fermeture de la pisciculture.



Figure 8 Panneau de contrôle du système d'alarme

Il est essentiel de mettre sous alarme tout ce qui peut représenter un risque. Chaque site d'élevage doit avoir un système de suivi et de contrôle performant et disposer d'un manuel de gestion des risques pour minimiser les erreurs techniques et humaines. Dans tous les cas où cela est possible sans intervention humaine, chaque seuil critique doit déclencher automatiquement une réaction du système. Pour ce type de structure, la présence du personnel n'est pas permanente, ce qui justifie d'autant plus d'avoir un système performant.

Il faut bien sûr indiquer à la société d'alarme quels sont les besoins et ce qui doit être couvert. Il existe en Suisse depuis longtemps des sociétés spécialisées ayant de l'expérience dans ce type de systèmes pour l'aquaculture.

Selon les utilisateurs, des alarmes installées dans les cuves de réserve à l'étage se déclenchaient trop souvent (faibles changements de niveau d'eau dans les cuves de réserve, baisses de tension électrique).

Dans les bassins de production et incubateurs, il n'y a pas de sondes de mesure de l'oxygène, de la température et des niveaux d'eau.

2.3.4 Infrastructures piscicoles

Selon une communication datée du 26 octobre 2016 sur le site officiel du canton de fribourg [2], les alevins seraient destinés principalement aux lacs de Neuchâtel et de Morat, comme pour l'ancienne pisciculture. La pisciculture permettrait de stocker jusqu'à 750 litres d'œufs. La capacité aurait été légèrement augmentée par rapport à l'ancienne installation.

Le but de cette pisciculture est, comme pour la plupart des piscicultures cantonales en Suisse, l'élevage de larves de palée et bondelle, et dans une moindre mesure l'élevage d'alevins de truite et de brochet. La possibilité de produire d'autres espèces, comme des ombles et des écrevisses, a aussi été évoquée. Il s'agit donc de soutenir la pêche mais aussi de repeupler les espèces menacées dans les lacs et cours d'eau du canton.

De manière générale, les volumes de production semblent vraiment faibles pour une telle pisciculture cantonale. Il est étonnant de construire une telle installation pour des volumes de production aussi limités.

Il n'y a aucun bassin extérieur. Leur installation aurait été prévue pour plus tard mais la mise à l'arrêt de la pisciculture a empêché de terminer le travail.

Il est clair que trop peu d'argent a été investi dans l'équipement piscicole. Cet aspect a été négligé par rapport aux autres postes de dépenses. Le projet s'étant avéré plus cher que prévu, au cours de la réalisation, des économies ont dû être réalisées. Les plus grandes économies ont été réalisées sur les bassins d'élevage et les incubateurs [17].

2.3.4.1 Salle d'incubation et d'éclosion des œufs

2.3.4.1.1 Incubateurs de type « bouteilles de Zoug »

Les incubateurs pour les œufs de corégones ont été dessinés par M. Gallusser (Fig. 9).

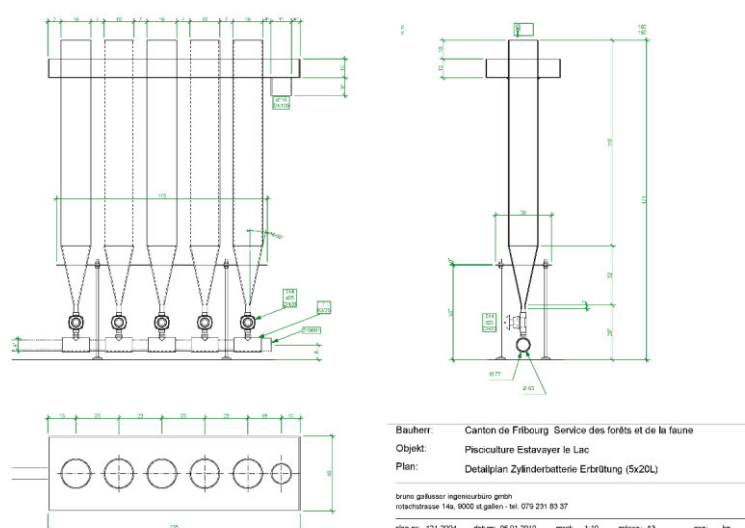


Figure 9 Incubateurs pour œufs de corégones tels que prévus initialement par M. Gallusser [10]

Les incubateurs installés (Fig. 10) sont atypiques et inadaptés, indépendamment des volumes de stockage d'œufs nécessaires.

- La hauteur (1 m 80) est trop importante. Pour ce type de système, il faut avoir suffisamment de débit sans avoir trop de pression. Avec une telle hauteur d'eau, il faut une pression considérable pour faire fonctionner les incubateurs et obtenir un brassage correct des œufs. Des problèmes de sursaturation sont inévitables.
- Il est impossible de sortir les œufs, ce qui est pourtant indispensable pour éliminer les œufs morts, effectuer un contrôle qualité ou effectuer d'autres manipulations.
- Les volumes sont trop grands en relation avec la capacité de production : plus de petits volumes facilitent la gestion des œufs. Il faut stocker régulièrement et éviter de mélanger des œufs d'âges trop différents.



Figure 10 Incubateurs pour les œufs de corégones

L'eau alimentant les bouteilles de Zoug est pompée depuis l'étage vers le bas provoquant des débits instables et des problèmes supplémentaires de pression dus à des turbulences au niveau de la pompe et dans les tuyauteries.

Le système de réglage des débits est complexe (Fig 11). Les sections de tuyaux de diamètres différents et des tuyauteries et vannes de réglage par bouteille de Zoug rendent difficile un réglage précis.

Un système de réglage flexible et facilement ajustable est important pour une bonne incubation des œufs et pour obtenir des larves de bonne qualité. Les débits doivent être réglables en permanence en fonction du nombre de bouteilles de Zoug en utilisation et de l'âge des œufs.



Figure 11 Vannes de réglage principales et vannes de précision des incubateurs

La figure 12 présente le type de bouteilles de Zoug le plus souvent utilisé dans les piscicultures.



Figure 12 Bouteilles de Zoug typiques

2.3.4.1.2 Système de collecte des larves

Une fois les larves écloses, elles nagent avec le courant vers le haut des bouteilles et sont récoltées dans un réservoir.

Le diamètre du tuyau récoltant les larves et coquilles d'œufs dans le bac de décantation est énorme (Fig. 13). D'après les utilisateurs, il y avait en permanence seulement un filet d'eau, alors qu'il est important pour les larves d'être toujours totalement immergées.



Figure 13 Surverse des bouteilles de Zoug et tuyau de collecte des larves

La chute des larves écloses jusqu'aux bacs est trop violente.

Le bac de stockage de larves est atypique (Fig. 14). Le diamètre d'entrée d'eau est plus grand que le diamètre de sortie.

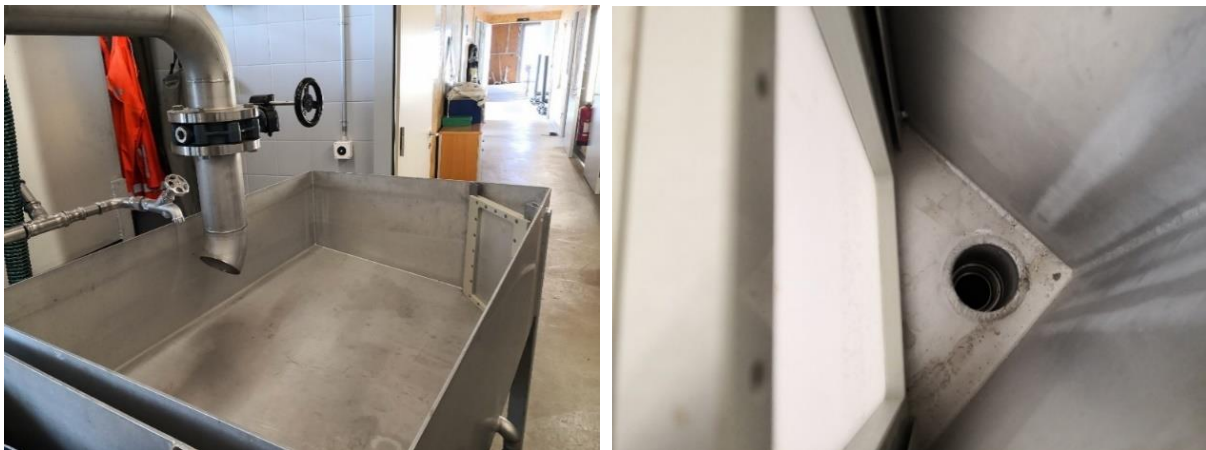


Figure 14 Bac de récolte des larves de corégone

Pour la collecte des larves, aucun système n'avait été prévu. Un système de fortune a été trouvé pour récolter les larves de corégones (Fig. 15). Ces poissons sont réputés fragiles et difficiles à transporter. Habituellement, dans les pisciculture cantonales, une tuyauterie entre la salle d'éclosion permet le transport des larves en douceur et de manière efficace jusqu'au lac.

Pour faciliter le stockage des larves dans le bateau, la salle d'incubation et d'éclosion aurait idéalement dû être située à proximité du lac plutôt qu'à l'autre bout du bâtiment. L'aménagement des locaux n'a pas été bien pensé. Si la pisciculture est remise en fonction, il faudrait repenser l'emplacement des salles et déplacer les bouteilles de Zoug près du port.



Figure 15 Bac de collecte des larves à Estavayer et système de collecte typique

2.3.4.1.3 Tables d'éclosion

L'autre partie de cette salle est utilisée pour l'éclosion des œufs de truite (Fig. 16). Elle donne une impression de désordre et de manque de planification. De nouvelles tables d'éclosion ont été installées, mais elles étaient bien trop petites pour stocker la quantité d'œufs désirée. Du matériel ancien a été ramené de l'ancienne pisciculture pour combler le manque de volume de production (Fig. 17).



Figure 16 Zone réservée à l'éclosion des œufs de truite à Estavayer et pisciculture de repeuplement typique



Figure 17 Tables et armoires pour l'incubation des œufs de truite

2.3.4.1.4 Contrôle de la lumière

Il faudrait pouvoir contrôler la photopériode, l'intensité et régler la lumière différemment selon les zones dans la salle. A certaines étapes du développement, pour certaines espèces, les œufs devraient être maintenus à l'obscurité.

2.3.4.2 Salle de production d'alevins

Un espace situé entre le hangar à bateaux et les bureaux a été aménagé pour produire des alevins de truite. Cette salle semi-ouverte contient quatre bassins avec un volume d'environ 2.5 m³ chacun (Fig. 18).



Figure 18 Bassins pour la production d'alevins à Estavayer et bassins typiques pour pisciculture de repeuplement

Les bassins sont mal conçus. Il n'y a pas de pente au fond du bassin et cela a une influence négative sur la propreté et signifie une perte de temps pour le nettoyage (Fig. 19). Des bassins de ce type doivent être autonettoyants. Le ratio diamètre/ hauteur d'eau n'est pas idéal, ce qui n'optimise pas l'hydraulique dans le bassin. Les grilles de fond se soulèvent d'elles même lorsque les bassins sont en eau, aucun système de fixation n'a été prévu.



Figure 19 Fond des bassins

La figure ci-dessous présente montre la différence entre les bassins tels que prévus dans le concept initial et les bassins tels que voulus au moment de la construction. Le fond est dessiné avec une pente de 2,7% mais cela n'a pas été respecté lors de la construction (Fig. 20).

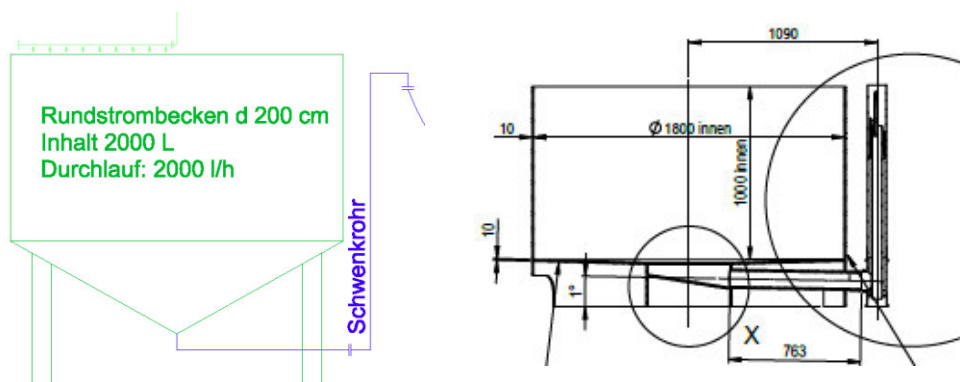


Figure 20 Bassins tels que proposés par M. Gallusser (à gauche) et bassins installés à Estavayer (à droite) [9, 10]

Deux tuyauteries permettent d'utiliser au choix de l'eau du lac ou de l'eau du réseau d'eau potable (Fig. 21). Le tuyau d'entrée d'eau principal est mal conçu. Sans même faire de calculs, il est clair que les trous dans la canne d'arrivée d'eau sont beaucoup trop petits en relation avec le diamètre du tuyau principal. Il y aura trop de pression et pas assez de débit et l'hydraulique qui en résulte dans le bassin sera inappropriée.

Alors que des choses basiques n'ont pas été respectées, un système de réglage de débits de haute technologie a été installé. Ce système n'est même pas utilisé dans les piscicultures commerciales les plus modernes.



Figure 21 Arrivées d'eau du lac ou du réseau, tuyau d'entrée d'eau du bassin et vanne de régulation du débit

Comme pour les incubateurs, les bassins devraient être reliés à une tuyauterie permettant de mettre les poissons directement dans le bateau.

