

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-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
3.	2025-GC-154	Divers <i>Verschiedenes</i>	Validation du mandat de député de Kilian Deillon, en remplacement de Pauline Robatel <i>Validierung des Mandats von Kilian Deillon als Nachfolger für Pauline Robatel</i>				
4.	2025-DFIN-1	Loi <i>Gesetz</i>	Loi modifiant la loi sur le Registre foncier <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Grundbuch</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Tina Raetzo Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
5.	2024-DFIN-26	Loi <i>Gesetz</i>	Loi modifiant la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (responsabilité médicale) <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (Arzthaftung)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Dominic Tschümperlin Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
6.	2024-GC-289	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur l'agriculture : fixation du taux de contrôle dans la loi et monitoring des contrôles <i>Änderung des Landwirtschaftsgesetzes : Festlegung der Kontrollquote im Gesetz und Monitoring der Kontrollen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Dominique Zamofing Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Eric Barras Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2024-GC-202	Motion <i>Motion</i>	Pour un allègement dans la planification communale fribourgeoise <i>Für eine Vereinfachung in der Freiburger Gemeindeplanung</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Francine Defferrard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2025-GC-147	Rapport <i>Bericht</i>	CIP 'détention pénale': rapport aux parlements pour l'année 2024 <i>IPK 'Strafrechtlicher Freiheitsentzug': Bericht an die Parlamente für das Jahr 2024</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Lucie Menétrey Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
9.	2024-GC-301	Rapport d'activité Tätigkeitsbericht	Commission des finances et de gestion du Grand Conseil (2024) Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (2024)	Discussion Diskussion	Claude Brodard Rapporteur-e / Berichterstatter/-in		

Loi modifiant la loi sur le registre foncier

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **214.5.1** | 917.1

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 953 et 956a du code civil suisse (CC);

Vu l'article 4 de l'ordonnance fédérale du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (ORF);

Vu le message 2025-DFIN-1 du Conseil d'Etat du 8 avril 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF [214.5.1](#) (Loi sur le registre foncier (LRF), du 28.02.1986) est modifié comme il suit:

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

² Les conservateurs et conservatrices doivent être titulaires d'une licence ou d'un master en droit suisse.

³ *Abrogé*

Art. 3 al. 1 (modifié)

¹ Pour chaque Service, la Direction en charge du registre foncier ¹⁾ (ci-après: la Direction) désigne un conservateur ou une conservatrice suppléant-e, qui est appelé-e notamment en cas de récusation ou d'absence de longue durée du conservateur ou de la conservatrice.

Art. 5 al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)]

¹ Pour chaque Service et sur le préavis du conservateur ou de la conservatrice, la Direction désigne un ou une ou plusieurs adjoints ou adjointes qui peuvent exercer les fonctions suivantes:

- b) (modifié) procéder seuls à d'autres opérations clairement énumérées par la Direction sur la proposition du conservateur ou de la conservatrice.

Intitulé de section après Art. 7 (modifié)

1.2 Autorité de surveillance administrative

Art. 8 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (abrogé)

Autorité et attributions (titre médian modifié)

¹ La Direction est l'autorité de surveillance administrative du registre foncier.

² Elle veille au bon fonctionnement de chaque Service et à une application uniforme des normes régissant le registre foncier. Elle édicte les instructions nécessaires et inspecte régulièrement chaque Service.

³ Elle a qualité pour recourir contre les décisions sur recours rendues par les instances cantonales de recours dans les affaires relatives au registre foncier (art. 956a al. 2 ch. 2 CC).

⁴ Abrogé

Intitulé de section après Art. 8 (nouveau)

1.3 Commission de recours en matière de registre foncier

Art. 9 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (nouveau), **al. 4** (nouveau), **al. 5** (nouveau), **al. 6** (nouveau)

Institution et composition (titre médian modifié)

¹ La Commission de recours en matière de registre foncier (ci-après: la Commission) est l'autorité cantonale de recours de première instance (art. 956a al. 1 CC).

² Elle a son siège à Fribourg, auprès de la Direction, à laquelle elle est rattachée administrativement.

¹⁾ Actuellement: Direction des finances.

³ Elle est composée de trois membres et de trois membres suppléants, élus par le Grand Conseil.

⁴ Elle désigne un ou une secrétaire et un ou une secrétaire suppléant-e, qu'elle peut choisir parmi ses membres.

⁵ Les conditions générales d'éligibilité des membres sont celles des articles 9 al. 1 let. b et c, 10, 16 et 17 al. 1 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ). Ces règles sont également applicables au ou à la secrétaire.

⁶ L'élection des membres est régie par les articles 11 à 14 LJ.

Art. 10 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (abrogé)

Indépendance et surveillance (titre médian modifié)

¹ La Commission est indépendante dans l'exercice de ses attributions.

² Elle est placée sous la surveillance du Conseil de la magistrature. Elle lui adresse chaque année un rapport d'activité conformément à la loi sur la justice.

³ Abrogé

Art. 10a (nouveau)

Organisation et fonctionnement

¹ La Commission s'organise elle-même. Elle désigne son président ou sa présidente et son vice-président ou sa vice-présidente.

² La récusation des membres et celle du ou de la secrétaire sont régies par le code de procédure et de juridiction administrative.

³ La rémunération des membres et celle du ou de la secrétaire sont fixées conformément à l'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat.

Art. 11 al. 1 (modifié)

Attributions (titre médian modifié)

¹ La Commission statue, sous réserve de recours au Tribunal cantonal, sur les recours interjetés contre les décisions des conservateurs ou conservatrices du registre foncier.

Art. 34 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié)

¹ Les décisions prises sur réclamation peuvent être attaquées, dans les trente jours dès leur notification, auprès de la Commission. Les articles 67 à 75 sont applicables par analogie.

² Les décisions de la Commission sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal; l'article 75a al. 2 est applicable.

Art. 48 al. 3 (modifié)

³ Une copie de sauvegarde au format numérique des pièces justificatives du registre foncier sur papier doit être périodiquement effectuée. Les modalités sont réglées dans des instructions de la Direction.

Intitulé de section après Art. 66a (modifié)

3.4 Recours à la Commission

Art. 67 al. 2 (modifié)

² La personne mandataire justifie de ses pouvoirs par une procuration écrite, qui est jointe au recours; à défaut, le membre de la Commission délégué à l'instruction de la cause (ci-après: la personne déléguée à l'instruction) lui fixe un bref délai pour produire une procuration, sous peine d'irrecevabilité.

Art. 68 al. 2 (modifié)

² Le délai est réputé observé lorsque l'écrit est remis à la Commission ou, à son adresse, à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse, le dernier jour du délai au plus tard.

Art. 69 al. 1 (modifié)

¹ Le recours s'exerce par l'envoi ou par le dépôt au siège de la Commission d'un mémoire en trois exemplaires.

Art. 72 al. 2 (modifié)

² La Commission statue sans débats et peut, par une décision sommairement motivée, rejeter un recours manifestement mal fondé.

Art. 72a al. 1 (modifié)

¹ Le président ou la présidente de la Commission est compétent-e pour:

... (énumération inchangée)

Art. 73 al. 1 (modifié)

¹ Si le recours est admis, la Commission annule la décision attaquée et ordonne au conservateur ou à la conservatrice de prendre les mesures nécessaires.

Art. 74 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié)

¹ La décision est communiquée:

- e) (nouveau) à la Direction,
- f) (nouveau) à l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF).

² La Commission publie ses décisions sous une forme neutre.

Art. 75 al. 2 (modifié), **al. 4** (modifié)

² En cas d'admission du recours, la Commission peut, si les circonstances le justifient, allouer, sur demande, à la personne qui recourt une indemnité équitable, qui est à la charge de l'Etat.

⁴ Les décisions de la Commission fixant le montant des frais peuvent faire l'objet d'une réclamation préalable auprès de celle-ci, lorsque seule cette partie de la décision est contestée.

Art. 75a al. 1 (modifié)

¹ Les décisions de la Commission sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal.

Art. 95 al. 2 (modifié)

² La Direction désigne un traducteur ou une traductrice.

II.

L'acte RSF [917.1](#) (Loi sur les améliorations foncières (LAF), du 30.05.1990) est modifié comme il suit:

Art. 210 al. 1 (modifié)

¹ Les décisions des conservateurs du registre foncier peuvent être attaquées auprès de la Commission de recours en matière de registre foncier, dans la mesure où la législation spéciale le prévoit.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

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

Approbation fédérale

La présente loi doit faire l'objet d'une approbation par l'autorité fédérale compétente, en vertu de l'article 953 al. 2 du code civil suisse.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Grundbuch

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: **214.5.1** | 917.1

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 953 und 956a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB);

gestützt auf Artikel 4 der Grundbuchverordnung (GBV) vom 23. September 2011;

nach Einsicht in die Botschaft 2025-DFIN-1 des Staatsrates vom 8. April 2025;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst

I.

Der Erlass SGF [214.5.1](#) (Gesetz über das Grundbuch (GBG), vom 28.02.1986) wird wie folgt geändert:

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

² Die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter müssen im Besitz eines schweizerischen Lizentiats oder Masters der Rechtswissenschaften sein.

³ *Aufgehoben*

Art. 3 Abs. 1 (geändert)

¹ Die für das Grundbuch zuständige Direktion ¹⁾ (die Direktion) bezeichnet für jedes Amt eine stellvertretende Grundbuchverwalterin oder einen stellvertretenden Grundbuchverwalter. Diese oder dieser tritt insbesondere bei Ausstand oder längerer Abwesenheit der Grundbuchverwalterin oder des Grundbuchverwalters in Funktion.

Art. 5 Abs. 1 (unverändert) [FR: (geändert)]

¹ Die Direktion bezeichnet nach Stellungnahme der Grundbuchverwalterin oder des Grundbuchverwalters für jedes Amt eine oder mehrere Personen als Adjunktin oder Adjunkt. Diese Personen können die folgenden Funktionen ausüben:

- b) (geändert) Ausführen von anderen Arbeiten, die von der Direktion auf Antrag der Grundbuchverwalterin oder des Grundbuchverwalters festgelegt werden.

Abschnittsüberschrift nach Art. 7 (geändert)

1.2 Administrative Aufsichtsbehörde

Art. 8 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (aufgehoben)

Behörde und Aufgaben (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die Direktion ist die administrative Aufsichtsbehörde über das Grundbuch.

² Sie überwacht den ordnungsgemässen Betrieb der einzelnen Ämter und die einheitliche Anwendung der für das Grundbuch geltenden Normen. Sie erlässt die erforderlichen Weisungen und inspiziert regelmässig jedes Amt.

³ Sie ist zur Beschwerde gegen Entscheide der kantonalen Beschwerdeinstanzen in Grundbuchangelegenheiten berechtigt (Art. 956a Abs. 2 Ziff. 2 ZGB).

⁴ Aufgehoben

Abschnittsüberschrift nach Art. 8 (neu)

1.3 Rekurskommission für das Grundbuch

Art. 9 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (neu), **Abs. 4** (neu), **Abs. 5** (neu), **Abs. 6** (neu)

Einsetzung und Zusammensetzung (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die Rekurskommission für das Grundbuch (die Kommission) ist die erstinstanzliche kantonale Beschwerdebehörde (Art. 956a Abs. 1 ZGB).

¹⁾ Heute: Finanzdirektion.

² Sie hat ihren Sitz in Freiburg bei der Direktion, der sie administrativ zugewiesen ist.

³ Sie setzt sich aus drei Mitgliedern und drei Ersatzmitgliedern zusammen, die vom Grossen Rat gewählt werden.

⁴ Sie ernennt eine Sekretärin oder einen Sekretär und eine stellvertretende Sekretärin oder einen stellvertretenden Sekretär, die sie aus ihren Mitgliedern wählen kann.

⁵ Die allgemeinen Voraussetzungen für die Wählbarkeit der Mitglieder richten sich nach den Artikeln 9 Abs. 1 Bst. b und c, 10, 16 und 17 Abs. 1 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG). Diese Bestimmungen gelten auch für die Sekretärin oder den Sekretär.

⁶ Die Wahl der Mitglieder richtet sich nach den Artikeln 11–14 JG.

Art. 10 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (aufgehoben)

Unabhängigkeit und Aufsicht (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die Kommission ist in der Ausübung ihrer Aufgaben unabhängig.

² Sie untersteht der Aufsicht des Justizrates und erstattet ihm jährlich Bericht gemäss Justizgesetz.

³ Aufgehoben

Art. 10a (neu)

Organisation und Arbeitsweise

¹ Die Kommission organisiert sich selbst. Sie bezeichnet ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten sowie ihre Vizepräsidentin oder ihren Vizepräsidenten.

² Der Ausstand der Mitglieder und der Sekretärin oder des Sekretärs bestimmt sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

³ Die Vergütungen für die Mitglieder und die Sekretärin oder den Sekretär richten sich nach den Bestimmungen der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates.

Art. 11 Abs. 1 (geändert)

Befugnisse (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die Kommission befindet, unter Vorbehalt der Beschwerde an das Kantonsgericht, über Beschwerden gegen Entscheide der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter.

Art. 34 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die Einspracheentscheide können innert dreissig Tagen nach der Zustellung bei der Kommission angefochten werden. Die Artikel 67-75 gelten sinngemäss.

² Die Entscheide der Kommission können mit Beschwerde ans Kantonsgericht angefochten werden; der Artikel 75a Abs. 2 ist anwendbar.

Art. 48 Abs. 3 (geändert)

³ Von Grundbuchbelegen in Papierform muss in regelmässigen Abständen eine digitale Sicherheitskopie erstellt werden. Die Einzelheiten werden in Weisungen der Direktion geregelt.

Abschnittsüberschrift nach Art. 66a (geändert)

3.4 Beschwerde an die Kommission

Art. 67 Abs. 2 (geändert)

² Die beauftragte Person weist sich mit einer schriftlichen Vollmacht, die mit der Beschwerde einzureichen ist, über ihre Befugnisse aus. Weist sie sich nicht durch Vollmacht aus, so setzt ihr das mit der Abklärung beauftragte Mitglied der Kommission (die mit der Abklärung beauftragte Person) unter Androhung der Verwirkung eine kurze Frist, um die Vollmacht nachzureichen.

Art. 68 Abs. 2 (geändert)

² Die Beschwerdefrist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Kommission selber oder einem schweizerischen Postamt oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung zur Zustellung übergeben wird.

Art. 69 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Beschwerdeschrift ist in drei Ausfertigungen mit der Post an den Sitz der Kommission zu senden oder dort einzureichen.

Art. 72 Abs. 2 (geändert)

² Die Kommission entscheidet ohne Verhandlung und kann eine offensichtlich unzulänglich begründete Beschwerde mit summarisch begründetem Entscheid abweisen.

Art. 72a Abs. 1 (geändert)

¹ Die Präsidentin oder der Präsident der Kommission ist zuständig:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 73 Abs. 1 (geändert)

¹ Wird die Beschwerde gutgeheissen, so hebt die Kommission den angefochtenen Entscheid auf und verlangt von der Grundbuchverwalterin oder vom Grundbuchverwalter, dem Begehren nachzukommen.

Art. 74 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Der Entscheid wird mitgeteilt:

- e) (neu) der Direktion, und
- f) (neu) dem Eidgenössischen Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA).

² Die Kommission veröffentlicht ihre Entscheide in neutraler Form.

Art. 75 Abs. 2 (geändert), **Abs. 4** (geändert)

² Bei Gutheissung der Beschwerde kann die Kommission der Beschwerde führenden Person auf entsprechendes Begehren eine angemessene Entschädigung zu Lasten des Staates zusprechen, sofern es die Umstände rechtfertigen.

⁴ Gegen die Kostenfestsetzungsentscheide der Kommission kann vorgängig bei dieser Behörde Einsprache erhoben werden, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird.

Art. 75a Abs. 1 (geändert)

¹ Die Entscheide der Kommission können mit Beschwerde ans Kantonsgericht angefochten werden.

Art. 95 Abs. 2 (geändert)

² Die Direktion bestimmt eine Übersetzerin oder einen Übersetzer.

II.

Der Erlass SGF [917.1](#) (Gesetz über die Bodenverbesserungen (BVG), vom 30.05.1990) wird wie folgt geändert:

Art. 210 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Entscheide der Grundbuchverwalter können bei der Rekurskommission für das Grundbuch angefochten werden, soweit die Spezialgesetzgebung dies vorsieht.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Genehmigung des Bundes

Dieses Gesetz muss von der zuständigen Bundesbehörde gemäss Artikel 953 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches genehmigt werden.



Message 2025-DFIN-1

8 avril 2025

Projet de loi modifiant la loi sur le registre foncier (LRF)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur le registre foncier. Ce projet vise à refondre l'organisation de la surveillance du registre foncier et à opérer une séparation entre la surveillance administrative et la surveillance juridictionnelle.

Table des matières

1	Contexte actuel	2
1.1	Droit en vigueur	2
1.2	Organisation dans le canton de Fribourg	2
1.3	Organisation dans les autres cantons	3
2	Origine et nécessité de la réorganisation	3
3	Solution préconisée par le projet	4
4	Résultats de la consultation	4
5	Conséquences du projet	5
5.1	Conséquences financières et en matière de personnel	5
5.2	Autres incidences	5
6	Approbation fédérale	5
7	Commentaire par articles	6
8	Modification de la loi sur les améliorations foncières (LAF ; RSF 917.1)	8

1 Contexte actuel

1.1 Droit en vigueur

L'article 953 al. 1 du code civil suisse (CC ; RS 210) prévoit notamment que l'organisation des bureaux du registre foncier et la surveillance sont réglées par les cantons. L'article 4 de l'ordonnance fédérale du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (ORF ; RS 211.432.1) précise que l'organisation des offices du registre foncier et de la tenue du registre foncier incombent aux cantons et que ceux-ci veillent à ce que le registre foncier soit tenu de manière à répondre à des qualifications techniques élevées. L'article 956 CC prescrit que la gestion des offices du registre foncier est soumise à la surveillance administrative des cantons (al. 1) et que la Confédération exerce la haute surveillance (al. 2). Quant à l'article 956a CC, il prévoit que les cantons désignent l'autorité compétente pour traiter les recours contre les décisions des offices du registre foncier. La surveillance du registre foncier imposée par le droit fédéral prend ainsi la forme d'une surveillance administrative et d'une surveillance juridictionnelle. Le but est d'assurer un contrôle de qualité et de garantir une application uniforme du droit du registre foncier (CR CC II-Mooser, CC 956 N 3).

La surveillance administrative est une surveillance générale. Elle est essentiellement mise en œuvre par les cantons (art. 953 al. 1 et 956 al. 1 CC). Elle porte sur le bon fonctionnement du registre foncier et sur l'application correcte des normes régissant la tenue du registre foncier. Elle s'exerce par des inspections régulières des bureaux du registre foncier et par le contrôle de la tenue des registres. Elle peut également prendre la forme de directives, de portée générale ou particulière. La haute surveillance fédérale (art. 956 al. 2 CC) est exercée par l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF). Elle se traduit notamment par l'établissement d'un catalogue des données pour le registre foncier, par l'élaboration de modèles de données et d'interfaces uniformes pour la tenue du registre foncier, par l'édiction de directives ou encore par l'examen des projets et concepts des cantons pour la tenue du registre foncier et le contrôle des systèmes en ce qui concerne leur aptitude ainsi que leur conformité au droit fédéral (art. 6 ORF).

La surveillance juridictionnelle est, par opposition à la surveillance administrative générale, une surveillance spéciale qui s'exerce au travers des recours qui peuvent être interjetés contre les décisions des offices du registre foncier rejetant une réquisition. Cette surveillance s'applique *a posteriori* et de cas en cas. Elle contribue également à une application uniforme du droit du registre foncier. Les cantons sont chargés de mettre en place une autorité de recours (art. 956a al. 1 CC). Cette disposition n'impose en revanche pas une instance cantonale unique. Ainsi, dans la mesure où les décisions sur la tenue du registre foncier peuvent être portées devant le Tribunal fédéral et que, selon l'article 75 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110), la dernière instance de recours cantonale doit être un tribunal supérieur, il existe souvent deux instances de recours cantonales.

L'organisation de la surveillance varie d'un canton à l'autre. L'autorité de surveillance administrative peut être une autorité administrative permanente (inspectorat, service juridique), une autorité spécialement constituée de type collégial (commission) ou une autorité qui exerce d'autres tâches (par ex. un tribunal). En outre, les cantons sont libres de choisir s'ils veulent instituer comme autorité de surveillance administrative et comme autorité de recours de première instance la même autorité ou deux autorités différentes (Message cédula hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels, FF 2007 5015 ss, 5062).