Les tuyaux ne devraient pas être en acier inoxydable, mais en matériaux plastiques.

Cet espace est semi-ouvert. Il y fait si froid en hiver que le sol autour des bassins gèle, avec pour conséquence des risques de glissades. Elle devrait être fermée.

2.3.5 Canalisations et écoulements



Figure 22 Unique canal d'évacuation d'eau de la salle d'incubation/éclosion

Au départ, aucune grille d'évacuation sous les incubateurs n'avait été prévue, elle a été rajoutée par la suite (Fig. 22). Il n'y a pas de pente sous cette grille, ce qui a pour conséquence qu'il reste toujours un fond d'eau sale.

Le problème est encore accentué par le fait que les entrées de tuyauteries raccordées aux canaux ne sont pas placées au fond des égouts.

Cette salle devrait avoir des standards d'hygiène élevés et cela représente un risque considérable.



Figure 23 Eau stagnante

La salle n'a pas de pente ce qui signifie que l'eau peut s'accumuler (fig. 23).

Il aurait fallu recouvrir les sols en béton d'un revêtement qui améliore l'hygiène et évite les risques de glissades.



Figure 24 Problème de retour de matériel de filtration dans les canalisations

Les canaux d'écoulement principaux sont mal conçus. La saleté peut s'accumuler, stagner et même remonter dans les tuyauteries d'évacuation d'eau. Il faudrait une pente de 1-3% permettant d'évacuer l'eau correctement.

Il y a eu des retours d'eau dans les canalisations lors du rinçage du filtre. Du matériel de filtration issu des filtres a même été rejeté jusque dans la salle (Fig. 24).

Les canalisations d'évacuation d'eau sont soit trop petites, soit mal conçues. Elles ne permettent en tout cas pas une évacuation correcte de l'eau. Il n'y a aucune possibilité d'accès et donc de nettoyage.

Aussi, il aurait fallu prévoir deux systèmes d'évacuation séparés. Il est essentiel de pouvoir déverser l'eau soit dans le lac, soit dans une canalisation allant vers la station d'épuration, notamment pour pouvoir nettoyer ou désinfecter des installations avec des produits chimiques.

2.3.6 Hangar à bateaux

L'entrée du hangar à bateaux est trop étroite. Pour un nouveau bâtiment, on aurait dû prévoir plus grand, d'autant que l'espace était disponible.

Un quai flottant et une grue font défaut et l'utilisation est dangereuse, surtout les jours de grand vent. Il faut pouvoir charger les poissons dans le bateau de manière sécurisée. Le bateau devrait pouvoir être sorti de l'eau (cela était prévu mais n'a finalement pas été réalisé).

La porte dans le hangar à bateaux ne ferme pas jusqu'en bas. L'espace ouvert a été comblé par un bout de grillage (Fig. 25).



Figure 25 Hangar à bateaux avant et après le rajout de la grille

Après vérification, ce type de panneaux en bois aggloméré ne convient pas aux milieux humides. Le problème est accentué par le fait que les plaques descendent jusqu'à même le sol (Fig. 26). De manière générale, le bâtiment comporte beaucoup de ces panneaux et des dommages sont à prévoir.



Figure 26 Panneaux en bois dans le hangar à bateaux

2.3.7 Ventilation et climatisation des locaux

Aucun système de ventilation n'a été prévu. Un système de ventilation est souvent combiné à un système de climatisation et chauffage. Cela permet d'éviter un taux d'humidité trop élevé et la condensation. Idéalement, il faudrait prévoir un système de récupération de chaleur.

La pompe à chaleur ne marche pas avec une eau trop froide, ce qui pose des problèmes en hiver. Un chauffage électrique provisoire de 22 kW a été installé. Les factures de chauffage sont montées à 1200 CHF/mois.

3 Remise en fonction de la pisciculture

3.1 Situation initiale

L'arrêt de la pisciculture est dû à des défauts majeur de conception rendant la pisciculture inutilisable en l'état. La société Aqua Transform a fait en 2019 une proposition pour la remise en état. Les gardes-pêches cantonaux et l'entreprise Aqua Transform se sont rencontrés à quatre reprises entre 2017 et 2019. Le but de ces réunions était de comprendre les besoins spécifiques. Aqua Transform a ensuite réalisé une estimation de budget pour réaliser ce nouveau projet.

Il est important de mentionner qu'il n'y a pas une seule et unique solution pour remettre en fonction la pisciculture, et que les partenaires pour une éventuelle remise en état de la pisciculture doivent encore être désignés.

L'étude n'est cependant pas à refaire intégralement car la proposition d'Aqua Transform était basée sur les besoins formulés par le canton et avait déjà été validée par les utilisateurs de la section faune, chasse et pêche. Des discussions avec les utilisateurs a eu pour but de vérifier si ces souhaits sont toujours d'actualité.

Cette partie de l'étude

- évalue si l'agencement des salles est bien pensé,
- présente les besoins formulés par le canton (quelles espèces et quelles tailles/quantités),
- étudie si l'approvisionnement d'eau est adapté en termes de quantité et qualité,
- vérifie si les installations techniques sont adaptées (volumes de production/filtration d'eau/coté fonctionnel),
- vérifie les coûts pour la mise en œuvre d'un nouveau projet en étudiant les demandes d'offres existantes,
- présente une nouvelle offre remaniée et complétée.

3.2 Dimensionnement

3.2.1 Aménagement du bâtiment

3.2.1.1 Distribution des salles

La disposition actuelle des salles est inadaptée. On n'a pas assez pensé au fonctionnel lors de la réalisation. Aqua Transform a proposé une réorganisation pour la nouvelle pisciculture.

Les larves de palée et bondelles sont remises à l'eau rapidement après l'éclosion. Les truites quant à elles restent dans la structure une vingtaine de jours. Elles sont ensuite normalement restockées dans les cours d'eau du canton. Les bassins de truite sont actuellement situés à proximité du port et la salle d'incubation est au fond du bâtiment. Il est donc logique de déplacer l'incubation et les bassins pour les palées et bondelles près du port pour faciliter le transfert au bateau et de faire éclore et éventuellement grandir les truites au fond du bâtiment.

Les brochets restent plusieurs mois dans les bassins. Ces bassins n'ont pas encore été réalisés.

3.2.1.2 Structure du bâtiment

Il faut tenir compte du fait que le bâtiment est déjà construit. Le manque de place pour la production est une contrainte. Les murs ne sont pas tous droits, ce qui n'arrange pas le côté fonctionnel. Il est cependant possible de transformer cette pisciculture en une structure qui peut produire de manière efficiente et professionnelle.

Il est possible de corriger des erreurs structurelles mais certaines choses réalisées ne peuvent plus être modifiées car les coûts engendrés seraient démesurés. L'évacuation de l'eau est un bon exemple. Les canalisations des égouts et les grilles d'évacuation ne peuvent pas être refaites à moins de casser la dalle béton. Il est néanmoins possible d'éviter que l'eau ne stagne dans les salles en rajoutant des pentes.

3.2.2 Infrastructures et volumes de production

3.2.2.1 Incubation des œufs

Le type d'incubateur et les volumes nécessaires dépendent de l'espèce et du nombre d'œufs incubés à chaque période de l'année.

Il existe plusieurs types d'incubateurs. Pour les œufs de palée et bondelle, ainsi que pour les œufs de brochet, les bouteilles de Zoug sont bien adaptées. Pour les truites, l'incubation se fait le plus souvent dans des incubateurs verticaux (armoires). Le nombre d'incubateurs peut alors être défini en tenant compte des quantités désirées pour chaque espèce et des densités de stockage des œufs (Tableau 2).

Tableau 2 Besoins en œufs pour chaque espèce [adapté de 11 et com. personnelle]

Espèce	Palée	Bondelle	Truite	Brochet
Nombre désiré	30.000.000	10.000.000	200.000	200.000
Type d'incubateur	Bouteille de Zoug	Bouteille de Zoug	Incubateur vertical	Bouteille de Zoug
Oeufs par litre	70.000 - 115.000	100.000 - 115.000	10.000	50.000 - 60.000

Pour les palées (frai en décembre, éclosions en février-mars), un stockage de 30 millions d'œufs incubés à 70.000 œufs par litre donne un volume théorique nécessaire de 429 litres. Pour la bondelle (frai en janvier-février, éclosions en mars-avril), 10 millions d'œufs incubés à 100.000 œufs par litre donne un volume d'incubation de 100 litres. Pour le brochet, le volume de production nécessaire est plus faible et la période d'occupation des incubateurs (pontes jusqu'aux éclosions) ne se recoupe normalement pas.

Les volumes des bouteilles de Zoug typiques varient. Ceux-ci ne doivent être ni trop petits (gain de place et de temps), ni trop grands (un plus grand nombre permet une plus grande flexibilité et sécurité de production). En divisant les volumes de production souhaités par le volume des bouteilles de Zoug, cela permet de calculer le nombre de bouteilles à installer. Il est recommandé de prendre quelques incubateurs supplémentaires pour donner une marge de sécurité et plus de flexibilité (autres espèces ?).

Les truites peuvent être incubées dans des incubateurs verticaux ou sur des tables contenant des auges pour séparer les œufs. Les volumes communément utilisés varient.

Le tableau 3 ci-dessous représente les besoins théoriques pour l'incubation des œufs à la pisciculture.

Tableau 3 Dimensionnement des incubateurs

Espèce	Palée	Bondelle	Truite	Brochet
Type d'incubateur	Bouteille de Zoug	Bouteille de Zoug	Incubateur vertical	Bouteille de Zoug
Volume nécessaire (litres)	429	100	20	4
Nombre de bouteilles de 20 litres	22	5		
Nombre de bouteilles de 8 litres				1
Nombre d'incubateurs verticaux de 10 litres			2	

Il faudrait au moins 27 bouteilles de Zoug de 20 litres mais le nombre réel d'incubateurs devra être plus important pour permettre de stocker éventuellement plus d'œufs que prévu et donner la possibilité de stocker de plus petites quantités d'œufs d'âges différents.

3.2.2.2 Bassins pour alevins

Le nombre, la taille et la forme des bassins dépendent de la taille de remise à l'eau et des survies normales. La survie normale lors des premières étapes du cycle de production est variable selon l'espèce. Elle dépend aussi d'autres facteurs qui sont plus ou moins sous contrôle. La réussite pour chaque espèce peut donc varier d'une année à l'autre.

Le taux d'éclosion (larves écloses par rapport au nombre d'œufs mis à incuber) est généralement élevé pour les truites et palées (90-95%). Pour les bondelles, plus fragiles, ce taux est plus bas (65-75%) et il est même question de ne peut être plus en produire dans le futur.

Les palées et bondelles sont mises à l'eau le plus rapidement possible, après l'épuisement des réserves vitellines. Les truites sont remises dans le lac une vingtaine de jours après l'éclosion et se nourrissent pendant cette période de leurs réserves vitellines. Elles ne sont normalement pas nourries avec de l'aliment et la survie est de 95%.

Pour le brochet, seulement 40 à 50% des œufs survivent habituellement jusqu'à l'éclosion. Ils restent dans la pisciculture quelques mois pour leur donner une bonne chance de survie dans le lac. Le taux de survie est ensuite de 35-40% à partir de l'éclosion. On peut ainsi estimer que seulement 15 à 20% des œufs stockés dans les incubateurs iront jusqu'au bout et cela est important pour ne pas surdimensionner les volumes de production.

En conclusion, il y a donc plusieurs espèces, mises à l'eau à des stades de développement différents. Il est difficile de calculer les volumes de production nécessaires car il faut de la flexibilité et de la capacité supplémentaire, notamment lorsqu'il faut pouvoir garder les poissons quelques jours de plus dans la pisciculture en cas de tempête.

Le souhait des utilisateurs est d'avoir deux bassins ronds (150 cm de diamètre, capacité d'environ 2000 litres) à disposition pour la salle d'incubation des corégones et six bassins supplémentaires sur roulettes pouvant être déplacés dans la zone du port ou vers la salle d'élevage de truites de l'autre côté du bâtiment. Cela donne plus de flexibilité pour le stockage et les manipulations et limite les coûts et l'espace nécessaire. La pisciculture ne prévoit pas de produire d'autres espèces et n'a donc pas de bassins réservés pour cela mais dispose ainsi quand même d'un peu de flexibilité pour le faire en cas de besoin.

3.3 Besoins en eau

3.3.1 Source d'eau

L'incubation des œufs et la production d'alevins en bonne santé nécessitent une eau de bonne qualité. Un défaut majeur de la pisciculture actuelle est le pompage de l'eau dans un endroit inadapté et une filtration ne permettant pas d'assurer une eau de qualité convenable et stable. Le contrôle de la température s'est aussi avéré défaillant.

Chaque espèce a des besoins et sensibilités différents, notamment au niveau de la température. La filtration recommandée et le contrôle de la température dépend donc de quelle eau est utilisée à l'entrée de la pisciculture.

Afin de résoudre le problème de qualité d'eau, des solutions ont été recherchées. En 2019, quatre options sont proposées [12] :

1. Utilisation d'eau du lac du puits d'Estavayer-le-Lac (SI)

Cette option a été rejetée par la commune, l'approvisionnement en eau pour la commune étant prioritaire

2. Propre conduite d'eau du lac

La majorité des piscicultures cantonales fonctionnent de cette manière. Une conduite tirée à une profondeur suffisante assurerait une stabilité de la température et une eau pauvre en matières en suspension. L'option d'une propre conduite pompant l'eau du lac paraît judicieuse car les coûts de fonctionnement sont les plus faibles. Cependant, l'investissement de départ serait très élevé (estimé à 1,847,000 CHF).