1.2 Organisation dans le canton de Fribourg

Dans le canton de Fribourg, le législateur a institué une commission ad hoc, dénommée « Autorité de surveillance du registre foncier » (ASRF), qui fait office à la fois d'autorité de surveillance administrative du registre foncier (art. 10 LRF) et d'autorité de recours de première instance (art. 11 et 67 ss LRF), le Tribunal cantonal étant la dernière instance cantonale de recours (art. 11 et 75a LRF). Cette commission est rattachée administrativement à la Direction des finances, mais son organisation et son fonctionnement sont placés sous la surveillance du Conseil de la magistrature (art. 8 al. 3 LRF). Il s'agit donc d'une commission qui relève du pouvoir judiciaire. Elle est composée de trois membres et de trois membres suppléants qui sont élus par le Grand Conseil.

1.3 Organisation dans les autres cantons

Dans la grande majorité des autres cantons, la surveillance administrative du registre foncier a été attribuée à une autorité administrative, le plus souvent à la direction à laquelle est rattaché le registre foncier (BE, VD, NE, VS, JU, GE, TI, AG, SG, BL, BS, GL, GR, TG et UR) et, plus rarement, au Conseil d'Etat (ZG, SH, AR, AI, OW et NW). Une petite minorité de cantons a préféré confier cette surveillance, non pas à une autorité administrative, mais à une instance judiciaire, à savoir au Tribunal cantonal (SO, LU, SZ et ZH). En revanche, aucun canton n'a opté pour une commission ad hoc comparable à celle mise en place par le canton de Fribourg. L'organisation proprement dite au sein de ces autorités cantonales de surveillance varie grandement d'un canton à l'autre, pouvant aller *grosso modo* de la désignation d'un seul inspecteur à la création d'une unité spécialisée composée de plusieurs personnes (inspectorat).

En ce qui concerne les autorités de recours, la très grande majorité des cantons a institué deux instances de recours. La première instance est dévolue à l'autorité qui exerce la surveillance administrative dans quinze cantons (BE, VD, NE, TI, AG, SG, AI, BS, GL, GR, OW, NW, SH, TG et ZG), au Conseil d'Etat dans quatre cantons (VS, BL, UR et AR) et au tribunal d'arrondissement dans un seul canton (ZH). Dans tous ces cantons, le Tribunal cantonal est la seconde et dernière instance cantonale. Dans les cinq cantons qui connaissent une instance de recours unique, les recours sont directement traités par le Tribunal cantonal (JU, GE, SO, LU et SZ).

2 Origine et nécessité de la réorganisation

L'ASRF s'occupe actuellement, comme relevé ci-avant, à la fois de la surveillance administrative du registre foncier et du traitement des recours interjetés contre les décisions des Conservateurs et Conservatrices du registre foncier (surveillance juridictionnelle). Les membres, les membres suppléants et le ou la secrétaire-juriste exercent leurs activités au sein de l'ASRF à titre extraprofessionnel. Ce « système de milice » a bien fonctionné et donné entière satisfaction pendant plusieurs décennies. Cela a été rendu possible par le fait que le nombre des recours s'est maintenu à un niveau peu élevé (quatre à cinq recours en moyenne annuelle) et que la surveillance administrative s'est principalement limitée à certaines tâches peu chronophages telles que l'inspection des bureaux du registre foncier et l'élaboration de directives.

Au cours de ces dernières années, si le nombre des recours est demeuré stable, les tâches liées à la surveillance administrative ont en revanche fortement augmenté et se sont complexifiées dans une large mesure. Les raisons de cette évolution sont multiples. Elles tiennent essentiellement à la numérisation du registre foncier, à diverses modifications législatives et à un renforcement de la haute surveillance administrative par l'OFRF. On peut citer, comme nouvelles tâches, celles relatives à la sécurité, à la sauvegarde et à la protection des données dans le cadre du registre foncier électronique, celles de représentation du canton auprès de l'association TerrAudit (à laquelle le canton a adhéré avec effet au 1^{er} janvier 2020) et de suivi des audits (plateforme Terravis), celles portant sur la mise en œuvre des directives fédérales, celles liées au traitement des nombreuses demandes émanant de l'OFRF et au traitement des diverses consultations ou encore celles induites par les échanges avec d'autres services de l'Etat. La surveillance administrative a ainsi pris le pas sur la surveillance juridictionnelle et l'essentiel des tâches de l'ASRF se cantonne désormais dans la surveillance administrative.

Or, toutes ces tâches de surveillance administrative requièrent de la disponibilité et de la proactivité, qui sont difficilement conciliables avec une activité à titre accessoire. Elles ne peuvent donc tout simplement plus être accomplies par les membres de l'ASRF d'une manière convenable. A cela s'ajoute que la digitalisation du registre foncier impose de nouvelles responsabilités et que l'ASRF, dans sa structure et sa composition actuelles, ne dispose pas des connaissances requises pour assurer la surveillance administrative en la matière. Ce sont d'ailleurs précisément les raisons pour lesquelles quatre membres (sur six) de l'ASRF ont décidé de démissionner avec effet au 31 décembre 2022. Et, ces membres doivent être des juristes spécialistes en matière de droits réels immobiliers et de droit du registre foncier, de sorte qu'il est très difficile de trouver des personnes compétentes pour siéger.

Confrontés à cette situation préoccupante et afin de garantir à court terme le bon fonctionnement de la surveillance administrative, le Conseil de la magistrature, la Direction des finances (DFIN) et l'ASRF ont, après plusieurs échanges et discussions, décidé de mettre en place une organisation transitoire. Ainsi, par convention d'octobre 2022, les autorités concernées sont convenues, afin de soulager l'ASRF, de déléguer une partie de l'activité de surveillance administrative à la DFIN. Il va de soi qu'une telle organisation ne peut qu'être provisoire et n'est pas appelée à perdurer. Il est en effet inconcevable que la surveillance administrative du registre foncier soit exercée durablement par deux autorités distinctes. Une professionnalisation de la surveillance administrative s'avère donc aujourd'hui nécessaire.

3 Solution préconisée par le projet

La restructuration proposée, élaborée d'un commun accord entre les autorités concernées (Conseil de la magistrature, DFIN et ASRF), consiste à scinder la surveillance du registre foncier et à attribuer la surveillance administrative tout entière à la DFIN. L'objectif est de revenir à une organisation plus classique qui correspond à celle pratiquée dans la très grande majorité des cantons (*supra*, ch. 1.3 § 1) et ainsi de professionnaliser la surveillance administrative. Une telle professionnalisation permettra d'avoir une approche plus proactive dans les différents domaines (juridique, informatique, etc.) de la surveillance administrative, de soutenir davantage les Registres fonciers, de consolider une application uniforme du droit du registre foncier et, au bout du compte, d'améliorer la surveillance administrative d'une manière significative.

En ce qui concerne la surveillance juridictionnelle, il est proposé que l'actuelle autorité de surveillance conserve la compétence de statuer, en première instance cantonale, sur les recours formés contre les décisions de rejet des Conservateurs et Conservatrices du registre foncier. Ce choix se justifie pleinement eu égard aux spécificités fribourgeoises. Le canton de Fribourg a en effet l'avantage de disposer d'une Université avec une faculté de droit reconnue. L'ASRF et l'Université ont de tout temps entretenu une étroite collaboration. L'ASRF a régulièrement pu bénéficier des précieuses compétences de professeur-e-s de droit privé. La titulaire de la Chaire de droit civil II en langue allemande en est l'actuelle présidente. Les décisions de l'ASRF font du reste autorité au-delà des frontières cantonales. Il serait pour le moins déraisonnable de se priver d'une telle plus-value. Dans la mesure où l'ASRF ne s'occupera plus que des recours (surveillance juridictionnelle), elle est renommée « Commission de recours en matière de registre foncier ».

Par ailleurs, le système prévalant actuellement avec deux instances de recours cantonales, la première instance étant dévolue à la nouvelle Commission de recours en matière de registre foncier et la seconde et dernière instance revenant au Tribunal cantonal, a fait ses preuves et doit être pérennisé. Un tel système permet en effet de filtrer les recours au niveau de la première instance de recours et évite ainsi de surcharger davantage le Tribunal cantonal. Entre 2019 et 2023, sur les 32 recours qui ont été déposés auprès de l'ASRF, seuls trois cas ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal cantonal. Ces trois recours ont d'ailleurs été rejetés. Ce système avec deux instances de recours cantonales coïncide au demeurant avec celui instauré dans la très grande majorité des autres cantons (*supra*, ch. 1.3 § 2).

4 Résultats de la consultation

L'avant-projet de loi modifiant la loi sur le registre foncier a été mis en consultation de la mi-janvier 2025 jusqu'à la mi-mars 2025 auprès des Directions du Conseil d'Etat, des partis politiques et des milieux concernés. Il a reçu le soutien unanime des vingt-et-un organes et institutions ayant répondu à la consultation et n'a suscité que très peu de remarques, essentiellement d'ordre formel. Le projet qui vous est soumis en a tenu compte dans la mesure du possible.

En particulier, en ce qui concerne la formation requise pour les conservateurs et conservatrices, l'avant-projet de loi prévoyait d'ajouter le terme « en principe » à l'article 2 al. 2 et de modifier ainsi cette disposition comme il suit : « Les conservateurs et conservatrices doivent en principe être titulaires d'une licence ou d'un master en droit suisse ». Or, de nombreuses voix se sont élevées contre l'ajout de ce terme « en principe » et ont proposé de le supprimer (Chambre des notaires, Association fribourgeoise des géomètres, Association des communes fribourgeoises, Conseil de la magistrature, commune de Bas-Intyamon, commune de Broc, Service de la géoinformation, Association fribourgeoise des conservateurs et conservatrices du registre foncier). Elles estiment en substance que, compte tenu de leur rôle, de leur fonction et de leurs responsabilités, les conservateurs et conservatrices doivent disposer de connaissances juridiques solides que seule l'obtention d'une licence ou d'un master en droit suisse permet de garantir et qu'il s'agit là d'un élément central qui assure un service de qualité et participe à la sécurité du droit. Le Conseil d'Etat a fait siens les motifs évoqués et s'est rallié à la proposition.

En revanche, l'idée d'ancrer dans la loi la règle selon laquelle un membre au moins de la Commission de recours en matière de registre foncier doit représenter l'Université de Fribourg (parti Le Centre) n'a pas été retenue. Une telle exigence reviendrait à imposer à l'un ou l'une des deux professeur-e-s de droits réels d'assumer une fonction au sein de la Commission de recours. Or, lier la fonction de professeur-e universitaire à l'obligation de devenir membre de la Commission de recours paraît aller trop loin et est difficilement envisageable. Il est préférable de s'en tenir à la pratique actuelle fondée sur le volontariat.

Enfin, l'Ordre des avocats fribourgeois soulève la question de l'indépendance de la Commission de recours, dans la mesure où celle-ci est rattachée administrativement à la DFIN qui exerce la surveillance administrative du registre foncier et qui a en même temps la qualité pour recourir contre les décisions de dite Commission de recours. Pour sa part, le Conseil d'Etat est d'avis que la structure proposée, mise en place avant tout pour des raisons pratiques, n'a aucune influence sur l'indépendance de la Commission de recours qui relève du pouvoir judiciaire. En la matière, la DFIN n'a qu'un rôle de « boîte aux lettres ». Concrètement, une secrétaire est chargée de réceptionner les courriers destinés à la Commission de recours, de les lui transmettre et de procéder aux expéditions. Les membres de la Commission, de même que le ou la secrétaire-juriste, n'ont aucun lien avec la DFIN.

5 Conséquences du projet

5.1 Conséquences financières et en matière de personnel

Le projet de loi implique un transfert de tâches entre autorités et devrait ainsi conduire à une opération nulle sur le plan comptable. La restructuration envisagée devrait dès lors pouvoir être réalisée sans incidence financière.

Pour la DFIN, la reprise des tâches de surveillance administrative engendrera certes une augmentation du volume de travail. Ces charges supplémentaires devraient toutefois pouvoir être absorbées par les forces existantes.

5.2 Autres incidences

Le projet de loi ne soulève pas de difficultés particulières sous l'angle de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne.

Il n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, ni sur le développement durable.

6 Approbation fédérale

L'article 953 CC prévoit que les règles cantonales portant sur la surveillance du registre foncier sont soumises à l'approbation de la Confédération. Le présent projet de loi tombe ainsi sous le coup de cette disposition.

La Confédération a d'ores et déjà émis un préavis positif sur ce projet de loi en date du 4 février 2025.

7 Commentaire par articles

Articles 2 al. 2 et 3, 3 al. 1 et 5 al. 1

Les préavis de l'actuelle autorité de surveillance (transformée en commission de recours) relatifs à l'engagement des Conservateurs et Conservatrices du registre foncier (art. 2 al. 2), à la désignation du Conservateur ou de la Conservatrice suppléant-e (art. 3) et à la détermination des tâches susceptibles d'être accomplies par les adjoints ou adjointes (art. 5 al. 1 let. b) n'ont plus aucune raison d'être. Ces préavis peuvent donc être supprimés. Il en va de même de la précision figurant à l'article 2 al. 3 (« pour la gestion administrative, les Services dépendent de la Direction compétente ») qui a perdu toute utilité. La DFIN est l'autorité hiérarchique supérieure des Registres fonciers et exerce déjà, sur lesdits services subordonnés, une surveillance portant sur leur gestion administrative, conformément à l'article 60 al. 2 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1).

Article 8

La disposition institue la DFIN comme autorité de surveillance administrative du registre foncier. Toutes les tâches de surveillance administrative qui étaient jusqu'ici exercées par l'actuelle autorité de surveillance sont ainsi transférées à la DFIN.

Par rapport au droit actuel, l'obligation d'adresser chaque année au Conseil d'Etat un rapport sur le fonctionnement du registre foncier n'est pas reprise. Si une telle obligation pouvait se justifier du moment que la surveillance était exercée par une autorité relevant du pouvoir judiciaire sur laquelle le Conseil d'Etat n'avait aucun droit de regard, tel n'est plus le cas désormais. En effet, le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité exécutive et administrative supérieure du canton, est informé des affaires importantes qui relèvent de ses Directions (art. 10 al. 3 LOCEA), sans qu'il soit encore besoin de lui adresser chaque année un rapport. L'obligation d'inspecter « au moins une fois par an chaque Service » n'est pas non plus reprise comme telle. Elle est transformée en une obligation, somme toute comparable mais moins astreignante, d'inspecter « régulièrement chaque Service ». Il paraît en effet préférable de laisser à la DFIN une plus grande latitude pour organiser ses inspections.

Avec la restructuration proposée, l'autorité qui assume la surveillance administrative générale (DFIN) ne sera plus la même que celle à laquelle incombe la surveillance juridictionnelle (Commission de recours en matière de registre foncier). Dans une telle configuration, le droit fédéral offre, à l'article 956 al. 2 ch. 2 CC, la possibilité d'instaurer un droit de recours en faveur de l'autorité de surveillance administrative (DFIN). Cette possibilité ne vaut toutefois que si le droit cantonal le prévoit expressément. Le projet propose justement d'aménager un tel droit de recours en faveur de la DFIN (art. 8 al. 3), ceci dans l'intérêt de la sécurité juridique et dans la perspective d'une application aussi uniforme que possible du droit du registre foncier. La reconnaissance de la qualité pour recourir à la DFIN se comprend, en tant que cette autorité peut recourir contre les décisions prises elles-mêmes sur recours. La DFIN pourra donc porter les décisions sur recours prises par la Commission de recours en matière de registre foncier respectivement par le Tribunal cantonal devant l'instance de recours suivante, à savoir devant le Tribunal cantonal respectivement le Tribunal fédéral (CR CC II-Mooser, CC 956a N 41 ; BSK ZGB II-Schmid, CC 956a N 26). La reconnaissance d'un droit de recours contre les décisions prises par les Conservateurs et Conservatrices n'a en revanche guère de sens. Il appartiendra, le cas échéant, aux personnes concernées de former recours. L'exercice de ce droit supposerait par ailleurs que le Conservateur ou la Conservatrice notifie à la DFIN toutes ses décisions. Or, celles-ci n'ont pas à lui être notifiées (BSK ZGB II-Schmid, CC 956a N 26 ; CR CC II-Mooser, CC 956a N 41 et CC 966 N 8 ; cf. également Message cédula hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels, FF 2007 5015 ss, 5063).

Articles 9 à 11

Les articles 9 à 11 énoncent les règles sur l'institution, la composition, l'indépendance, la surveillance, l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la nouvelle Commission de recours en matière de registre foncier. Toutes les règles applicables à dite Commission de recours sont désormais contenues dans la loi. Celles qui figuraient jusqu'à présent dans le règlement d'exécution de la loi sur le registre foncier (RELRF ; RSF 214.5.11) ont ainsi été incorporées dans la LRF et seront abrogées (art. 3 à 9 RELRF). A noter que lorsque la loi fait référence d'une manière générique aux « membres » respectivement au ou à la « secrétaire », elle inclut également les membres suppléants respectivement le ou la secrétaire suppléant-e.

Matériellement, les dispositions du projet reprennent les dispositions de la législation actuelle, avec toutefois les précisions suivantes.

Les conditions d'éligibilité des membres et des membres suppléants de la Commission sont quelque peu allégées. Le renvoi aux dispositions topiques de la loi sur la justice (LJ), qui portait sur les articles 9, 10 et 15 à 17 LJ (art. 4 RELRF), a été restreint aux articles 9 al. 1 let. b et c, 10, 16 et 17 al. 1 LJ. Il est ainsi renoncé à exiger que la personne éligible ait la citoyenneté active sur le plan cantonal ou, étant de nationalité étrangère, soit titulaire d'une autorisation d'établissement et que la personne de nationalité étrangère doive être domiciliée dans le canton depuis au moins cinq ans (art. 9 al. 1 let. a et al. 2 LJ). Rappelons que ces conditions d'éligibilité valent pour les juges. Pour les membres d'une commission telle que la Commission de recours en matière de registre foncier, pour laquelle il est très difficile, comme relevé ci-avant (*supra*, ch. 2), de trouver des juristes spécialistes en la matière, de telles conditions sont trop restrictives. Du reste, une dérogation à l'exigence de la citoyenneté active sur le plan cantonal a déjà dû être requise afin que la Commission puisse être dotée de tous ses membres. De plus, les professeur-e-s de l'Université ne sont pas soumis-es à une obligation de résidence. Le maintien d'une telle obligation à l'égard des membres de la Commission pourrait ainsi priver cette autorité des connaissances en droit réel immobilier et en droit du registre foncier disponibles à l'Université, ce qui serait pour le moins regrettable. Quant aux articles 15 et 17 al. 2, 3 et 4 LJ, ils visent les juges professionnels et ne sauraient s'appliquer aux membres d'une commission qui exercent leur fonction à titre accessoire.

Le droit actuel prévoit que la Commission de recours peut faire appel à un ou une secrétaire ad hoc en cas d'empêchement ou de récusation de la personne titulaire (art. 6 al. 1 *in fine* RELRF). Un tel système n'est guère satisfaisant. Il est préférable d'introduire une suppléance et de créer la fonction de secrétaire suppléant-e. Ce mode de fonctionnement est celui qui prévaut généralement dans ce genre de commission, comme c'est le cas par exemple pour la Commission de recours en matière de premier relevé et de renouvellement (art. 12 al. 4 de la loi du 24.11.2023 sur la Géoinformation [LCGéo ; RSF 214.7.1]) ou encore pour l'Autorité foncière cantonale (art. 5 al. 4 de la loi du 28.09.1993 d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural [LALDFR ; RSF 214.2.1]).

Articles 48 al. 3 et 95 al. 2

Ces dispositions se rapportent à la surveillance administrative attribuée à la DFIN. La dénomination de « Autorité de surveillance » est ainsi remplacée par celle de « Direction ».

L'article 48 al. 3, qui prévoit, à des fins de sécurité, qu'« un double des documents principaux du registre foncier sur papier doit être périodiquement établi », doit être adapté à la réalité numérique d'aujourd'hui. Il s'agit désormais de sauvegarder une copie numérique des pièces justificatives du registre foncier sur papier.

Articles 34 al. 1 et 2, 67 al. 2, 68 al. 2, 69 al. 1, 72 al. 2, 72a al. 1, 73 al. 1, 75 al. 2 et 4 et 75a al. 1

Les dispositions susmentionnées concernent la surveillance juridictionnelle (recours) et sont modifiées pour prendre en considération la nouvelle appellation de l'autorité de recours. La dénomination de « Autorité de surveillance » est ainsi remplacée par celle de « Commission ».

L'occasion est saisie de supprimer les termes « cour d'appel » (art. 34 al. 2 et 75a al. 1). En effet, selon l'article 43 al. 1 LJ, il appartient au Tribunal cantonal de fixer par voie réglementaire le nombre, la dénomination et les attributions de ses cours.

Article 74 al. 1 et 2

L'article 74 al. 1 énonce les personnes et autorités auxquelles la Commission de recours en matière de registre foncier doit communiquer ses décisions sur recours. Comme la DFIN est désormais l'autorité de surveillance administrative et qu'elle dispose de surcroît d'un droit de recours contre les décisions de la Commission, celles-ci doivent lui être communiquées (let. e). L'opportunité est saisie d'ajouter comme destinataire desdites décisions, tel que le prévoit le droit fédéral (art. 7 ORF), l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier OFRF (let. f), qui a également un droit de recours contre les décisions des instances cantonales de recours (art. 6 al. 3 let. j ORF).