3. Eau potable du réseau à partir de l'hydrante Estavayer-le-Lac

Les investissements pour cette option sont les plus bas mais les coûts de fonctionnement sont de loin les plus élevés pour une installation en circuit ouvert de ce type (CHF 155,000 CHF/an pour une consommation moyenne estimée à 125.000 m³ par an). Dans ce cas, il faudrait réfléchir à installer un système de recirculation d'eau pour fonctionner en circuit fermé.

4. Eau du lac du Groupe E y compris de l'eau refroidie (conduite de retour de l'hôpital).

L'eau du lac est l'eau dans laquelle les poissons sont stockés, ce qui est un avantage considérable du point de vue de la chimie de l'eau et pour la santé des alevins. L'eau doit être captée à une profondeur et à une distance suffisante pour assurer une bonne qualité.

Les coûts d'investissement et de fonctionnement dépendent du volume d'eau utilisé et de l'option retenue. Les différentes options ont été comparées et l'option retenue est l'option 4 ci-dessus. Une solution durable a été trouvée en 2020. Des travaux ont été entrepris par le Groupe E pour augmenter l'approvisionnement en eau d'Estavayer et la pisciculture a pu être raccordée à une tuyauterie existante de 400 mm (Fig. 27). Cette eau provient du lac et est non traitée. Elle est captée à 1700 mètres de la rive à une profondeur de 38 mètres [13]. Le prix de ces travaux était de 56'000 francs. Le tarif négocié avec le Groupe E est de 0.46 CHF/m³ + TVA avec un forfait annuel minimum de 13,800 CHF + TVA (équivalent de 30.000 m³ par an) [14]. La consommation d'eau sera de toute manière supérieure à 30.000 m³ par an (voir 3.3.2 ci-dessous).

Par contre, le prix au m³ négocié paraît vraiment excessif.



Figure 27 Les deux entrées d'eau du lac brute

3.3.2 Quantité d'eau nécessaire

La consommation d'eau de la pisciculture est difficile à estimer. Le minimum requis avait été estimé à 30.000 m³ par M. Gallusser [15]. Ce chiffre est faible. La consommation pourrait augmenter dans le futur, notamment si la structure est aussi utilisée en été. La consommation moyenne a donc été revue à la hausse et fixée à 100.000 m³. La consommation maximale est estimée à 160.000 m³ par an.

La consommation d'eau n'est pas uniformément répartie sur l'année. Les incubateurs et la plupart des bassins ne sont occupés que durant les mois d'hiver. Les tuyauteries doivent être dimensionnées pour permettre de couvrir les pics de consommation. Le débit maximal assuré de 60 m³/heure permet de couvrir ces besoins même si la majorité des incubateurs et bassins sont en eau.

3.3.3 Paramètres d'eau

3.3.3.1 Température

Une conduite amène de l'eau à une température naturelle de 6 à 9 °C, suivant le profil de température d'eau pompé à 38 mètres de profondeur [13]. Une autre conduite amène de l'eau ayant passé par la pompe à chaleur de l'hôpital. Selon l'offre du Groupe E, la température de cette deuxième source d'eau serait de 3 à 6 degrés selon la saison.

La température d'incubation des œufs dépend de l'espèce. Alors que les œufs de palée, bondelle et truite (éclosions naturelles durant les mois d'hiver) sont typiquement incubés entre 2 et 8 degrés, les œufs de brochet (éclosions naturelles au printemps) sont incubés à 10-12 degrés.

L'eau pourrait encore être refroidie davantage (en circuit ouvert ou fermé) pour donner plus de flexibilité. Une certaine flexibilité de températures durant l'éclosion est recommandée pour permettre de retarder/avancer les éclosions et ainsi permettre d'étaler la remise à l'eau des œufs/poissons pour optimiser les chances de survie dans le milieu naturel.

En ce qui concerne les larves et alevins, les bondelles sont maintenues dans les bassins à environ 2-3 degrés, les truites nécessitent 6 à 8 degrés. Les brochets sont élevés à 10-13 degrés.

La pisciculture a donc maintenant une flexibilité importante en termes de température. La température d'eau des deux arrivées d'eau brute du lac, permet de couvrir en grande partie ces plages de températures.

3.3.3.2 Autres paramètres physico-chimiques

Ces deux sources d'eau garantissent un approvisionnement d'eau de bonne qualité. Dans le cas d'une pisciculture de repeuplement, l'eau est prélevée dans le lac à une distance et profondeur suffisantes. Aucun ou peu de traitement préalable serait nécessaire. Il serait néanmoins important de faire une analyse bactériologique de l'eau régulièrement.

3.3.3.3 Particules

Une filtration mécanique à 40 microns assurée par le Groupe E selon les souhaits formulés par le service de la pêche du canton au Groupe E [13]. Une filtration mécanique supplémentaire à l'entrée de la pisciculture n'est donc plus nécessaire.

3.4 Vérification des coûts pour la remise en fonction

3.4.1 Types de coûts

La société Aqua Transform a calculé que 1,526 millions de francs sont nécessaires pour la remise en état de la pisciculture. La dernière version du budget est datée du 14 mai 2019 [16]. Dans une version antérieure du budget pour la remise en route, un montant supplémentaire de CHF 281,862.50 avait été réservé pour corriger le problème d'approvisionnement d'eau [18]. La situation a évolué peu de temps après et le problème est maintenant déjà résolu, rendant ce poste obsolète.

La presse fait état de 657,000 francs pour la remise en état, 258,000 francs pour l'appareillage et le mobilier ainsi que 611,000 francs pour répondre aux besoins supplémentaires des utilisateurs [16]. Le montant de 915,000 est évoqué pour adapter l'installation. Une distinction est faite entre ce qui serait absolument nécessaire ou non.

Dans ce budget, il y a effectivement trois types de frais, mais cette distinction est un peu trompeuse. La liste ci-dessous explique de manière plus précise comment les montants ont été répartis dans le budget proposé.

1. Les frais de remise en état (Baukosten), CHF 657,381.81

Cela représente le montant minimal qui couvre la correction des erreurs de planification et construction. La réalisation de la pisciculture n'a pas respecté le concept initial défini par M. Gallusser. Il s'agit de frais de construction pour finir les travaux qui avaient été prévus dans la première phase mais n'ont jamais été finalisés, ainsi que de coûts pour corriger les erreurs techniques au niveau du bâtiment, de la filtration, et du contrôle des paramètres d'eau. Quand les problèmes sont apparus, tout a été mis à l'arrêt alors que le bâtiment n'était pas fini. Il restait encore plusieurs dizaines de milliers de francs dans le mandat, principalement pour le hangar à bateaux (palan, berges, échelle, et grille).

2. Les souhaits supplémentaires des utilisateurs (Nutzerkosten), CHF 610,501.65

Ce montant est dédié à des besoins qui semblent justifiés qui n'avaient soit pas été prévus dans l'offre initiale ou ce qui a été mal réalisé au niveau de la construction. Mais il y a aussi une partie pour l'achat de matériel dont les utilisateurs ont absolument besoin pour garantir un outil de travail professionnel.

3. Les frais pour l'appareillage et le mobilier (Funktionskosten), CHF 257,926.79

Ce montant couvre notamment l'achat d'appareils et de matériel aquacole. Cette partie du budget pourrait être répartie entre les deux premiers points car il s'agit, selon les postes, de remise en état ou de rajout de choses essentielles.

La distinction entre les trois types de frais ci-dessus n'a pas lieu d'être. Elle repose sur des appréciations personnelles de ce qui faisait partie de la proposition initiale de M. Gallusser ou pas, de comment ce concept initial a été interprété et réalisé par la suite, et de ce qui est maintenant jugé nécessaire de rajouter ou pas. En plus de cela, certains coûts sont à nouveau répartis entre les différents types de frais, ce qui rend l'offre complexe.

Il serait faux de séparer les coûts en coûts nécessaires et souhaits supplémentaires. Cela donne faussement l'impression que certains souhaits supplémentaires sont des ajouts non nécessaires et qui pourraient être évités. Dans cette étude, pour plus de clarté, les trois types de frais sont donc regroupés.

3.4.2 Analyse des coûts

L'offre de Aqua Transform, est divisée en six postes budgétaires

Tableau 4 Postes budgétaires

Poste budgétaire	CHF
Travaux préparatoires	25,380.00
Bâtiment	967,758.64
Equipements de production	216,710.00
Aménagements extérieurs	32,240.00
Coûts annexes	67,424.95
Matériel divers	41,000.00
Réserve 5%	67,525.68
TVA	107,770.98
TOTAL	1,525,810.25

Chaque sous-poste de cette offre a été évalué. Toutes les demandes d'offres déjà existantes ont été étudiées. Pour les coûts importants et en cas de doute, une recherche de coûts a été effectuée auprès de fournisseurs de services et matériel. Certains sous-postes ont été déplacés, combinés, éliminés. Certaines choses considérées comme essentielles ont été rajoutées.

3.4.2.1 Travaux préparatoires

Ce poste budgétaire inclut l'installation des travaux (conteneur...), la sécurisation du site (barrières, signalisation...), les travaux de démolition (démantèlement des tuyauteries inutilisables...), les frais d'élimination des déchets (décharge) et les salaires (chef de chantier et ingénieur civil).

3.4.2.2 Bâtiment

Ce poste budgétaire représente plus de 70% des frais pour la remise en état. L'offre réalisée par l'entreprise ■■■■■ représente à elle seule CHF 605,691. Elle a été étudiée en détail et a également été vérifiée par une autre entreprise suisse spécialisée dans ce domaine. Il en ressort que cette offre est compétitive, ■■■■■ connaissant déjà bien le dossier et faisant apparemment un effort sur les prix. Ce montant a donc été laissé tel quel dans la nouvelle proposition de budget. Il est important de noter que si une autre entreprise réalisait les travaux, cette partie du budget pourrait augmenter de 20 à 30%.

L'offre de ■■■■■ comprend le matériel et les travaux de climatisation (ventilation et contrôle du taux d'humidité), le chauffage et refroidissement du bâtiment, toutes les tuyauteries et connexions (sanitaires en acier inoxydable, évacuation d'eau, tuyauteries en plastique PE pour les bassins d'élevage) y compris le démontage des tuyauteries existantes, un système de dégazage et la mise à niveau du contrôle et monitoring. Les cuves de réserve d'eau à l'étage peuvent être réutilisées mais doivent être adaptées. Une grande partie du matériel n'est pas réutilisable. Il faudrait vérifier si certaines choses peuvent être revendues ou éventuellement récupérées par l'entreprise ■■■■■ pour un autre projet.

Un des défauts majeurs de l'installation actuelle est le pompage de l'eau vers la salle du bas. Les tuyauteries doivent être démontées totalement et remplacées par des tuyauteries permettant d'approvisionner les différents circuits en gravitaire. Le système doit être simplifié et le diamètre des différentes tuyauteries doit être recalculé en fonction des nouveaux débits.

La hauteur entre la salle à l'étage et les salles de production au rez permet d'installer sans trop de frais supplémentaires un système de dégazage (de type filtre à ruissellement) qui donne une sécurité supplémentaire et permet d'oxygéner l'eau encore davantage.

La grue pour relever le bateau (CHF 35,000) permet de garder le bateau hors de l'eau et de le charger. Cette offre de Landolt Engineering remplit les exigences des utilisateurs. La grue était déjà prévue lors de la construction de la pisciculture mais n'avait finalement pas été commandée.

Le montant prévu pour l'adaptation des installations électriques (CHF 70,000) se base sur une estimation et devrait être vérifié en détail mais paraît correct pour une pisciculture de cette taille.

Un montant de CHF 22,000, prévu pour l'isolation de la salle d'incubation des corégones et l'isolation du hangar à bateau, semble correct. Cela permettra d'optimiser la température dans la salle d'incubation et d'atténuer le froid dans le hangar à bateaux.

L'eau rejetée depuis la pisciculture doit être collectée pour concentrer les boues. Un montant de CHF 3,500 est prévu pour cela. Lors de la mise à l'enquête, il est possible que les exigences environnementales rendent nécessaire un traitement d'eau plus poussé, ce qui pourrait coûter plusieurs dizaines de milliers de francs. Ce point est donc à éclaircir avec le canton.

Dans la nouvelle proposition de budget révisé (Tableau 5), pour plus de clarté, ce poste budgétaire « bâtiment » a été divisé en deux, soit les travaux liés au bâtiment lui-même (améliorations, oublis, rajouts) et les travaux de chauffage, de climatisation, sanitaires et d'électricité.

3.4.2.3 Equipements de production

Les seuls frais encourus sont ceux de raccordement à pisciculture (CHF 56,000). Plus aucune infrastructure associée à l'acheminement d'eau n'est nécessaire.

Le préfiltre figurant sur le budget, servant principalement à protéger les tuyauteries de la colonisation de moules, n'est plus nécessaire car l'eau livrée par le Groupe E est déjà filtrée.

Les techniques de recirculation d'eau ont beaucoup évolué ces dernières années et un système fermé ou une recirculation partielle est envisageable. A la suite de discussions avec les utilisateurs, cela n'a finalement pas été prévu dans l'offre de Aqua Transform, mais permettrait d'économiser des coûts liés à la consommation d'eau et à un éventuel refroidissement de volumes d'eau importants.

Un petit système de recirculation pour la salle d'incubation des œufs de corégones serait judicieux, car cela permettrait une flexibilité supplémentaire du point de vue des températures d'incubation et ne coûterait pas trop cher.