L'obligation d'utiliser le mode d'expédition « avec accusé de réception » à l'égard de tous les destinataires de la décision sur recours mentionnés dans la loi s'avère superflue. Elle peut donc être biffée. Il appartiendra à la Commission de recours de choisir le mode d'expédition qu'elle jugera adéquat selon le destinataire.

Pour le reste, le texte de l'article 74 al. 2 est formellement reformulé et l'appellation de « Autorité de surveillance » est remplacée par celle de « Commission ».

8 Modification de la loi sur les améliorations foncières (LAF ; RSF 917.1)

La modification apportée (art. 210 al. 1 LAF) est de nature terminologique (remplacement de l'appellation de « Autorité de surveillance du registre foncier » par celle de « Commission de recours en matière de registre foncier »).



Botschaft 2025-DFIN-1

5. April 2025

Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das Grundbuch (GBG)

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zur Änderung des Gesetzes über das Grundbuch. Dieser Entwurf zielt auf eine Neugestaltung der Organisation der Grundbuchaufsicht und eine Trennung zwischen der administrativen Aufsicht und der Rechtsmittelaufsicht ab.

Inhalt

1	Aktueller Kontext	2
1.1	Geltendes Recht	2
1.2	Organisation im Kanton Freiburg	2
1.3	Organisation in den anderen Kantonen	3
2	Ausgangslage und Erfordernis der Reorganisation	3
3	Lösungsvorschlag des Entwurfs	4
4	Vernehmlassungsergebnisse	4
5	Auswirkungen des Entwurfs	5
5.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	5
5.2	Weitere Auswirkungen	5
6	Genehmigung durch den Bund	6
7	Kommentar der einzelnen Artikel	6
8	Änderung des Gesetzes über die Bodenverbesserungen (BVG; SGF 917.1)	8

1 Aktueller Kontext

1.1 Geltendes Recht

Nach Artikel 953 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) erfolgen namentlich die Einrichtung der Grundbuchämter sowie die Ordnung der Aufsicht durch die Kantone. Laut Artikel 4 der Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 (GBV; SR 211.432.1) obliegt die Organisation der Grundbuchämter und der Grundbuchführung den Kantonen. Sie gewährleisten eine fachlich qualifizierte Führung des Grundbuchs. Gemäss Artikel 956 ZGB unterliegt die Geschäftsführung der Grundbuchämter der administrativen Aufsicht der Kantone (Abs. 1), und der Bund übt die Oberaufsicht aus (Abs. 2). Nach Artikel 956a ZGB bezeichnen die Kantone die zuständige Behörde, die über Beschwerden gegen Verfügungen von Grundbuchämtern entscheidet. Die bundesrechtlich vorgeschriebene Aufsicht über das Grundbuch erfolgt somit in Form einer administrativen Aufsicht und einer Rechtsmittelaufsicht. Ziel ist es, eine Qualitätskontrolle zu gewährleisten und eine einheitliche Anwendung des Grundbuchsrechts sicherzustellen (CR CC II-Mooser, ZGB 956 N 3).

Die administrative Aufsicht ist allgemeiner Natur und wird durch die Kantone ausgeübt (Art. 953 Abs. 1 und 956 Abs. 1 ZGB). Sie bezieht sich auf die ordnungsgemässe Geschäftsführung der Grundbuchämter und die korrekte Anwendung der Bestimmungen über die Grundbuchführung. Sie wird durch regelmässige Inspektionen der Grundbuchämter und durch die Kontrolle der Registerführung ausgeübt. Sie kann auch über den Erlass von Weisungen allgemeiner oder spezieller Natur ausgeübt werden. Die Oberaufsicht des Bundes (Art. 956 Abs. 2 ZGB) wird vom Eidgenössischen Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) ausgeübt, das insbesondere den Datenkatalog für das Grundbuch erstellt und die Festlegung von Datenmodellen und einheitlichen Schnittstellen für die Grundbuchführung vorbereitet sowie Weisungen erlassen, Projekte und Konzepte der Kantone für die Grundbuchführung einsehen und Systeme auf ihre Tauglichkeit und ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht prüfen kann (Art. 6 GBV).

Die Rechtsmittelaufsicht ist im Gegensatz zur allgemeinen Administrativaufsicht eine spezielle Aufsicht, die durch die Behandlung von Beschwerden gegen grundbuchamtlich verfügte Abweisungen von Grundbuchanmeldungen ausgeübt wird. Diese Aufsicht gelangt *nachträglich* und im Einzelfall zur Anwendung und trägt ebenfalls zu einer einheitlichen Anwendung des Grundbuchsrechts bei. Die Kantone müssen eine Beschwerdebehörde einsetzen (Art. 956a Abs. 1 ZGB), wobei diese Bestimmung nicht eine einzige kantonale Instanz vorschreibt. Da Entscheide über die Grundbuchführung an das Bundesgericht weitergezogen werden können und gemäss Artikel 75 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) die letzte kantonale Beschwerdeinstanz ein oberes Gericht sein muss, gibt es oft zwei kantonale Beschwerdeinstanzen.

Die Aufsicht ist je nach Kanton unterschiedlich organisiert. Die administrative Aufsichtsbehörde kann eine ständige Verwaltungsbehörde (Inspektorat, Rechtsdienst), eine eigens dafür geschaffene Kollegialbehörde (Kommission) oder eine Behörde, die andere Aufgaben wahrnimmt (z. B. ein Gericht), sein. Ob als administrative Aufsichtsbehörde und erste Beschwerdeinstanz die gleiche oder zwei verschiedene Behörden eingesetzt werden, bleibt im Übrigen den Kantonen überlassen (Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Register-Schuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht], BBl 2007 5283 ff., 5330).

1.2 Organisation im Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg hat der Gesetzgeber eine Ad-hoc-Kommission namens «Aufsichtsbehörde über das Grundbuch» (ABGB) eingesetzt, die zugleich administrative Aufsichtsbehörde für das Grundbuch (Art. 10 GBG) und erstinstanzliche Beschwerdebehörde (Art. 11 und 67 ff. GBG) ist, während das Kantonsgericht die letztinstanzliche Beschwerdebehörde ist (Art. 11 und 75a GBG). Diese Kommission ist administrativ der Finanzdirektion zugewiesen, für die Aufsicht über die Organisation und die Tätigkeit ist jedoch der Justizrat zuständig (Art. 8 Abs. 3 GBG). Es handelt sich also um eine Kommission, die der richterlichen Gewalt angehört. Sie setzt sich aus drei Mitgliedern und drei Ersatzmitgliedern zusammen, die vom Grossen Rat gewählt werden.

1.3 Organisation in den anderen Kantonen

In den meisten anderen Kantonen ist die administrative Aufsicht über das Grundbuch einer Administrativbehörde übertragen worden, meistens der Direktion, der das Grundbuch angegliedert ist (BE, VD, NE, VS, JU, GE, TI, AG, SG, BL, BS, GL, GR, TG und UR), seltener dem Regierungsrat (ZG, SH, AR, AI, OW und NW). In einigen wenigen Kantonen ist keine Administrativbehörde für diese Aufsicht zuständig, sondern eine Gerichtsbehörde, und zwar das Obergericht/Kantonsgericht (SO, LU, SZ und ZH). Allerdings hat sich kein Kanton für eine Lösung entschieden, die mit der im Kanton Freiburg eingesetzten Ad-hoc-Kommission vergleichbar wäre. Die eigentliche Organisation innerhalb dieser kantonalen Aufsichtsbehörden ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich und kann von der Ernennung eines einzelnen Inspektors bis zur Schaffung einer aus mehreren Personen bestehenden Facheinheit (Inspektorat) gehen.

Was die Beschwerdebehörden betrifft, so gibt es in den meisten Kantonen zwei Beschwerdeinstanzen. In fünfzehn Kantonen entscheidet die Behörde, die die administrative Aufsicht ausübt, in erster Instanz (BE, VD, NE, TI, AG, SG, AI, BS, GL, GR, OW, NW, SH, TG und ZG), in vier Kantonen der Regierungsrat/Staatsrat (VS, BL, UR und AR) und in einem einzigen Kanton das Bezirksgericht (ZH). In allen Kantonen ist das Obergericht/Kantonsgericht die zweite und letzte kantonale Instanz. In den fünf Kantonen mit nur einer Beschwerdeinstanz wird über Beschwerden direkt vom Obergericht/Kantonsgericht entschieden (JU, GE, SO, LU und SZ).

2 Ausgangslage und Erfordernis der Reorganisation

Die ABGB übt derzeit wie schon gesagt die administrative Grundbuchaufsicht aus und entscheidet auch über Beschwerden gegen Entscheide der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter (Rechtsmittelaufsicht). Die Mitglieder, die Ersatzmitglieder und die Sekretärin-Juristin oder der Sekretär-Jurist üben ihre Aktivität in der ABGB nebenberuflich aus. Dieses «Milizsystem» hat sich über Jahrzehnte bewährt und gut funktioniert. Dies war möglich, weil es nur wenige Beschwerden zu bearbeiten gab (vier bis fünf Beschwerden im Jahresdurchschnitt) und die administrative Aufsicht sich hauptsächlich auf einige wenig zeitaufwändige Aufgaben beschränkte, wie die Inspektion von Grundbuchämtern und die Ausarbeitung von Weisungen.

In den letzten Jahren ist die Zahl der Beschwerden zwar konstant geblieben, die Aufgaben im Zusammenhang mit der administrativen Aufsicht haben jedoch stark zugenommen und sind viel komplexer geworden. Es gibt verschiedene Gründe für diese Entwicklung, in erster Linie die Digitalisierung des Grundbuchs, verschiedene Gesetzesänderungen und eine Stärkung der administrativen Obergewalt durch das EGBA. Zu den neuen Aufgaben gehören die Datensicherheit, die Datensicherung und der Datenschutz im Rahmen des elektronischen Grundbuchs, die Vertretung des Kantons beim Verein TerrAudit (dem der Kanton mit Wirkung vom 1. Januar 2020 beigetreten ist) sowie die Nachbearbeitung der Ergebnisse der Audits hinsichtlich der Plattform Terravis, die Umsetzung der eidgenössischen Weisungen, die Bearbeitung der zahlreichen Anfragen des EGBA, die Stellungnahmen zu Vernehmlassungen sowie der Austausch mit anderen Behörden des Kantons. Die administrative Aufsicht hat somit gegenüber der Rechtsmittelaufsicht überhandgenommen, und der Grossteil der Aufgaben der ABGB fällt nun in den Bereich der administrativen Aufsicht.

Alle diese Aufgaben der administrativen Aufsicht erfordern jedoch Verfügbarkeit und proaktives Handeln, die sich nur schwer mit einer nebenamtlichen Tätigkeit vereinbaren lassen. Sie können daher von den Mitgliedern der ABGB schlicht nicht mehr sachgerecht erfüllt werden. Dazu kommt, dass die Digitalisierung des Grundbuchs neue Verantwortlichkeiten mit sich bringt und die ABGB in ihrer derzeitigen Struktur und Zusammensetzung nicht über die erforderlichen Kenntnisse verfügt, um die administrative Aufsicht in diesem Bereich zu gewährleisten. Genau aus diesen Gründen hatten denn auch vier Mitglieder (von sechs) der ABGB beschlossen, auf den 31. Dezember 2022 zurückzutreten. Darüber hinaus müssen die Mitglieder Fachjurist/innen im Bereich des Immobiliarsachenrechts und des Grundbuchrechts sein, so dass es sehr schwierig ist, geeignete Personen für dieses Amt zu finden.

Angesichts dieser problematischen Situation einigten sich der Justizrat, die Finanzdirektion (FIND) und die ABGB nach mehreren Gesprächen und Diskussionen auf eine Übergangslösung, um kurzfristig die ordnungsgemässe Durchführung der administrativen Aufsicht zu gewährleisten. So vereinbarten die betroffenen Behörden im Oktober 2022, zur Entlastung der ABGB einen Teil der administrativen Aufsichtstätigkeit an die FIND zu delegieren. Natürlich kann eine solche Organisation nur provisorisch und nicht auf Dauer angelegt sein, denn eine dauerhafte Ausübung der administrativen Aufsicht über das Grundbuch durch zwei verschiedene Behörden ist inakzeptabel, weshalb die administrative Aufsicht nun professionalisiert werden muss.

3 Lösungsvorschlag des Entwurfs

Die vorgeschlagene Umstrukturierung, die von den betroffenen Behörden (Justizrat, FIND und ABGB) einvernehmlich ausgearbeitet wurde, besteht darin, die Aufsicht über das Grundbuch aufzuteilen und die gesamte administrative Aufsicht der FIND zu übertragen. Damit soll eine klassischere Organisation eingeführt werden, wie sie in der überwiegenden Mehrheit der Kantone praktiziert wird (*oben*, Ziff. 1.3 § 1), und die administrative Aufsicht professionalisiert werden. Durch eine solche Professionalisierung kann ein proaktiverer Ansatz in den verschiedenen Bereichen (Recht, Informatik usw.) der administrativen Aufsicht verfolgt werden, die Grundbuchämter werden stärker unterstützt, die einheitliche Anwendung des Grundbuchsrechts wird konsolidiert und letztlich wird die administrative Aufsicht erheblich verbessert.

Hinsichtlich der Rechtsmittelaufsicht wird vorgeschlagen, der derzeitigen Aufsichtsbehörde die Entscheidungsbefugnis als erste kantonale Instanz über Beschwerden gegen Abweisungsverfügungen der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter zu lassen, was in Anbetracht der Freiburger Besonderheiten gerechtfertigt ist. Der Kanton Freiburg verfügt nämlich über eine Universität mit einer renommierten Rechtsfakultät, und die ABGB und die Universität haben seit jeher eng zusammengearbeitet. Die ABGB konnte immer wieder auf das wertvolle Fachwissen von Professorinnen und Professoren des Privatrechts zurückgreifen, und die Inhaberin des Lehrstuhls für Privatrecht II in deutscher Sprache ist die derzeitige Präsidentin. Die Entscheide der ABGB sind im Übrigen auch über die Kantons Grenzen hinaus wegweisend. Es wäre zumindest unklug, auf einen solchen Mehrwert zu verzichten. Da sich die ABGB nur noch mit den Beschwerden befassen wird (Rechtsmittelaufsicht), wird sie in «Rekurskommission für das Grundbuch» umbenannt.

Im Übrigen hat sich das derzeitige System mit zwei kantonalen Beschwerdeinstanzen, von denen die erste Instanz die neue Rekurskommission für das Grundbuch und die zweite und letzte Instanz das Kantonsgericht ist, bewährt und sollte fortbestehen. Mit einem solchen System können nämlich die Beschwerden auf der Ebene der ersten Beschwerdeinstanz gefiltert und so eine weitere Überlastung des Kantonsgerichts vermieden werden. Zwischen 2019 und 2023 wurden von den 32 Beschwerden, die bei der ABGB eingereicht wurden, nur drei Fälle mit Beschwerde an das Kantonsgericht weitergezogen. Alle drei Beschwerden wurden übrigens abgewiesen. Dieses System mit zwei kantonalen Beschwerdeinstanzen entspricht ausserdem demjenigen, das in den meisten anderen Kantonen eingeführt wurde (*oben*, Ziff. 1.3 § 2).

4 Vernehmlassungsergebnisse

Der Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Grundbuch wurde von Mitte Januar 2025 bis Mitte März 2025 bei den Direktionen des Staatsrats, den politischen Parteien und den interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben. Er erhielt die einhellige Zustimmung der einundzwanzig Organe und Institutionen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, und gab nur zu wenigen, hauptsächlich formalen Bemerkungen Anlass. Der Ihnen vorgelegte Entwurf hat dem so weit wie möglich Rechnung getragen.

Insbesondere sollte nach dem Gesetzesvorentwurf in Artikel 2 Abs. 2 der Ausdruck «grundsätzlich» hinzugefügt und diese Bestimmung wie folgt geändert werden: «Die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter müssen grundsätzlich im Besitz eines schweizerischen Lizenziats oder Masters der Rechtswissenschaften sein». Zahlreiche Stimmen haben sich dagegen ausgesprochen, und es wurde vorgeschlagen, den Ausdruck «grundsätzlich» zu streichen (Notariatskammer, Vereinigung der Freiburger Geometer, Freiburger Gemeindeverband, Justizrat, Gemeinde Bas-Intyamon, Gemeinde Broc, Amt für Geoinformation, Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter). Zur Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter angesichts ihrer Aufgabe, ihrer Funktion und ihrer Verantwortung über fundierte juristische Kenntnisse verfügen müssen, die nur durch den Erwerb eines Lizenziats oder eines Masters in Schweizer Recht gewährleistet werden können, und dass dies ein zentrales Element ist, das eine qualitativ hochwertige Dienstleistung gewährleistet und zur Rechtssicherheit beiträgt. Der Staatsrat hat sich dem angeschlossen und dem Vorschlag zugestimmt.

Hingegen wurde die Idee, eine gesetzliche Vorschrift einzuführen, wonach mindestens ein Mitglied der Rekurskommission für das Grundbuch die Universität Freiburg vertreten muss (Mitte-Partei), nicht berücksichtigt. Das würde nämlich bedeuten, dass jeweils eine/r der beiden Professorinnen bzw. Professoren, die an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät für das Sachenrecht zuständig sind, eine Funktion in der Rekurskommission übernehmen müsste. Es würde zu weit gehen und ist kaum denkbar, die Funktion einer Universitätsprofessorin oder eines Universitätsprofessors mit der Verpflichtung zu verknüpfen, Mitglied der Rekurskommission zu werden. Die derzeitige Praxis, die auf Freiwilligkeit beruht, sollte deshalb beibehalten werden.

Schliesslich wirft der Freiburger Anwaltsverband die Frage nach der Unabhängigkeit der Rekurskommission auf, da diese administrativ der FIND unterstellt ist, welche ihrerseits die administrative Aufsicht über das Grundbuch ausübt und gleichzeitig gegen die Entscheide der Rekurskommission Beschwerde erheben kann. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene, vor allem auf praktischen Überlegungen beruhende Struktur keinen Einfluss auf die Unabhängigkeit der Rekurskommission hat, die der richterlichen Gewalt angehört. Die FIND fungiert für die Rekurskommission lediglich als «Briefkasten». Konkret ist eine Sekretärin damit beauftragt, die Korrespondenz für die Rekurskommission entgegenzunehmen, sie an diese weiterzuleiten und sich um den Versand der Entscheide zu kümmern. Die Mitglieder der Kommission sowie die Sekretärin-Juristin oder der Sekretär-Jurist stehen in keiner Verbindung zur FIND.

5 Auswirkungen des Entwurfs

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf sieht eine Übertragung von Aufgaben zwischen Behörden vor und dürfte daher buchhalterisch ein Nullsummenspiel sein. Die geplante Umstrukturierung sollte daher ohne finanzielle Auswirkungen möglich sein.

Für die FIND wird die Übernahme der Aufgaben der administrativen Aufsicht zwar zu einem höheren Arbeitsaufwand führen, der jedoch mit dem bisherigen Personalbestand zu bewältigen sein sollte.

5.2 Weitere Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf ist hinsichtlich seiner Verfassungsmässigkeit und seiner Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem EU-Recht unproblematisch.

Der Entwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden und in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung.

6 Genehmigung durch den Bund

Nach Artikel 953 ZGB bedürfen die kantonalen Vorschriften über die Grundbuchaufsicht der Genehmigung des Bundes. Der vorliegende Gesetzesentwurf fällt also unter diese Bestimmung.

Der Bund hat am 4. Februar 2025 bereits eine positive Stellungnahme zu diesem Gesetzesentwurf abgegeben.

7 Kommentar der einzelnen Artikel

Artikel 2 Abs. 2 und 3, 3 Abs. 1 und 5 Abs. 1

Die Stellungnahmen der derzeitigen Aufsichtsbehörde (die in eine Rekurskommission umgewandelt wurde) für die Anstellung der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter (Art. 2 Abs. 2), die Bezeichnung einer stellvertretenden Grundbuchverwalterin oder eines stellvertretenden Grundbuchverwalters (Art. 3) und die Bestimmung der Aufgaben, die von den Adjunktinnen und Adjunkten erfüllt werden können (Art. 5 Abs. 1 Bst. b), sind nicht mehr relevant und fallen weg. Dies gilt auch für die Präzisierung in Artikel 2 Abs. 3 («In administrativen Belangen sind die Ämter von der zuständigen Direktion abhängig»), die nicht mehr von Nutzen ist. Die FIND ist die den Grundbuchämtern hierarchisch übergeordnete Behörde und übt gemäss Artikel 60 Abs. 2 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) schon eine Aufsicht über ihre Geschäftsführung aus.