En ce qui concerne les bassins, l'investissement élevé que signifie ce type de systèmes fermé n'est pas justifié dans l'immédiat. S'il s'avère que la consommation d'eau dépasse les 100.000 m³ par an, et que le prix au m³ reste aussi élevé, une recirculation d'eau serait alors justifiée pour économiser sur la facture d'eau. Un tel système pourra alors être rajouté par suite. Cela serait également recommandé si des bassins supplémentaires de grossissement sont rajoutés à l'extérieur. Le dimensionnement des équipements nécessaires (filtration mécanique, biologique...) et le calcul des coûts nécessiteraient une étude détaillée.

Tout l'équipement dans l'actuelle salle d'incubation doit être retiré et ne peut pas être réutilisé. Les incubateurs sont inutilisables, la cuve de collecte des larves non plus, les tables d'incubation sont anciennes. Il faut racheter du matériel neuf et professionnel.

Les prix pour les divers incubateurs et bassins ont été légèrement modifiés après vérification de prix mais restent assez proches de l'offre initiale. Une surface de terrain à l'extérieur est disponible et était censée accueillir des bassins pour l'élevage de brochet. Il s'est avéré que cela était effectivement prévu, mais dans une deuxième phase seulement. Ce nouveau budget contient l'investissement pour une petite installation extérieure, standard dans toute pisciculture cantonale.

CHF 25,000 sont prévus pour l'achat de sondes de mesure de pH, conductivité, oxygène, température et turbidité. Le montant prévu pour ces sondes, et pour le système de contrôle des paramètres et d'alarme a été légèrement augmenté.

3.4.2.4 Aménagements extérieurs

Le montant de CHF 32,240 prévu pour les travaux de réaménagement de l'espace extérieur semble élevé et a été réduit. Il contenait aussi CHF 4000 de matériel informatique déplacés au poste « matériel divers ».

3.4.2.5 Coûts annexes

Ce poste, contenant les coûts administratifs, de gestion de projet, de conseil et d'assurances a été réduit d'environ 30%.

3.4.2.6 Matériel divers

Ce poste de dépenses est totalement justifié mais a été réduit d'environ 25%. Il contient du matériel pour la production, l'hygiène et la sécurité des locaux. Ce point avait été négligé dans l'installation actuelle.

3.4.3 Coûts pour la remise en fonction

Le tableau 5 résume la révision des coûts à la suite de l'analyse des besoins et la vérification des prix pour les différents éléments et services.

Tableau 5 Coûts révisés

Description	Coûts
Travaux préparatoires	
Matériel installation travaux	7,000.00
Sécurisation du site	5,500.00
Elimination des déchets	4,000.00
Salaires	1,320.00
SOUS TOTAL Travaux préparatoires	17,820.00
Travaux bâtiment	
Adaptations bâtiment et rajout de pentes sur les dalles et refaire les grilles dévacuation d'eau	40,000.00
Aménagement pour le traitement des eaux usées	3,500.00
Démontage et remontage plafonds bois	5,000.00
Panneaux sandwich /isolation	22,000.00
Vitrage	12,000.00
Fixations métalliques	23,000.00
Grue bateau	35,000.00
Porte hangar à bateau	2,500.00
Travaux de peinture et de maçonnerie	6,000.00
Aménagement zone bassins extérieurs	20,000.00
Salaires	6,760.00
SOUS TOTAL Travaux bâtiment	175,760.00
Climatisation et électricité	
Chauffage, climatisation, ventilation, sanitaire	605,691.00
Travaux d'adaptation électriques	60,000.00
Génératrice de secours	25,000.00
Salaires	27,627.64
SOUS TOTAL Climatisation et électricité	718,318.64
Equipements de production	
Système froid et recirculation pour l'incubation	25,000.00
Bouteilles de Zoug et supports inox	50,000.00
Incubateurs verticaux	6,000.00
Bassins circulaires	40,000.00
Bassins rectangulaires intérieur	15,000.00
Bassins extérieurs	15,000.00
Accessoires bassins	15,000.00
Adaptation du système de contrôle et alarme	20,000.00
Sondes de mesure de paramètres	30,000.00
Mobilier	5,000.00
Salaires	8,840.00
SOUS TOTAL Equipements de production	229,840.00
Aménagements extérieurs	
Réaménagement	15,000.00
Raccordement canalisation de sortie	7,000.00
Salaires	880.00
SOUS TOTAL Aménagements extérieurs	22,880.00
Coûts annexes	
Coûts de gestion de projet	11,646.19
Coûts permis de construire	11,646.19
Contrôle et conseil	11,646.19
Assurances	11,646.19
SOUS TOTAL Coûts annexes	46,584.75
Matériel divers	
Accessoires de production	15,000.00
Matériel de nettoyage	5,000.00
Sondes de mesure manuelles et photomètre	3,500.00
Matériel informatique	4,000.00
Matériel pour la formation	2,000.00
Extincteurs	1,500.00
SOUS TOTAL Matériel divers	31,000.00
Réserve 5%	62,110.17
TOTAL TVA non comprise	1,304,313.55
TVA	100,432.14
TOTAL TVA comprise	1,404,745.70

Le Tableau 6 ci-dessous compare les deux estimations. Le montant final est assez proche (différence de 8% vers le bas). La partie du budget destinée au bâtiment a été réduite d'environ CHF 74,000. Les autres postes budgétaires ont aussi été réduits, à l'exception de la partie pour les équipements de production qui a légèrement augmenté.

Tableau 6 Comparatif entre les deux estimations

Poste budgétaire	Estimation Aqua Transform	Estimation BFH
Travaux préparatoires	25,380.00	17,820.00
Bâtiment	967,758.64	175,760.00
Climatisation et électricité		718,318.64
Équipements de production	216,710.00	229,840.00
Aménagements extérieurs	32,240.00	22,880.00
Coûts annexes	67,424.95	46,584.75
Matériel divers	41,000.00	31,000.00
Réserve 5%	67,525.68	62,110.17
TVA	107,770.98	100,432.14
TOTAL	1,525,810.25	1,404,745.70

L'entreprise [REDACTED] est disposée à assumer, sans reconnaître d'obligation légale et sans recourir à la voie judiciaire, une part de 165'000 francs sur les 915'000 évoqués pour adapter l'installation, que la pisciculture soit remise en service ou non [9].

Il existe aussi un montant restant dans le budget d'investissement défini par décret (169.952 francs).

La remise en état coûterait donc finalement un peu plus d'un million de francs. Il est important de noter qu'il s'agit d'une estimation, mais qui valide l'ordre de grandeur de l'investissement nécessaire.

3.5 Option de produire pour le canton de Fribourg à la pisciculture de Colombier

La remise en route de la pisciculture est possible mais de gros changements sont nécessaires. L'alternative serait de produire les œufs et alevins pour le canton de Fribourg ailleurs. Depuis la conclusion des premières enquêtes techniques et administratives, les piscicultures cantonales de St-Sulpice (VD) et Colombier (NE) ont déjà aidé à combler le manque de production autant que possible. En mai 2019, le canton de Neuchâtel a proposé une solution de partenariat à trois, pour produire sur le site de Colombier des œufs et poissons pour les cantons de Fribourg et Vaud également [19]. La pisciculture d'Estavayer serait abandonnée.

Une pisciculture pour les trois cantons a pour avantage des coûts opérationnels moins élevés, puisque les activités sont combinées. Il faut rajouter à cela l'absence de coûts pour la remise en service de la pisciculture d'Estavayer. Les coûts annuels revenant au canton de Fribourg ont été estimés à 63,000 francs jusqu'en 2022, puis à 47,000 francs. Le fonctionnement global reviendrait

à 140,000 francs par an, personnel compris, avec un investissement unique de 145,000 francs sur trois ans. L'investissement à Colombier est nécessaire pour améliorer la gestion d'eau, la filtration et le contrôle de la température. Il est prévu d'augmenter les volumes de production pour la bon-delle et palée principalement. En plus des 3 millions d'œufs de brochet déjà produits à Colombier, il est prévu d'augmenter la production de truites de lac de 200.000 à 300.000, et celle des ombles chevaliers de 100.000 à 200.000 [20].

Les coûts pour l'exploitation annuelle de la pisciculture d'Estavayer, une fois remise en état, ont été estimés et comparés aux coûts résultant du déplacement de la production à Colombier [6, 17]. Cependant, ces coûts sont très difficilement vérifiables et il semblerait entre autres que ces calculs ne prennent pas en compte le temps de travail des gardes pêche fribourgeois. Ceux-ci auraient quand même une charge de travail substantielle. La récolte des œufs avec les pêcheurs professionnels doit se faire de ce côté du lac. Des trajets Estavayer-Colombier sont nécessaires plusieurs fois par semaine durant la saison de reproduction.

Des calculs financiers uniquement ne permettent pas de tenir compte des implications de l'un ou l'autre de ces choix. Les personnes interrogées ont des avis très divergents [21]. Les arguments avancés par les partisans de la relocalisation de la production à Colombier contredisent les arguments qui motivaient la construction de la nouvelle pisciculture, notamment le danger pour des raisons biologiques et de gestion de tout regrouper sur un seul site.

Le sujet est sensible auprès de la population. Bien qu'il s'agisse d'une somme limitée au vu du scandale que cela a suscité, l'argent du contribuable a été mal utilisé. Des cabanes de pêcheurs ont été détruites afin de construire une pisciculture censée aider les pêcheurs. Pour de nombreuses personnes interrogées, il est impensable de déplacer toute la production à Colombier. Les piscicultures cantonales fribourgeoises ont toutes fermé, et avec cela le risque de perte d'un savoir-faire d'une grande valeur. Centraliser la production à un même endroit est un risque. Il ne faut également pas oublier l'importance économique, écologique et pédagogique pour la région [19].

4 Conclusions

Lors du projet de planification et de construction de la nouvelle pisciculture, de mauvais choix ont été faits et de nombreuses fautes techniques ont été commises. Les plans initiaux ont été modifiés et ce qui a été réalisé ne correspond pas à ce qui a été mis à l'enquête. Beaucoup de signaux auraient dû interpeller pour mettre en suspens la construction et reconsidérer. Certaines erreurs relèvent du bon sens. D'autres erreurs ont mis au jour le manque d'expertise dans le domaine de l'aquaculture (techniques de filtration, chimie de l'eau, compréhension de la biologie des espèces produites).

La difficulté a été sous-estimée et les choses ont été compliquées inutilement. Trop peu de moyens ont été consacrés aux équipements aquacoles et le faible volume consacré à la production interpelle. La filtration et préparation de l'eau n'est pas adaptée pour une telle pisciculture. Il aurait fallu prendre comme point de départ les objectifs de production et les besoins biologiques des poissons. Fondamentalement, il manquait une personne ayant les connaissances techniques et biologiques durant la phase de réalisation, ce qui aurait pu prévenir beaucoup des erreurs commises. Le projet n'a pas pu être mené à terme de manière satisfaisante et il n'est pas possible de produire dans des installations aussi mal conçues.

La durée sur laquelle ce projet s'est étendu n'a pas été favorable. Les longues années passées entre les premiers plans et la construction n'ont pas facilité les choses. De nombreuses personnes ont été impliquées au fil du temps et il y a eu d'importants problèmes de communication et de confiance entre les différents acteurs.

La remise en état de la pisciculture a pour contrainte un bâtiment existant, mais un investissement d'un peu plus d'un million de francs, à condition que le nouveau projet soit dirigé de manière professionnelle par des personnes compétentes, peut permettre de satisfaire les objectifs de production d'œufs et d'alevins du canton. L'alternative à une remise en état de la pisciculture est de produire tous les œufs et poissons pour le canton de Fribourg à la pisciculture de Colombier.

5 Bibliographie

- [1] Aqua Transform, 28 juillet 2017. Estavayer-le-Lac Fischzucht Anlage. Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung.
- [2] Site officiel Etat de Fribourg, 26 octobre 2016. Inauguration de la nouvelle pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac. <https://www.fr.ch/diaf/actualites/inauguration-de-la-nouvelle-pisciculture-cantonale-destavayer-le-lac> (accès le 22 juillet 2020).
- [3] Etat de Fribourg, 25 juin 2012. Pétition pour le déplacement du projet cantonal de pisciculture à Estavayer-le-Lac. <https://www.fr.ch/cha/actualites/petition-pour-le-deplacement-du-projet-cantonal-de-pisciculture-a-estavayer-le-lac> (accès le 22 juillet 2020).
- [4] 24 heures, 12 janvier 2109. Les poissons bientôt de retour pour faire oublier le fiasco. <https://www.24heures.ch/val-de-romandie/nord-vaudois-broye/poissons-bientot-retour-oublier-fiasco/story/18073222> (accès le 29 juin 2020).
- [5] ArcInfo, 30 juin 2017. Des millions d'œufs de poissons perdus dans la pisciculture à Estavayer-le-Lac. <https://www.arcinfo.ch/articles/suisse/problemes-techniques-dans-la-nouvelle-pisciculture-fribourgeoise-682087> (accès le 17 juillet 2020).
- [6] Nau. 18 décembre 2019. <https://www.nau.ch/news/schweiz/fischzucht-in-estavayer-le-lac-ohne-fische-65630399>, (accès le 22 juillet 2020).
- [7] ArcInfo, 27 janvier 2020. Estavayer-le-Lac: l'abandon de la pisciculture dérange. <https://www.arcinfo.ch/articles/regions/canton/estavayer-le-lac-l-abandon-de-la-pisciculture-derange-903070> (accès le 29 juin 2020).
- [8] ■■■■■■■■■■, 4 mars 2015. PEL - Nouvelle pisciculture cantonale.
- [9] ■■■■■■■■■■, 28 septembre 2017. Stellungnahme zum Bericht der Aqua Transform AG vom 28.07.2017. Fischzucht, 1470 Estavayer-le-Lac.
- [10] B. Gallusser, 5 janvier 2010. Detailplan Zylinderbatterie Erbrütung.
- [11] D. Häfele, 7 décembre 2019. Notes de réunion.
- [12] Aqua Transform, 16 mai 2019. Fischzuchtstation Kanton Freiburg. Estavayer-le-Lac. Präsentation Betriebsoptimierung.
- [13] Groupe E, 30 janvier 2019. Projet HIB/EMS – Estavayer. Rencontre resp. de la pêche.
- [14] Celsius Groupe E, 2 avril 2019. Offre budgétaire « vente d'eau brute pour la pisciculture du Canton de Fribourg – Estavayer-le-Lac »
- [15] Service des forêts et de la nature, 3 avril 2019. Courriel.
- [16] Aqua Transform, 14 mai 2019. Budget nouvelle pisciculture.
- [17] Agri, 17 décembre 2109. Constat d'échec pour la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. <https://www.agrihebdo.ch/news/constat-d-echec-pour-la-pisciculture-d-estavayer-le-lac/6368> (accès le 29 juin 2020).
- [18] Aqua Transform, 11 avril 2019. Budget nouvelle pisciculture.
- [19] Site officiel République et canton de Neuchâtel, 14 janvier 2020. La pisciculture de Colombier pourra assurer le repoissonnement des lacs de Neuchâtel et Morat. <https://www.ne.ch/medias/Pages/20200114-pisciculture-colombier.aspx> (accès le 14 juillet 2020).

- [20] 24 heures, 20 janvier 2020. L'avenir de la pisciculture d'Estavayer fait encore des vagues.
<https://www.24heures.ch/val-de-romandie/nord-vaudois-broye/avenir-pisciculture-destavayer-encore-vagues/story/30310892> (accès le 29 juin 2020)
- [21] Swissinfo, 6 février 2020. CEP pour éclaircir le fiasco de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac.
<https://www.swissinfo.ch/fr/toute-l-actu-en-bref/cep-pour-%C3%A9claircir-le-fiasco-de-la-pisciculture-d-estavayer-le-lac/45542094> (accès le 29 juin 2020).

Remerciements

Cette étude n'aurait pas été possible sans obtenir l'accès aux documents et aux informations nécessaires.

Un grand merci à Roland Mesot, président de la CEP, à Patrick Pugin, secrétaire de la CEP, à tous les membres de la CEP, au responsable de la pêche du canton de Fribourg et aux utilisateurs de la pisciculture d'Estavayer, à l'équipe de la pisciculture de Gléresse et à toutes les personnes auditionnées.



Rapport 2021-DIAF-34

21 septembre 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire «Pisciculture d'Estavayer-le-Lac»

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Introduction	1
2. Détermination du Conseil d'Etat sur les conclusions et recommandations du rapport	2
2.1. Organisation des projets	2
2.1.1. Identification correcte et précise des projets importants ou stratégiques	2
2.1.2. Collaboration entre la Direction constructrice et la Direction bénéficiaire	2
2.1.3. Evaluation sérieuse des montants en jeu et transparence	3
2.1.4. Définition précise des projets, traçabilité des décisions et modifications	3
2.2. Responsabilités et sanctions	3
2.3. Remise en état de la pisciculture	4
3. Conclusion	4

1. Introduction

La Commission d'enquête parlementaire «Pisciculture d'Estavayer-le-Lac» (CEP) a transmis au Conseil d'Etat son rapport le 8 septembre 2021, lui indiquant qu'elle entendait le transmettre au Bureau du Grand Conseil le 22 septembre 2021. Conformément à l'art. 186 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), le Conseil d'Etat a le droit de s'exprimer sur les conclusions de l'enquête devant la commission parlementaire et dans un rapport au Grand Conseil. Après un examen sommaire du rapport reçu le 8 septembre, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de transmettre au Bureau du Grand Conseil la présente détermination également le 22 septembre 2021 afin que les membres du Parlement puissent prendre connaissance sans délai de la position du Conseil d'Etat sur le rapport de la CEP.

Après examen du rapport, le Conseil d'Etat constate le travail réalisé par la CEP depuis son institution en mai 2020. Il souligne toutefois que les conclusions du rapport d'enquête n'apportent pas d'élément fondamentalement nouveau par rapport à ceux déjà constatés dans les différentes communications du Conseil d'Etat, que ce soit sa réponse du 16 décembre 2019 à la question 2019-CE-205 «Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, réouverture et responsabilité» ou sa détermination du 3 février 2020 sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (2020-GC-8). Le Conseil d'Etat relève en particulier que les investigations de la CEP n'ont pas permis de constater des infractions à des normes, lois ou direc-

tives internes. Ainsi, les conclusions de la CEP rejoignent largement celles des enquêtes techniques et administratives transmises au Parlement par le Conseil d'Etat en 2018, et qui dressaient les constats suivants:

- > Bâtiment et installations qui n'ont pas été exécutés comme prévu dans le projet initial
- > Problèmes dans la gestion et l'organisation du projet, qui ont mené à de mauvais choix dans la construction (manque de contrôles, manque de documentation sur les prises de décision, changement de responsables au cours des travaux, mise en service précipitée)
- > Manquements et négligences, mais aucune erreur grave ou infraction à des normes ou directives internes n'a été constatée

Le Conseil d'Etat remarque également que l'évaluation des coûts de remise en état de la pisciculture est sensiblement la même que celle déjà annoncée il y a deux ans, d'autant plus après les correctifs nécessaires à la comparaison (voir ci-dessous 2.3). De même, les recommandations de la CEP en matière d'organisation des projets recourent largement les mesures prises et en cours d'implémentation dans les unités concernées (voir ci-dessous 2.1).

Etant donné le court délai qui lui est imparti pour élaborer sa détermination, le Conseil d'Etat ne se prononce que sur les recommandations et conclusions de la CEP et ne prend position sur les autres éléments du rapport que lorsqu'ils

permettent d'éclairer la position du gouvernement sur les conclusions du rapport de la commission.

2. Détermination du Conseil d'Etat sur les conclusions et recommandations du rapport

2.1. Organisation des projets

Dans son rapport, la CEP met en évidence une série de problématiques relatives au Service des bâtiments (SBat) et à la gestion des projets de construction largement identifiées et connues du Conseil d'Etat. Celui-ci a d'ailleurs chargé la DAEC, dès 2017, de mettre en œuvre un profond processus de réorganisation qui est en passe de pouvoir être clôturé et dont l'implémentation a déjà débuté et se poursuivra encore pendant plusieurs mois.

A la lumière du rapport de la CEP, le Conseil d'Etat constate que la grande majorité des problématiques identifiées fait écho à des améliorations qui sont pour la plupart prêtes à être mises en œuvre, si ce n'est déjà le cas. Certaines réformes identifiées et nécessaires ne pourront cependant être appliquées à court terme, dans le sens où elles nécessitent, soit des ressources supplémentaires indisponibles pour l'heure, soit que le niveau de réalisation de certains changements structurels importants dans le fonctionnement du service doivent être implémentés avant de pouvoir descendre dans un degré de détail plus fin.

Le Conseil d'Etat tient néanmoins à préciser certains éléments déterminants tirés du rapport sur lequel il prend position.

2.1.1. Identification correcte et précise des projets importants ou stratégiques

Le choix de la structure d'organisation d'un projet est déterminé à l'heure actuelle par le Règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat (RSF 122.92.12). Celui-ci stipule que la constitution d'une commission de bâtisse est décidée de cas en cas par le Conseil d'Etat (art. 2, al. 1) mais qu'en principe, la constitution de la commission est obligatoire pour les projets dont le devis dépasse 1 million de francs (art. 2, al. 2).

Il existe en outre un schéma directeur des investissements de plus de 5 millions de francs, datant d'une vingtaine d'années. Ce schéma n'a qu'une valeur informative dans la mesure où il n'a jamais fait l'objet d'une validation formelle mais est utilisé consensuellement en tant que fil rouge pour les études et la réalisation des projets immobiliers de plus de 5 millions de francs. Il répartit les différentes tâches des intervenants durant les études préliminaires, les études et la réalisation d'un projet.

Le fait que le seuil de 5 millions conditionnant l'application de ce schéma diffère de celui prévu dans le règlement sur les commissions de bâtisse de l'Etat (1 millions de francs) et de celui indiqué dans l'Ordonnance relative à l'examen préalable de la justification des besoins de projets immobiliers et de locations importants (3 millions de francs) [RSF 122.28.32], génère une incohérence du système au niveau financier avec des conséquences substantielles sur la répartition des responsabilités entre la DAEC et la Direction bénéficiaire.

L'exemple de la pisciculture montre, par ailleurs, que l'évaluation d'un projet au seul prisme financier ne permet pas d'appréhender les projets de construction dans toutes leurs spécificités.

Dans le cadre de sa réorganisation, le SBat a repris toutes ces incohérences et formulé une nouvelle et unique Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC).

Cette nouvelle ordonnance amenée à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022 définira d'une part un seuil financier unique pour les projets importants. Elle fera entrer, d'autre part, dans cette base légale formelle, la notion de projet stratégique, à l'aune de laquelle le projet de la pisciculture aurait dû être identifié.

En résumé, dorénavant, le Conseil d'Etat sera doté d'une base légale lui permettant:

- > D'arrêter un seuil financier unique à partir duquel un projet immobilier de l'Etat sera considéré comme important et entraînera l'intervention des différentes instances mises en place par le nouveau mécanisme: la notion de «projet immobilier important» correspondra désormais au montant de 4.5 millions de francs;
- > D'introduire la notion de «projet stratégique» qui permettra de mettre en place une gouvernance solide pour les projets estimés en-dessous du seuil de 4.5 millions mais dont la réalisation influence de manière unique et déterminante une activité de l'Etat ou qui répondent à des enjeux politiques essentiels.

2.1.2. Collaboration entre la Direction constructrice et la Direction bénéficiaire

Force est de constater que face à des projets (très) techniques, ni le SBat ne dispose des compétences spécifiques à appréhender le futur usage des bâtiments qu'il est chargé de construire, ni la Direction bénéficiaire ne dispose des compétences en matière de construction lui permettant de monter un projet de manière complète et sérieuse.

Pourtant, comme le montre en effet l'exemple de la pisciculture, seule une collaboration étroite et solidaire entre la Direction constructrice et la Direction bénéficiaire aurait permis de porter de manière conséquente le projet.

Or, si la CEP considère qu'il n'apparaît pas judicieux d'impliquer plusieurs Directions dans la réalisation d'un ouvrage (Recommandation 4.1) et estime que la réalisation des projets de construction de l'Etat doit être placée dans la compétence exclusive de la DAEC, le Conseil d'Etat est d'avis que les deux Directions doivent porter ensemble les projets, de la phase préliminaire à la mise en exploitation.

Il s'agit d'éviter à tout prix, comme le mentionne l'ancien Conseiller d'Etat Pascal Cominboeuf, de «saucissonner les projets entre les phases d'études et de réalisation». Il est en effet «indispensable que la DAEC puisse être intégrée dans le projet dès les prémisses et ne plus se contenter de devoir construire des projets potentiellement déficients avec des moyens insuffisants».

Dans le cadre de sa réorganisation, le SBat a retravaillé le processus de collaboration entre Direction constructrice et Direction bénéficiaire dans le projet d'Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC). Dorénavant, la DAEC et la Direction bénéficiaire sont intégrées au même niveau de responsabilité tout au long du projet, de l'étude à sa réalisation.

Outre le fait de clarifier le chemin d'un grand projet immobilier ou stratégique de l'Etat depuis l'analyse des besoins jusqu'à la livraison de l'ouvrage, la nouvelle organisation permettra de conserver tout au long du projet le savoir et la responsabilisation des différents intervenants et intervenantes. Elle donnera également au niveau stratégique, politique et au niveau technique des places distinctes mais complémentaires et sera en cohérence avec les phases SIA.

2.1.3. Evaluation sérieuse des montants en jeu et transparence

Le découpage des projets entre une phase d'études portée par la Direction bénéficiaire et une phase de réalisation portée par la DAEC comporte un autre désavantage majeur pointé par la CEP dans son rapport. Dans le cas de la pisciculture, il a été constaté qu'après retour des soumissions, le devis général avait augmenté de 520 000 francs. La CEP a documenté dans son rapport les éléments qui ont conduit à ce que le projet soit remanié compte tenu du financement insuffisant.

La CEP déplore que le manque de précision du chiffrage des projets soit une problématique récurrente et attend du Conseil d'Etat qu'il amène des solutions.

Le projet d'ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC) prévoit que le montant du crédit d'études porte sur l'ensemble des études de projet et ce jusqu'au retour des deux-tiers des soumissions soit de la phase SIA 22 à 41 afin d'avoir un chiffrage plus précis, avec

un permis de construire déjà octroyé (SIA 33). Ainsi, le crédit d'engagement demandé en fin de phase SIA 41 sera plus précis, puisque notamment déjà adapté aux éventuelles exigences des procédures de mise à l'enquête.

Dans les habitudes ayant prévalu ces dernières années, les coûts des projets ont systématiquement été sous-évalués par rapport à l'avancement de leur développement: les crédits d'engagement en vue d'investissements étaient demandés très tôt, soit au stade de fin d'étude de faisabilité ou sur la base du résultat du concours d'architecture (SIA 21 ou 22), stade auquel les marges d'estimation peuvent normalement aller jusqu'à 25% (valeur SIA). Ceci est particulièrement valable dans le cas d'un projet à technicité élevée où les CFC concernés (2, CVSE et 3, équipements d'exploitation) sont prépondérants et doivent faire l'objet d'études de projets très détaillées, intervenant après la demande de crédit d'investissement décrite plus haut.