Artikel 8

Mit dieser Bestimmung wird die FIND als administrative Aufsichtsbehörde über das Grundbuch eingesetzt. Damit werden alle Aufgaben der administrativen Aufsicht, die bisher von der jetzigen Aufsichtsbehörde wahrgenommen wurden, an die FIND übertragen.

Die Pflicht, dem Staatsrat jährlich Bericht über die Grundbuchführung zu erstatten, wird nicht aus dem geltenden Recht übernommen. Diese rechtfertigte sich so lange, wie die Aufsicht von einer Justizbehörde ausgeübt wurde, auf die der Staatsrat keinen Einfluss hatte, was nun aber nicht mehr der Fall ist. Der Staatsrat als oberste Exekutiv- und Verwaltungsbehörde des Kantons wird nämlich über bedeutende Geschäfte seiner Direktionen informiert (Art. 10 Abs. 3 SVOG), ohne dass ihm jedes Jahr auch noch Bericht erstattet werden muss. Die Pflicht, «jedes Amt jährlich mindestens einmal» zu inspizieren, wird ebenfalls nicht mehr so übernommen, sondern in eine alles in allem ähnliche, aber weniger zwingende Pflicht umgewandelt, «regelmässig jedes Amt» zu inspizieren. Es ist nämlich wohl sinnvoller, der FIND mehr Spielraum bei der Organisation ihrer Inspektionen zu lassen.

Mit der vorgeschlagenen Umstrukturierung wird die Behörde, die die administrative Aufsicht ausübt (FIND), nicht mehr die gleiche sein wie diejenige, die die Rechtsmittelaufsicht ausübt (Rekurskommission für das Grundbuch). In einer solchen Konstellation ist die administrative Aufsichtsbehörde (FIND) bundesrechtlich nach Artikel 956a Abs. 2 Ziff. 2 ZGB zur Beschwerde berechtigt, sofern ihr das kantonale Recht diese Beschwerdebefugnis ausdrücklich einräumt. Mit dem Entwurf soll nun im Interesse der Rechtssicherheit und für eine möglichst einheitliche Anwendung des Grundbuchrechts eine solche Beschwerdebefugnis für die FIND gesetzlich verankert werden (Art. 8 Abs. 3). Die Beschwerdebefugnis der FIND beschränkt sich auf Entscheide, die gestützt auf eine Beschwerde ergangen sind. Die FIND kann mit anderen Worten Beschwerdeentscheide der Rekurskommission für das Grundbuch bzw. des Kantonsgerichts an die nächste Beschwerdeinstanz weiterziehen, d.h. an das Kantonsgericht bzw. an das Bundesgericht (CR CC II-Mooser, ZGB 956a N 41; BSK ZGB II-Schmid, ZGB 956a N 26). Die Anerkennung einer Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen von Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwaltern ist hingegen nicht sinnvoll. Es ist gegebenenfalls Sache der betroffenen Personen, dagegen Beschwerde zu führen. Die Ausübung eines solchen Beschwerderechts würde ausserdem voraussetzen, dass die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter der FIND alle Verfügungen zustellen, wozu sie nicht verpflichtet sind (BSK ZGB II-Schmid,

ZGB 956a N 26; CR CC II-Mooser, ZGB 956a N 41 et ZGB 966 N 8; s. auch Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Register-Schuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht], BBl 2007 5283ff., 5331).

Artikel 9–11

Die Artikel 9–11 enthalten die Vorschriften über die Einsetzung, die Zusammensetzung, die Unabhängigkeit, die Aufsicht, die Organisation, die Arbeitsweise und die Befugnisse der neuen Rekurskommission für das Grundbuch. Alle geltenden Vorschriften für diese Rekurskommission sind also nun gesetzlich verankert, das heisst, die bisher im Ausführungsreglement zum Gesetz über das Grundbuch (ARGBG; SGF 214.5.11) enthaltenen Vorschriften werden ins GBG überführt und im ARGBG (Art. 3–9) aufgehoben. In terminologischer Hinsicht ist Folgendes zu beachten: Wenn das Gesetz allgemein von «Mitgliedern» beziehungsweise «Sekretärin» oder «Sekretär» spricht, sind jeweils auch die Ersatzmitglieder beziehungsweise stellvertretenden Sekretärinnen und Sekretäre mitgemeint.

In materieller Hinsicht übernehmen die Bestimmungen des Entwurfs die Bestimmungen der geltenden Gesetzgebung, jedoch mit folgenden Präzisierungen.

Die Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Kommission werden etwas gelockert. Der Verweis auf die einschlägigen Bestimmungen des Justizgesetzes (JG), der sich auf die Artikel 9, 10 und 15–17 JG bezog (Art. 4 ARGBG), wurde auf die Artikel 9 Abs. 1 Bst. b und c, 10, 16 und 17 Abs. 1 JG beschränkt. So wird nicht mehr verlangt, dass die wählbare Person in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist oder dass sie als Ausländerin oder Ausländer eine Niederlassungsbewilligung besitzt und seit mindestens fünf Jahren Wohnsitz im Kanton hat (Art. 9 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 JG). Es sei daran erinnert, dass diese Wählbarkeitsvoraussetzungen für Richterinnen und Richter gelten. Für die Mitglieder einer Kommission wie der Rekurskommission für das Grundbuch, für die es, wie bereits erwähnt (*oben*, Ziff. 2), sehr schwierig ist, Juristinnen und Juristen zu finden, die auf diesem Gebiet spezialisiert sind, sind solche Bedingungen zu restriktiv. Im Übrigen musste bereits eine Ausnahme vom Erfordernis der Aktivbürgerschaft auf kantonaler Ebene verlangt werden, damit die Kommission mit allen Mitgliedern besetzt werden konnte. Darüber hinaus unterliegen Universitätsprofessorinnen und -professoren keiner Wohnsitzpflicht. Die Beibehaltung einer Wohnsitzpflicht für die Mitglieder der Kommission könnte dazu führen, dass die Kommission nicht mehr über an der Universität vorhandenes Fachwissen im Immobiliarsachenrecht und im Grundbuchrecht verfügt, was sehr bedauerlich wäre. Die Artikel 15 und 17 Abs. 2, 3 und 4 JG gelten für Berufsrichterinnen und -richter und lassen sich nicht auf die Mitglieder einer Kommission anwenden, die ihre Tätigkeit nebenberuflich ausüben.

Nach geltendem Recht kann die Rekurskommission bei Verhinderung oder Ausstand der zur Sekretärin oder zum Sekretär bestimmten Person eine Sekretärin oder einen Sekretär ad hoc bestimmen (Art. 6 Abs. 1 *in fine* ARGBG), was keine wirklich überzeugende Lösung ist. Sinnvoller wäre die Einführung einer Stellvertretung und die Schaffung der Funktion einer stellvertretenden Sekretärin oder eines stellvertretenden Sekretärs. Das entspricht der Organisation, die in derartigen Kommissionen vorherrscht, so beispielsweise in der Rekurskommission für die Ersterhebung und die Erneuerung (Art. 12 Abs. 4 des Gesetzes über Geoinformation vom 24. November 2023 [KGeoIG; SGF 214.7.1]) oder auch in der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr (Art. 5 Abs. 4 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht vom 28. September 1993 [AGBGBB; SGF 214.2.1]).

Artikel 48 Abs. 3 und 95 Abs. 2

Diese Bestimmungen beziehen sich auf die administrative Aufsicht, die der FIND übertragen wurde. Die Bezeichnung «Aufsichtsbehörde» wird somit durch die Bezeichnung «Direktion» ersetzt.

Artikel 48 Abs. 3, der vorsieht, dass aus Sicherheitsgründen periodisch in Papierform ein Doppel der wichtigsten Grundbuchdokumente anzulegen ist, muss an die digitale Realität von heute angepasst werden. Künftig muss eine digitale Kopie der in Papierform vorliegenden Grundbuchbelege erstellt werden.

Artikel 34 Abs. 1 und 2, 67 Abs. 2, 68 Abs. 2, 69 Abs. 1, 72 Abs. 2, 72a Abs. 1, 73 Abs. 1, 75 Abs. 2 und 4 und 75a Abs. 1

Diese Bestimmungen betreffen die Rechtsmittelaufsicht (Beschwerde) und werden geändert, um der neuen Bezeichnung der Beschwerdebehörde Rechnung zu tragen. Die Bezeichnung «Aufsichtsbehörde» wird somit durch die Bezeichnung «Kommission» ersetzt.

Bei dieser Gelegenheit wird auch der Ausdruck «Appellationshof» gestrichen (Art. 34 Abs. 2 und 75a Abs. 1). Nach Artikel 43 Abs. 1 JG legt nämlich das Kantonsgericht in einem Reglement die Anzahl, die Bezeichnung und die Befugnisse der verschiedenen Gerichtshöfe fest.

Artikel 74 Abs. 1 und 2

In Artikel 74 Abs. 1 sind die Personen und Behörden aufgeführt, denen die Beschwerdeentscheide der Rekurskommission für das Grundbuch mitgeteilt werden müssen. Da die FIND nun administrative Aufsichtsbehörde ist und zudem über eine Beschwerdebefugnis gegen Entscheide der Kommission verfügt, müssen ihr diese mitgeteilt werden (Bst. e). Bei dieser Gelegenheit wird den Empfängern dieser Entscheide auch, wie bundesrechtlich vorgesehen (Art. 7 GBV), das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht EGBA (Bst. f) hinzugefügt, das ebenfalls eine Beschwerdebefugnis gegen Entscheide kantonaler Beschwerdeinstanzen hat (Art. 6 Abs. 3 Bst. j GBV).

Die Entscheide müssen den Empfängern der Beschwerdeentscheide nicht mehr «gegen Empfangsschein» mitgeteilt werden, weshalb diese Formulierung gestrichen werden kann. Es ist Sache der Rekurskommission, die Versandart zu wählen, die sie je nach Empfänger für geeignet hält.

Abgesehen davon wird der Text von Artikel 74 Abs.2 in formeller Hinsicht umformuliert und die Bezeichnung «Aufsichtsbehörde» durch die Bezeichnung «Kommission» ersetzt.

8 Änderung des Gesetzes über die Bodenverbesserungen (BVG; SGF 917.1)

—

Hier wird eine terminologische Änderung vorgenommen (Art. 210 Abs. 1 BVG, Ersetzen der Bezeichnung «Aufsichtsbehörde über das Grundbuch» durch die Bezeichnung «Rekurskommission für das Grundbuch»).