2.1.4. Définition précise des projets, traçabilité des décisions et modifications

Le rapport fait également état de la difficulté à tracer les décisions qui ont amené à des changements substantiels du projet. De manière générale, la modification de projets en cours, que ce soit pour des raisons budgétaires ou pour des adaptations aux besoins des utilisateurs (nouveaux ou non identifiés en phase d'étude) ou pour toute autre raison, comporte un risque important pour un projet de construction, d'autant plus pour un projet dont les spécificités techniques sont déterminantes.

Par la mise en vigueur de la nouvelle ordonnance, le Conseil d'Etat poursuit également l'objectif d'améliorer la traçabilité des demandes des utilisateurs en les intégrant dans le cahier des charges du projet lequel, s'il évolue au long du projet, sera déterminant à deux stades au moins:

- > en premier lieu sous la forme du cahier des charges préliminaire établi en fin de phase SIA 21, et dans lequel les besoins des utilisateurs sont consignés avant la phase de concours d'architecture ou d'appel d'offre des entreprises,
- > et en second lieu sous la forme du cahier de charge de référence qui confirme le projet d'ouvrage et sert de base à la mise à l'enquête du projet.

Ces deux livrables font partie des documents centraux du projet et lient la Direction bénéficiaire et la Direction constructrice.

2.2. Responsabilités et sanctions

Comme relevé en introduction, le Conseil d'Etat constate que le rapport de la CEP confirme sur les points essentiels l'analyse gouvernementale sur les difficultés rencontrées dans ce projet réalisée en 2019, soit des responsabilités diverses et confuses. Dans ces conditions, aucun élément nouveau ne

justifie d'ouvrir une procédure pénale ou civile à l'égard des personnes entendues dans le cadre des investigations de la CEP. Comme il y eu l'occasion de le constater à plusieurs reprises, si l'échec de ce projet est bien dû à des manquements et des négligences, aucune erreur grave ou infractions n'a été constatée.

S'agissant des responsabilités politiques, le Conseil d'Etat prend acte des conclusions de la CEP. Il rappelle toutefois qu'en l'absence d'une commission de bâtisse, la gestion du projet a été confiée aux seuls services concernés. Comme indiqué plus haut, la (non-)décision initiale de ne pas instituer de commission de bâtisse apparaît inopportune, et les raisons qui ont amené à cette situation ont été identifiées et corrigées dans le cadre de l'élaboration de l'OPIC.

2.3. Remise en état de la pisciculture

Dans ses conclusions (chapitre 3.3) la CEP estime, sans analyse approfondie, que le canton de Fribourg doit disposer d'une pisciculture cantonale. Le Conseil d'Etat remarque notamment que la CEP relève certaines incohérences entre les arguments avancés à l'époque pour justifier le projet de pisciculture et la réalité constatée, sans pour autant analyser les raisons de ces incohérences, et notamment les nouvelles connaissances scientifiques sur le sujet. Les éléments avancés par la CEP concernant notamment la nécessité à long terme de l'alevinage ou la préservation d'un savoir-faire propre au canton de Fribourg nécessitent des approfondissements, dont certains sont déjà en cours, avant de statuer sur l'opportunité d'une remise en état de la pisciculture. Le Conseil d'Etat répondra donc à cette question dans le cadre de sa réponse à la motion populaire sur le sujet, sur la base du rapport de la CEP, des débats parlementaires, des expériences faites dans la collaboration intercantonale avec la pisciculture de Colombier et des connaissances actuelles en matière de repeuplement.

Concernant les montants nécessaires à la remise en état, on peut constater les points suivants:

- > À la suite d'une analyse des coûts nécessaire à la remise en état de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac, le Conseil d'Etat, au vu des graves dysfonctionnements constatés, avait annoncé un montant de 1,526 million en 2019.
- > Après analyse des besoins et vérification des prix, l'expert mandaté par la CEP estime que la somme nécessaire pour une remise en fonction de la pisciculture s'élève à 1,405 million de francs.

Cette estimation plus basse de 8% par rapport à l'estimation du Conseil d'Etat reste très proche et le Conseil d'Etat prend note que l'estimation de la CEP valide l'ordre de grandeur de l'investissement jugé nécessaire.

En plus des coûts de 1.526 million, un montant supplémentaire de 281 863 francs avait été annoncé par le Conseil d'Etat pour alimenter la pisciculture en eau directement depuis la station de pompage de la commune d'Estavayer-le-Lac. Une solution a pu être trouvée dans l'intervalle avec Groupe E Celsius SA dans le cadre des travaux d'alimentation en eau du HIB/EMS. Ces travaux ont été réalisés pour un montant de 64 210.75 francs. Une partie des travaux étant déjà nécessaires pour le projet du HIB/EMS, la différence de prix s'explique principalement par la synergie entre les deux projets. Néanmoins divers raccords et installations sont encore à prévoir à l'intérieur de la pisciculture en lien avec cette nouvelle introduction d'eau, montants qui ne sont pas chiffrés à ce jour. Le montant de 64 210.75 francs a été pris sur le budget d'investissement restant. Le solde du crédit de construction s'élève aujourd'hui à 95 175.75 francs.

Dans son analyse des besoins, la CEP part du principe que le solde de crédit de construction (159 386 francs et non 170 000 francs comme annoncé dans le rapport de la CEP) peut être retranché du coût de la remise en état. Le Conseil d'Etat ne partage pas cet avis. Il conviendra, dans l'analyse des coûts de remise en état qui sera faite dans le cadre de la réponse à la motion populaire, de faire la part entre les coûts effectifs de remise en état et leur financement, qui sont deux choses bien distinctes. La participation financière de 167 000 francs d'une entreprise est acquise. Il sied toutefois de relever que le paiement de ce montant n'est pas conditionné à une remise en état.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que les conclusions de la CEP confirment pour l'essentiel l'analyse qu'il a lui-même menée dès le constat des dysfonctionnements de la pisciculture. Les lacunes en matière d'organisation ont été et/ou sont en passe d'être résolues, en particulier dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'OPIC. S'agissant de la remise en état de la pisciculture, des analyses complémentaires sont nécessaires, le mandat et les travaux de la CEP n'ayant porté que sur la question des coûts, en confirmant d'ailleurs largement ceux annoncés par le Conseil d'Etat en 2019. Cette question sera donc traitée dans le cadre de la réponse à la motion populaire sur le sujet.



Bericht 2021-DIAF-34

21. September 2021

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungs-kommission «Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac»

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, umfasst folgende Punkte:

1. Einleitung	5
2. Stellungnahme des Staatsrats zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts	6
2.1. Projektorganisation	6
2.1.1. Korrekte und präzise Bestimmung der bedeutenden oder strategischen Bauvorhaben	6
2.1.2. Zusammenarbeit zwischen der bauenden und der begünstigten Direktion	6
2.1.3. Seriöse Prüfung der Höhe der Beträge und Transparenz	7
2.1.4. Genaue Definition von Projekten, Nachvollziehbarkeit von Entscheiden und Änderungen	7
2.2. Zuständigkeiten und Sanktionen	8
2.3. Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage	8
3. Schlussfolgerungen	9

1. Einleitung

Die parlamentarische Untersuchungskommission «Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac» (PUK) hat dem Staatsrat am 8. September 2021 ihren Bericht vorgelegt mit dem Hinweis, dass sie beabsichtigt, diesen am 22. September 2021 dem Büro des Grossen Rates zu übermitteln. In Übereinstimmung mit Artikel 186 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) hat der Staatsrat das Recht, sich zu den Ergebnissen der Untersuchung vor der Kommission und in einem Bericht an den Grossen Rat zu äussern. Nach einer summarischen Prüfung des am 8. September erhaltenen Berichts hielt es der Staatsrat für notwendig, dem Büro des Grossen Rates ebenfalls am 22. September 2021 die vorliegende Stellungnahme vorzulegen, damit die Parlamentsmitglieder unverzüglich vom Standpunkt des Staatsrats zum Bericht der PUK Kenntnis nehmen können.

Nach der Prüfung des Berichts nimmt der Staatsrat die Arbeit der PUK seit ihrer Einsetzung im Mai 2020 zur Kenntnis. Er unterstreicht jedoch, dass die Schlussfolgerungen des Untersuchungsberichts keine grundlegend neuen Aspekte enthalten, zusätzlich zu denen, die bereits in den verschiedenen Mitteilungen des Staatsrats festgestellt wurden, nämlich in der Antwort vom 16. Dezember 2019 auf die Anfrage 2019-CE-205 «Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac, Wiederinbetriebnahme und Verantwortung» oder in seiner Stellungnahme vom 3. Februar 2020 zur Einsetzung einer

parlamentarischen Untersuchungskommission (2020-GC-8). Der Staatsrat hebt insbesondere hervor, dass die Nachforschungen der PUK keine Verstösse gegen Normen, Gesetze oder interne Weisungen an den Tag brachten. Die Schlussfolgerungen der PUK decken sich daher weitgehend mit jenen der technischen und der Administrativuntersuchung, die der Staatsrat dem Parlament 2018 vorlegte und die folgenden Feststellungen enthielten:

- > Gebäude und Anlagen wurden nicht so ausgeführt, wie im ursprünglichen Projekt vorgesehen.
- > Probleme bei der Leitung und der Organisation des Projekts führten zu Fehlentscheidungen beim Bau (mangelhafte Kotrollen, lückenhafte Dokumentation der Beschlussfassung, Führungswechsel im Laufe des Projekts, übereilte Inbetriebnahme).
- > Es gab Versäumnisse und Unterlassungen, doch wurden keine schwerwiegenden Fehler oder Verletzungen von Normen oder internen Weisungen festgestellt.

Der Staatsrat bemerkt zudem, dass die Schätzung der Kosten für eine Wiederinstandstellung der Fischzuchtanlage in etwa mit der Schätzung übereinstimmt, die bereits vor zwei Jahren vorgenommen wurde, insbesondere nach der für den Vergleich notwendigen Korrektur (vgl. Punkt 2.3). Ausserdem überschneiden sich die Empfehlungen der PUK im Bereich Projektorganisation weitgehend mit den ergriffenen Mass-

nahmen, die derzeit in den betreffenden Einheiten umgesetzt werden (vgl. Punkt 2.1).

Aufgrund der kurzen Frist, die dem Staatsrat für die Ausarbeitung seiner Stellungnahme zur Verfügung steht, äussert er sich nur zu den Empfehlungen und Schlussfolgerungen der PUK und geht nur dann auf die weiteren Punkte des Berichts ein, wenn sie dazu beitragen, die Position der Regierung zu den Schlussfolgerungen des Berichts der Kommission zu klären.

2. Stellungnahme des Staatsrats zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts

2.1. Projektorganisation

In ihrem Bericht zeigt die PUK eine Reihe von Problemen in Zusammenhang mit dem Hochbauamt (HBA) und mit dem Management von Bauprojekten auf, die dem Staatsrat weitgehend bekannt waren. Dieser hat die RUBD 2017 mit einer grundlegenden Reorganisation beauftragt, die demnächst abgeschlossen werden kann und deren Umsetzung bereits begonnen hat und sich über die nächsten Monate fortsetzen wird.

Vor dem Hintergrund des Berichts der PUK stellt der Staatsrat fest, dass sich die grosse Mehrheit der festgestellten Probleme bereits behoben wurden oder kurz davorstehen, behoben zu werden. Bestimmte festgestellte und notwendige Reformen können jedoch nicht kurzfristig umgesetzt werden, da sie entweder zusätzliche Ressourcen erfordern, die derzeit nicht zur Verfügung stehen, oder weil zuerst bestimmte wichtige Strukturanpassungen der Funktionsweise des Amts umgesetzt werden müssen, bevor auf detailliertere Problemstellungen eingegangen werden kann.

Der Staatsrat möchte jedoch auf einige entscheidende Punkte aus dem Bericht, zu dem er Stellung bezieht, näher eingehen.

2.1.1. Korrekte und präzise Bestimmung der bedeutenden oder strategischen Bauvorhaben

Die Wahl der Organisationsstruktur eines Projekts wird derzeit vom Reglement über die staatlichen Baukommissionen (SGF 122.92.12) bestimmt. Dieses besagt, dass die Einsetzung einer Baukommission von Fall zu Fall vom Staatsrat beschlossen wird (Art. 2 Abs. 1), dass aber die Einsetzung der Kommission für Projekte mit veranschlagten Kosten von über 1 Mio. Franken grundsätzlich obligatorisch ist (Art. 2 Abs. 2).

Zudem gibt es ein rund 20-jähriges Leitschema für Investitionen von über 5 Millionen Franken. Dieses Leitschema hat ausschliesslich Informationswert, da es nie formell validiert wurde; es wird jedoch einvernehmlich als roter Faden angewendet für die Studien und die Realisierung von Immobilien-

vorhaben von über 5 Millionen Franken. Es teilt die verschiedenen Aufgaben den Akteuren zu während den Vorstudien, den Studien und der Umsetzung des Projekts zu.

Die Tatsache, dass die Grenze von 5 Millionen, an die die Anwendung des Leitschemas geknüpft ist, von den Schwellenwerten abweicht, die im Reglement über die staatlichen Baukommissionen (1 Million Franken), und in der Verordnung über die vorgängige Bedarfsabklärung bei grossen Immobilien- und Mietvorhaben (3 Millionen Franken) [SGF 122.28.32] vorgesehen sind, bewirkt auf finanzieller Ebene eine Inkohärenz im System mit wesentlichen Auswirkungen auf die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der RUBD und der begünstigten Direktion.

Das Beispiel der Fischzuchtanlage zeigt im Übrigen, dass es basierend auf der Beurteilung eines Projekts unter rein finanziellen Aspekten nicht möglich ist, die Bauvorhaben mit all ihren Besonderheiten zu erfassen.

Im Rahmen seiner Reorganisation hat das HBA all diese Unstimmigkeiten berücksichtigt und den Entwurf für die Verordnung über die bedeutenden Immobilienvorhaben des Staats und über die Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staats (ImmoV) erarbeitet, die die beiden oben genannten Erlasse ersetzt.

In dieser neuen Verordnung, die am 1. Januar 2022 in Kraft treten soll, wird einerseits ein einheitlicher finanzieller Schwellenwert für alle bedeutenden Vorhaben festgelegt. Andererseits wird der Begriff des strategischen Projekts eingeführt. Als solches hätte das Projekt der Fischzuchtanlage erfasst werden müssen.

Zusammenfassend wird der Staatsrat in Zukunft über eine Rechtsgrundlage verfügen, die:

- > einen einheitlichen finanziellen Schwellenwert definiert, ab dem ein staatliches Immobilienprojekt als bedeutend gilt und der die Intervention der verschiedenen durch den neuen Mechanismus geschaffenen Organe auslöst. Dieser Schwellenwert wird auf 4,5 Millionen Franken festgelegt;
- > den Begriff «strategisches Projekt» einführt, der es ermöglicht, eine solide Führung für Projekte zu schaffen, deren Kosten zwar unter der Schwelle von 4,5 Millionen liegen, deren Verwirklichung aber einen einzigartigen und entscheidenden Einfluss auf eine Tätigkeit des Staats hat oder die von zentraler politischer Bedeutung sind.

2.1.2. Zusammenarbeit zwischen der bauenden und der begünstigten Direktion

Bei (sehr) technischen Projekten verfügt das HBA nicht über die spezifischen Kompetenzen, um die künftige Nutzung der Gebäude, mit deren Bau es beauftragt wurde, zu erfassen. Gleichzeitig verfügt auch die begünstigte Direktion nicht über

die Kompetenzen im Baubereich, die es ihr erlauben würden, ein vollständiges und seriöses Projekt zum Erfolg zu führen.

Wie das Beispiel der Fischzuchtanlage jedoch zeigt, wäre es nur mit einer engen und solidarischen Zusammenarbeit zwischen der bauenden und der begünstigten Direktion möglich gewesen, das Projekt konsequent auf die Beine zu stellen.

Während es die PUK jedoch nicht als sinnvoll erachtet, mehrere Direktionen in die Realisierung eines Werkes einzubeziehen (Empfehlung 4.1), und der Ansicht ist, dass die Durchführung staatlicher Bauprojekte in die ausschliessliche Zuständigkeit der RUBD fallen sollte, vertritt der Staatsrat die Meinung, dass die beiden Direktionen die Projekte gemeinsam durchführen sollten, von der Vorbereitungsphase bis zur Inbetriebnahme.

In den Worten von alt Staatsrat Pascal Corminboeuf muss um jeden Preis verhindert werden, «Projekte zwischen Studien und Realisierung aufzustückeln». Die RUBD muss «von Beginn weg in das Projekt einbezogen werden und darf sich nicht damit begnügen, potenziell nicht fertig entwickelte Projekte mit ungenügenden Mitteln zu bauen».

Im Rahmen seiner Reorganisation hat das HBA im Entwurf der ImmoV die Zusammenarbeit zwischen der bauenden und der begünstigten Direktion neu definiert. In Zukunft sollen die RUBD und die begünstigte Direktion während des ganzen Projekts, von den Studien bis zur Realisierung, den gleichen Grad der Verantwortung übernehmen.

Neben der Klärung des Vorgehens bei bedeutenden Immobilienvorhaben des Staats von der Bedarfsanalyse bis zur Abnahme des Werks wird es die neue Organisation ermöglichen, während des ganzen Projekts das Wissen und die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure zu erhalten. Ausserdem sieht sie für das strategische, politische und technische Niveau je unterschiedliche, aber sich ergänzende Rollen vor und übernimmt die SIA-Teilphasen.

2.1.3. Seriöse Prüfung der Höhe der Beträge und Transparenz

Die Aufteilung der Projekte zwischen einer von der begünstigten Direktion durchgeführten Studienphase und einer von der RUBD durchgeführten Realisierungsphase hat einen weiteren gewichtigen Nachteil, den die PUK in ihrem Bericht hervorgehoben hat. Im Fall der Fischzuchtanlage wurde nach Eingang der Angebote festgestellt, dass der revidierte Voranschlag um 520 000 Franken gestiegen war. Die PUK hat in ihrem Bericht die Aspekte dokumentiert, die dazu geführt haben, dass das Projekt aufgrund der unzureichenden Finanzierung umgestaltet wurde.

Die PUK beklagt den wiederholten Mangel an Präzision bei der Kalkulation von Bauprojekten und erwartet vom Staatsrat Lösungen für dieses Problem.

Der Entwurf der ImmoV sieht vor, dass der Betrag für den Studienkredit die gesamte Projektierungsphase umfasst, und zwar bis zum Eingang von 2/3 der Angebote, d. h. SIA-Teilphase 22 bis 41, um mit erteilter Baubewilligung (SIA 33) eine präzisere Kalkulation zu erhalten. So ist der Verpflichtungskredit, der Ende der SIA-Teilphase 41 beantragt wird, präziser, da er bereits an allfällige Anforderungen der Ausschreibungsverfahren angepasst ist.

In den vergangenen Jahren war es gang und gäbe, die Projektkosten im Vergleich zum Fortschritt ihrer Entwicklung zu unterschätzen: die Verpflichtungskredite für Investitionen wurden sehr früh beantragt, nämlich nach Abschluss der Machbarkeitsstudie oder aufgrund der Ergebnisse des Architekturwettbewerbs (SIA 21 oder 22). Zu diesem Zeitpunkt kann die Fehlermarge der Kostenschätzung noch bis zu 25% betragen (SIA-Wert). Dies gilt insbesondere für ein hochtechnisches Projekt, wo die betroffenen BKP (2, HLKSE und 3, Betriebseinrichtungen) entscheidend sind und Gegenstand von einer detaillierten Projektierung sein müssen, die nach der oben beschriebenen Beantragung des Verpflichtungskredits durchgeführt werden.

2.1.4. Genaue Definition von Projekten, Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und Änderungen

Im Bericht wird festgestellt, dass es schwierig ist, die Entscheidungen nachzuvollziehen, die zu wesentlichen Änderungen des Projekts geführt haben. Die Änderung laufender Projekte, sei es aus finanziellen Gründen oder zur Anpassung an (neue oder in der Studienphase nicht ermittelte) Nutzerbedürfnisse oder aus anderen Gründen, stellt im Allgemeinen ein erhebliches Risiko für ein Bauprojekt dar, umso mehr für ein Projekt, dessen technische Spezifikationen entscheidend sind.

Mit der Umsetzung der neuen Verordnung verfolgt der Staatsrat auch das Ziel, die Nachvollziehbarkeit der Nutzeranfragen zu verbessern, indem er sie in das Pflichtenheft des Projekts einbezieht, das, auch wenn es sich im Laufe des Projekts weiterentwickelt, in mindestens zwei Phasen entscheidend sein wird:

- > erstens in Form des vorläufigen Pflichtenhefts, das am Ende der SIA-Teilphase 21 erstellt wird und in dem die Bedürfnisse der Nutzer vor dem Architekturwettbewerb oder der Ausschreibung festgehalten werden,
- > und zweitens in Form des Referenzpflichtenhefts, welches das Bauprojekt bestätigt und als Grundlage für die öffentliche Auflage des Projekts dient.

Diese beiden Leistungen gehören zu den zentralen Dokumenten des Projekts und sind für die begünstigte Direktion und die bauende Direktion verbindlich.

2.2. Zuständigkeiten und Sanktionen

Wie in der Einleitung erwähnt, stellt der Staatsrat fest, dass der PUK-Bericht die Analyse der Regierung zu den Schwierigkeiten dieses Projekts im Jahr 2019 in den wesentlichen Punkten bestätigt, nämlich unterschiedliche und konfuse Zuständigkeiten. Unter diesen Umständen gibt es kein neues Element, das die Einleitung eines Straf- oder Zivilverfahrens gegen die im Rahmen der PUK-Untersuchung angehörten Personen rechtfertigen würde. Wie bereits mehrfach festgestellt wurde, war das Scheitern dieses Projekts zwar auf Mängel und Nachlässigkeit zurückzuführen, es wurden jedoch keine schwerwiegenden Fehler oder Verstösse festgestellt.

Was die politische Verantwortung betrifft, nimmt der Staatsrat die Schlussfolgerungen der PUK zur Kenntnis. Er erinnert jedoch daran, dass mangels einer Baukommission die Projektleitung einzig den betroffenen Ämtern übertragen worden war. Wie weiter oben erwähnt, scheint die ursprüngliche implizit getroffene Entscheidung, keine Baukommission einzusetzen, unzweckmässig, und die Gründe, die zu dieser Situation führten, sind identifiziert und im Rahmen der Ausarbeitung der ImmoV korrigiert worden.

2.3. Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage

In ihren Schlussfolgerungen (Kapitel 3.3) vertritt die PUK ohne eingehende Prüfung die Ansicht, dass der Kanton Freiburg über eine kantonale Fischzuchtanlage verfügen muss. Der Staatsrat stellt insbesondere fest, dass die PUK auf gewisse Ungereimtheiten zwischen den Argumenten, die damals zur Begründung des Projekts einer Fischzuchtanlage vorgebracht worden waren, und der Realität hinweist, ohne jedoch die Gründe für diese Ungereimtheiten und namentlich die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu diesem Thema zu prüfen. Die von der PUK angeführten Elemente bezüglich der langfristigen Notwendigkeit des Besatzes oder der Erhaltung des spezifischen Know-hows des Kantons Freiburg bedürfen weiterer Untersuchungen, die zum Teil bereits im Gange sind, bevor eine Entscheidung über die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage getroffen werden kann. Der Staatsrat wird diese Frage deshalb in seiner Antwort auf die entsprechende Volksmotion beantworten. Dabei stützt er sich auf den PUK-Bericht, die parlamentarischen Beratungen, die Erfahrungen aus der interkantonalen Zusammenarbeit mit der Fischzuchtanlage Colombier und den aktuellen Wissensstand zum Besatz.

Hinsichtlich der für die Wiederinstandstellung erforderlichen Beträge sind folgende Punkte zu beachten:

- > Nach einer Analyse der für die Wiederinstandstellung der Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac erforderlichen Kosten hat der Staatsrat angesichts der festgestellten schwerwiegenden Funktionsmängel 2019 einen Betrag von 1,526 Millionen angekündigt.
- > Nach einer Bedarfsanalyse und einer Preisprüfung schätzt der von der PUK beauftragte Experte die Kosten für die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage auf 1,405 Millionen Franken.

Diese Schätzung ist im Vergleich zur Schätzung des Staatsrats um 8% tiefer, die beiden Schätzungen liegen aber immer noch sehr nahe beieinander, und der Staatsrat nimmt zur Kenntnis, dass die Schätzung der PUK die Grössenordnung der für notwendig erachteten Investitionen bestätigt.

Zusätzlich zu den Kosten von 1,526 Millionen Franken hat der Staatsrat einen weiteren Betrag von 281 863 Franken angekündigt, um die Fischzucht mit Wasser direkt von der Pumpstation der Gemeinde Estavayer-le-Lac zu versorgen. In der Zwischenzeit wurde mit der Groupe E Celsius SA eine Lösung für die Wasserversorgungsarbeiten am HIB/EMS gefunden, die zu Kosten von Fr. 64 210.75 ausgeführt wurden. Da ein Teil der Arbeiten bereits für das HIB/EMS-Projekt erforderlich ist, ist der Preisunterschied hauptsächlich auf die Synergie zwischen den beiden Projekten zurückzuführen. Dennoch sind im Zusammenhang mit dieser neuen Wasserleitung noch verschiedene Anschlüsse und Installationen innerhalb der Fischzuchtanlage zu planen, deren Umfang derzeit noch nicht beziffert werden kann. Der Betrag von Fr. 64 210.75 wurde dem restlichen Investitionsbudget entnommen. Der Saldo des Baukredits beläuft sich nun auf Fr. 95 175.75.

Die PUK geht in ihrer Bedarfsanalyse davon aus, dass der verbleibende Baukredit (159 386 Franken, und nicht 170 000 Franken wie im PUK-Bericht angegeben) von den Kosten der Wiederinstandstellung abgezogen werden kann. Der Staatsrat teilt diese Ansicht nicht. Bei der Analyse der Kosten für die Wiederinstandstellung in der Antwort auf die Volksmotion muss zwischen den tatsächlichen Kosten für die Wiederinstandstellung und der Finanzierung dieser Kosten unterschieden werden, da es sich um zwei unterschiedliche Dinge handelt. Der finanzielle Beitrag einer Unternehmung von 167 000 Franken steht fest. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Zahlung dieses Betrags nicht von der Wiederinstandstellung abhängig gemacht wird.

3. Schlussfolgerungen

Der Staatsrat stellt fest, dass die Schlussfolgerungen der PUK im Wesentlichen die Analyse bestätigen, die er selbst durchgeführt hat, sobald die Funktionsmängel an der Fischzuchtanstalt festgestellt worden waren. Die Mängel im organisatorischen Bereich sind behoben worden oder werden insbesondere im Rahmen der Ausarbeitung und Umsetzung der ImmoV behoben. Was die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage betrifft, sind zusätzliche Untersuchungen nötig, da der Auftrag und die Arbeiten der PUK nur die Kostenfrage betrafen, wobei die vom Staatsrat 2019 angekündigten Kosten weitgehend bestätigt wurden. Diese Frage wird im Rahmen der Antwort auf die Volksmotion zu diesem Thema behandelt werden.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Ducotterd Christian / Dafflon Hubert

2021-GC-50

Modification de la loi sur la détention des chiens (LDCh) et son règlement d'exécution - Fixation des zones, dans les règlements communaux sur la détention des chiens, où ceux-ci peuvent être lâchés tout en étant sous la surveillance et le contrôle du propriétaire

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 25 mars 2021, les députés Christian Ducotterd et Hubert Dafflon rappellent que selon la législation sur la protection des animaux, un chien doit pouvoir s'ébattre librement, sans être tenu en laisse ceci quotidiennement.

Conformément aux possibilités définies par la législation cantonale idoine actuellement en vigueur, plusieurs communes ont défini dans leur règlement sur la détention des chiens des zones interdites pour les chiens ou des zones avec obligation de tenir les chiens en laisse.

Cependant, les règlements communaux ne peuvent contenir une obligation de laisser les chiens en laisse sur tout le territoire communal, ceci dans le respect de l'ordonnance fédérale sur la protection des animaux.

Les motionnaires demandent que les communes qui ont un règlement spécifique (ou qui veulent en adopter un) définissent dans leur règlement sur la détention des chiens les lieux où ces derniers peuvent être laissés en liberté. Chaque commune concernée devra définir un certain nombre d'endroits en fonction de sa taille à une distance pas trop élevée des lieux d'habitation.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La question des chiens sur le territoire fribourgeois est régie essentiellement par deux législations :

- a) la loi fédérale sur la protection des animaux (LPA, RS 455) ainsi que l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn, RS 455.1) ; l'article 71 al. 1 de l'OPAn traite des obligations des détenteurs de chiens quant au besoin de sorties et de mouvements sans laisse qui doivent être accordés aux chiens quotidiennement et ce, afin de garantir le bien-être des chiens ;
- b) la loi cantonale sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3) et son règlement sur la détention des chiens (RDCh, RSF 725.31) ; à l'article 30 de la LDCh, il est laissé la possibilité aux communes d'établir un règlement communal sur les chiens et ainsi de prendre des mesures préventives en délimitant des espaces où les chiens sont interdits, ainsi que des zones dans lesquelles les chiens doivent être tenus en laisse. Ce règlement a principalement pour but de protéger les personnes physiques des agressions canines et d'assurer la sécurité et la salubrité publique. Aussi, pour pouvoir garantir aux chiens la possibilité de se mouvoir librement dans

chaque commune, les règlements communaux sur la détention et l'imposition des chiens sont préavisés par le service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV). Celui-ci veille à ce qu'aucun règlement communal n'exige le port de la laisse obligatoire sur l'ensemble de son territoire et assure qu'un équilibre entre les zones dans lesquelles les chiens doivent être tenus en laisse et les zones où les chiens peuvent être laissés en liberté soit respecté.

S'agissant des espaces où les détenteurs et détentrices de chiens peuvent promener ces derniers, le principe est que, sur le domaine public, la promenade de chiens est autorisée partout où elle n'est pas explicitement interdite ou restreinte, et à condition naturellement que le détenteur ou la détentrice garde son animal sous contrôle¹. Comme indiqué, la LDCh permet aux communes de délimiter des espaces dans lesquels les chiens sont interdits, ou dans lesquels la tenue en laisse est obligatoire. En l'absence de règlement communal, la promenade est donc autorisée sur l'ensemble du domaine. Les motionnaires proposent une inversion de la pratique actuelle en voulant obliger chaque commune à définir des endroits où les chiens peuvent être laissés en liberté, et de facto interdire de détacher un chien sur tous les autres terrains.

Actuellement, la majorité des communes fribourgeoises ont adopté un règlement communal sur la détention et l'imposition des chiens (voir également la réponse du Conseil d'Etat du 12 janvier 2021 au Postulat 2020-GC-145 intitulé « Où lâcher son chien ? »). Les contraintes et les besoins sont analysés par les communes qui décident (ou non) de délimiter des zones du domaine public avec restrictions en prenant en considération les spécificités locales de leur territoire et les exigences sécuritaires qu'elles souhaitent appliquer. A noter que la multiplicité de lieux où les chiens peuvent se mouvoir librement, même si certains sont relativement restreints de par leur petite superficie, permet d'éviter de grands rassemblements de chiens avec les nuisances que cela présuppose.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la révision proposée serait désavantageuse pour les communes, comme pour les citoyens et citoyennes.

En premier lieu, et puisqu'il est exclu qu'une commune n'autorise pas la promenade libre d'un chien sur l'ensemble de son territoire, cela obligerait toutes les communes à définir les lieux dans lesquels il serait autorisé de promener son chien librement, et donc à adopter un règlement sur la détention des chiens. Cette obligation diminuerait leur autonomie dans ce domaine alors qu'elles sont les plus à même de juger des mesures concrètes à prendre, sur leur territoire, pour gérer et assurer la cohabitation avec les détenteurs de chiens. Par rapport à l'état de la situation actuelle, le nombre de lieux accessibles aux chiens risquerait d'être plus restreint, puisque la commune devrait recenser chacun des lieux accessibles (contrairement à la situation actuelle où seuls les lieux interdits ou restreints sont recensés).

En second lieu, cela pourrait également engendrer des désavantages pour les détenteurs et détentrices de chiens qui pourraient être amené-e-s à devoir faire de plus grands déplacements pour pouvoir laisser leur chien libre.

Ainsi, le Conseil d'Etat considère qu'une modification de la législation cantonale sur la détention des chiens telle que proposée par les motionnaires est inappropriée, et que la législation actuellement en vigueur laisse aux communes une certaine autonomie et marge de manœuvre,

¹ Cet accès est également garanti dans les forêts et les pâturages d'autrui par l'article 699 du code civil suisse, « à moins que l'autorité compétente n'ait édicté, dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds ».

nécessaires dans le cadre d'une politique de proximité et de cohabitation harmonieuse et respectueuse. Sur le plan institutionnel, elle respecte les principes d'autonomie voulus par la constitution fédérale. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil le refus de la motion.

14 septembre 2021



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Ducotterd Christian / Dafflon Hubert

2021-GC-50

Änderung des Gesetzes über die Hundehaltung (HHG) und seines Ausführungsreglements - Festlegung von Zonen in den Gemeindereglementen über die Hundehaltung, wo Hunde unter der Aufsicht und Kontrolle ihrer Halter frei laufen gelassen werden können

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 25. März 2021 eingereichten und begründeten Motion weisen die Grossräte Christian Ducotterd und Hubert Dafflon darauf hin, dass sich ein Hund gemäss der Tierschutzgesetzgebung unangeleint frei bewegen können muss, und zwar täglich.

In Übereinstimmung mit den in der derzeit geltenden einschlägigen kantonalen Gesetzgebung festgelegten Möglichkeiten haben mehrere Gemeinden in ihrem Reglement über die Hundehaltung Hundeverbotszonen oder Zonen mit Leinenpflicht festgelegt.

Die Gemeindereglemente können jedoch unter Einhaltung der Tierschutzverordnung des Bundes keine Verpflichtung enthalten, die Hunde auf dem ganzen Gemeindegebiet an der Leine zu halten.

Die Motionäre ersuchen darum, dass die Gemeinden mit einem spezifischen Reglement (oder die ein solches erlassen wollen) in ihrem Reglement über die Hundehaltung Gebiete festlegen, wo Hunde frei laufen gelassen werden können. Jede betroffene Gemeinde soll je nach Grösse eine bestimmte Anzahl solcher Orte unweit der Wohngebiete festlegen.

II. Antwort des Staatsrats

Das Thema Hunde auf Freiburger Gebiet wird hauptsächlich von zwei Gesetzgebungen geregelt:

- a) dem Tierschutzgesetz des Bundes (TSchG, SR 455) und der Tierschutzverordnung (TSchV, SR 455.1); Artikel 71 Abs. 1 der TSchV behandelt die Pflichten von Hundehaltern in Bezug auf den Bedarf an Bewegung und täglichem Auslauf ohne Leine, um das Wohlbefinden der Hunde zu gewährleisten;
- b) dem kantonalen Gesetz über die Hundehaltung (HHG, SGF 725.3) und seinem Reglement über die Hundehaltung (HHR, SGF 725.31); in Artikel 30 des HHG wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, ein Gemeindereglement über Hunde zu erlassen, und so Präventivmassnahmen zu ergreifen, indem Hundeverbotszonen sowie Zonen mit Leinenzwang festgelegt werden. Dieses Reglement hat hauptsächlich zum Zweck, natürliche Personen vor Angriffen von Hunden zu schützen und die Sicherheit und die Sauberkeit in der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Um sicherzustellen, dass sich die Hunde in jeder Gemeinde frei bewegen können, nimmt das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) Stellung zu

den Gemeindereglementen über die Hundehaltung und die Hundesteuer. Dieses sorgt dafür, dass kein Gemeindereglement den Leinenzwang für das ganze Gemeindegebiet vorschreibt, und dass ein Gleichgewicht zwischen den Zonen mit Leinenzwang und den Zonen, in denen Hunde frei herumlaufen können, eingehalten wird.

Betreffend die Gebiete, in denen Hundehalterinnen und Hundehalter ihre Hunde ausführen können, gilt auf öffentlichem Grund der Grundsatz, dass das Spazieren mit Hunden überall dort erlaubt ist, wo es nicht ausdrücklich verboten oder eingeschränkt ist, und natürlich unter der Voraussetzung, dass die Halterin oder der Halter das Tier unter Kontrolle hat¹. Wie bereits erwähnt, ermöglicht es das HHG den Gemeinden, Zonen festzulegen, in denen Hunde verboten sind oder an der Leine geführt werden müssen. Ist kein Gemeindereglement vorhanden, ist das Spazieren mit Hunden auf dem ganzen Gebiet erlaubt. Die Motionäre schlagen vor, die aktuelle Praxis umzukehren, indem sie jede Gemeinde dazu verpflichten möchten, Gebiete festzulegen, in denen die Hunde frei laufen gelassen werden können, und de facto in allen anderen Gebieten zu verbieten, die Hunde von der Leine zu lassen.

Derzeit hat die Mehrheit der Freiburger Gemeinden ein Gemeindereglement über die Hundehaltung und -steuer erlassen (s. Antwort des Staatsrats vom 12. Januar 2021 auf das Postulat 2020-GC-145 mit dem Titel «Wo soll man seinen Hund von der Leine lassen?»). Die Gemeinden analysieren die Anforderungen und Bedürfnisse und sie entscheiden darüber, ob sie Zonen des öffentlichen Raums bestimmen wollen (oder nicht), in denen Einschränkungen gelten, wobei sie die örtlichen Besonderheiten und die Sicherheitsanforderungen, die sie anwenden wollen, berücksichtigen. Mit einer Vielzahl von Orten, an denen sich Hunde frei bewegen können, auch wenn einige flächenmässig klein sind, lassen sich grosse Hundeansammlungen und die damit einhergehenden Unannehmlichkeiten verhindern.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene Revision sowohl für die Gemeinden als auch für die Bürgerinnen und Bürger von Nachteil wäre.

Zum einen würde dies alle Gemeinden dazu verpflichten, Orte zu bestimmen, an denen Hunde ohne Leine spazieren geführt werden können, und folglich ein Reglement über die Hundehaltung zu erlassen, zumal es nicht möglich ist, dass die Gemeinde das Spazieren ohne Leine auf dem ganzen Gemeindegebiet untersagt. Eine solche Verpflichtung würde die Gemeindeautonomie in diesem Bereich verringern, obwohl die Gemeinden am besten in der Lage sind, zu beurteilen, welche konkreten Massnahmen auf ihrem Gebiet ergriffen werden müssen, damit das Zusammenleben mit den Hundehaltern geregelt und gewährleistet werden kann. Es bestünde die Gefahr, dass die Anzahl der für Hunde zugänglichen Orte im Vergleich zur gegenwärtigen Situation stärker eingeschränkt würde, da die Gemeinde jeden Ort, an dem Hunde zugelassen sind, erfassen müsste (im Gegensatz zur heutigen Situation, wo nur die Orte erfasst sind, die für Hunde verboten sind oder zu denen der Zugang nur unter Einschränkungen möglich ist).

Zum anderen könnte sich dies auch für die Halterinnen und Halter von Hunden nachteilig auswirken, da sich diese veranlasst sehen könnten, grössere Strecken zurückzulegen, um ihre Hunde von der Leine lassen zu können.

¹ Dieser Zutritt ist durch Artikel 699 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs auch in Wald und Weide gestattet, «soweit nicht im Interesse der Kulturen seitens der zuständigen Behörde einzelne bestimmt umgrenzte Verbote erlassen werden».

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass eine Änderung der kantonalen Gesetzgebung über die Hundehaltung, wie sie von den Motionären vorgeschlagen wird, unangemessen ist, und die heute geltende Gesetzgebung den Gemeinden eine gewisse Autonomie und einen gewissen Handlungsspielraum einräumt, die für eine bürgernahe Politik und ein harmonisches und respektvolles Zusammenleben nötig sind. Auf institutioneller Ebene trägt sie den von der Bundesverfassung gewollten Autonomieprinzipien Rechnung. Der Staatsrat beantragt daher dem Grossrat, die Motion abzulehnen.

14. September 2021