Annexe

GRAND CONSEIL

2025-DFIN-1

Projet de loi :
Loi modifiant la loi sur le Registre foncier

Propositions de la commission ordinaire CAH-2025-006

Présidence : Tina Raetzo

Membres : Eric Barras, Carole Baschung, Antoinette de Weck, Jacques Dumas, Andreas Freiburghaus, Marie Levrat, Savio Michellod, Julia Senti, Sophie Tritten, Dominique Zamofing

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 10 juin 2025

Anhang

GROSSER RAT

2025-DFIN-1

Gesetzsentwurf:
Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Grundbuch

Antrag der ordentlichen Kommission AHK-2025-006

Präsidium: Tina Raetzo

Mitglieder: Eric Barras, Carole Baschung, Antoinette de Weck, Jacques Dumas, Andreas Freiburghaus, Marie Levrat, Savio Michellod, Julia Senti, Sophie Tritten, Dominique Zamofing

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 10. Juni 2025

Loi modifiant la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (responsabilité médicale)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **16.1** | 821.0.1

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2024-DFIN-26 du Conseil d'Etat du 19 mai 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [16.1](#) (Loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp), du 16.09.1986) est modifié comme il suit:

Art. 18 al. 3 (nouveau)

³ Les actions en responsabilité civile médicale dirigées contre les établissements hospitaliers publics sont régies par le code de procédure civile, sous réserve des dispositions suivantes:

- a) les faits sont établis d'office;
- b) l'action est déposée au lieu du siège de l'établissement hospitalier concerné;
- c) en première instance, il n'est pas prélevé de frais de procédure.

Art. 20 al. 1

¹ Le lésé doit faire valoir par écrit:

- d) (*modifié*) auprès de l'organe supérieur, ses prétentions contre un établissement de droit public, sous réserve de la lettre e du présent alinéa;
- e) (*nouveau*) auprès des tribunaux civils, ses prétentions en responsabilité civile médicale contre les établissements hospitaliers publics.

Art. 24a (*nouveau*)

Responsabilité civile médicale – Prescription

¹ L'article 24 de la présente loi n'est pas applicable aux actions en responsabilité civile médicale dirigées contre les établissements hospitaliers publics, qui se prescrivent conformément à l'article 60 du code des obligations.

II.

L'acte RSF [821.0.1](#) (Loi sur la santé (LSan), du 16.11.1999) est modifié comme il suit:

Art. 90a al. 2

² Ils sont habilités, en dépit du secret professionnel:

- c) (*nouveau*) à informer leur assureur en responsabilité civile de la survenance d'un cas de responsabilité civile et à lui transmettre les informations requises pour le traitement dudit cas;
- d) (*nouveau*) à transmettre à leur avocat ou avocate toutes les informations nécessaires au traitement d'une affaire liée à leur activité de professionnel-le de la santé.

Art. 129 al. 2

² Ils peuvent notamment communiquer ces données:

- b) (*modifié*) à des organes ou des personnes privés lorsqu'elles sont nécessaires à l'accomplissement d'une tâche qui leur est confiée par la législation ou d'un devoir légal qui leur incombe, ainsi qu'à une assurance ou à un avocat ou une avocate lorsqu'une telle communication est nécessaire dans le cadre d'une procédure en responsabilité civile.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Dispositions transitoires

Les procédures ouvertes avant l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent régies par l'ancien droit.

Clauses finales

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.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (Arzthaftung)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: **16.1** | 821.0.1

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2024-DFIN-26 des Staatsrates vom 19. Mai 2025;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [16.1](#) (Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG), vom 16.09.1986) wird wie folgt geändert:

Art. 18 Abs. 3 *(neu)*

³ Arzthaftungsklagen gegen öffentliche Spitäler werden durch die Zivilprozessordnung geregelt; folgende Bestimmungen bleiben vorbehalten:

- a) die Tatsachen werden von Amtes wegen festgestellt;
- b) die Klage wird am Ort des Sitzes des betroffenen Spitals eingereicht;
- c) in erster Instanz werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Art. 20 Abs. 1

¹ Die geschädigte Person muss ihre Ansprüche schriftlich geltend machen:

- d) *(geändert)* beim obersten Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt für Ansprüche gegen diese; Buchstabe e dieses Absatzes bleibt vorbehalten;

- e) *(neu)* bei Zivilgerichten für Arzthaftungsansprüche gegen öffentliche Spitäler.

Art. 24a *(neu)*

Arzthaftung – Verjährung

¹ Artikel 24 dieses Gesetzes ist nicht anwendbar auf Arzthaftungsklagen gegen öffentliche Spitäler, die gemäss Artikel 60 des Obligationenrechts verjähren.

II.

Der Erlass SGF [821.0.1](#) (Gesundheitsgesetz (GesG), vom 16.11.1999) wird wie folgt geändert:

Art. 90a Abs. 2

² Sie sind ungeachtet des Berufsgeheimnisses befugt:

- c) *(neu)* ihren Haftpflichtversicherer über das Eintreten eines Haftpflichtfalls zu informieren und ihm die für die Bearbeitung des Falls erforderlichen Informationen zu übermitteln;
- d) *(neu)* ihrer Rechtsanwältin oder ihrem Rechtsanwalt alle für die Bearbeitung eines Falles in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit als Gesundheitsfachperson notwendigen Informationen zu übermitteln.

Art. 129 Abs. 2

² Sie können diese Daten namentlich folgenden Stellen bekanntgeben:

- b) *(geändert)* privaten Organen oder Personen, wenn die Daten zur Erfüllung einer gesetzlich übertragenen Aufgabe oder einer gesetzlichen Pflicht nötig sind, sowie einer Versicherung oder einer Rechtsanwältin oder einem Rechtsanwalt, wenn eine solche Bekanntgabe im Rahmen eines Haftpflichtprozesses notwendig ist.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Übergangsbestimmungen

Für Verfahren, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingeleitet wurden, gilt weiterhin das alte Recht.

Schlussbestimmungen

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

Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



Message 2024-DFIN-26

19 mai 2025

Loi modifiant la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (responsabilité médicale)

Ce document donne suite à la :

Motion 2023-GC-252	Modification de la loi fribourgeoise sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp)
Auteur-e-s :	de Weck Antoinette / Zurich Simon

Table des matières

1	Origine et nécessité du projet	2
1.1	Introduction	2
1.2	Procédure de consultation	2
1.3	Remaniement du projet	2
2	Commentaire des dispositions de l'avant-projet	3
2.1	Introduction	3
2.2	Article 18 al. 3 LResp	3
2.3	Article 20 al. 1 LResp	4
2.4	Article 24a LResp	4
2.5	Articles 90a et 129 LSan	5
2.6	Dispositions transitoires	5
3	Conséquences financières et incidences en personnel	5
4	Autres conséquences et conformité au droit supérieur	6

1 Origine et nécessité du projet

1.1 Introduction

Par motion 2023-GC-252 déposée et développée le 18 octobre 2023, les députés Antoinette de Weck et Simon Zurich ont demandé une modification de la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp ; RSF 16.1). Selon les auteurs de la motion, le droit actuel, qui attribue à l'organe supérieur des établissements de droit public la compétence de traiter les prétentions des personnes s'estimant victimes d'un dommage causé par un agent ou une agente d'un tel établissement, n'est pas satisfaisant, ledit organe étant à la fois juge et partie. Ils citent le cas de l'hôpital fribourgeois (HFR), confronté à des demandes d'indemnisation portant sur des montants particulièrement élevés et qui auraient donné lieu à une procédure de récusation.

S'inspirant de la solution retenue dans le canton de Neuchâtel, ils demandent que la compétence en question soit attribuée à une commission spécialisée. Cette commission, dont la compétence pourrait se limiter aux litiges relatifs à des prétentions dépassant un certain montant, aurait pour mission de tenter une conciliation en séance. Elle serait composée en partie de personnes représentant les organisations concernées, notamment les patients et les patientes.

Dans sa réponse du 12 mars 2024, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de fractionner la motion et de n'en accepter que le volet concernant la responsabilité civile médicale. S'écartant de la demande exprimée dans la motion d'instituer une commission analogue à celle prévue dans la législation neuchâteloise, il a toutefois proposé que le canton de Fribourg s'inspire de la solution retenue dans le canton de Berne. Il s'est déclaré favorable à ce que la compétence pour traiter des prétentions dirigées contre les établissements de droit public actifs dans le domaine de la santé, principalement le HFR, mais également le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), soit attribuée aux tribunaux civils, avec application des dispositions du code de procédure civile (CPC). Cette proposition présente l'avantage de soumettre l'ensemble des cas de responsabilité civile médicale à une même autorité (les tribunaux civils), sans faire de distinction selon le statut de la personne en cause (personnel médical régi par le droit privé ou public). Dans sa séance du 24 mai 2024, le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil d'Etat.

1.2 Procédure de consultation

Sur autorisation du Conseil d'Etat, la Direction des finances a mis en consultation un avant-projet de loi, accompagné d'un rapport explicatif, qui prévoyait globalement le transfert des cas de responsabilité civile médicale du droit public au droit privé. Le délai de consultation courrait du 4 décembre 2024 au 31 janvier 2025. Ce délai a été prolongé jusqu'au 28 février 2025.

La majorité des participants à la procédure de consultation n'ont pas pris position ou ont exprimé leur accord de principe. L'avant-projet a toutefois donné lieu à plusieurs critiques de fond, émanant principalement des établissements hospitaliers et des représentants des médecins d'une part, et de deux partis politiques (PS et PLR) et de l'Organisation suisse des patients d'autre part. Les oppositions formulées contre l'avant-projet sont de deux ordres : les premières demandent que soit maintenu le principe de la responsabilité primaire et exclusive de la collectivité publique ; les secondes demandent l'institution d'une commission analogue à celle qui a été mise en place dans le canton de Neuchâtel.

1.3 Remaniement du projet

Dans la mesure du possible, le Conseil d'Etat a pris en considération les remarques formulées dans la procédure de consultation. Le projet de loi qui est actuellement soumis au Grand Conseil renonce ainsi à la suppression de la responsabilité primaire et exclusive de la collectivité publique. Par rapport à la LResp actuelle, seules les dispositions régissant la procédure applicable et la compétence sont modifiées. Au lieu d'être traitées par les conseils d'administration de l'HFR et du RFSM, les prétentions en responsabilité civile médicale, qui continueront d'être exclusivement dirigées contre les établissements en cause, le seront à l'avenir par les tribunaux civils, en application des règles du code de procédure civile. L'institution d'une commission spécialisée pour le traitement des cas de responsabilité civile médicale n'est en revanche pas retenue dans le projet. Elle irait à l'encontre de la volonté

exprimée par le Grand Conseil (« Au vote, la prise en considération du premier volet de cette motion [responsabilité médicale et droit des personnes lésées devant les tribunaux civils] est acceptée par 90 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention », BGC 2024 p. 1335) et serait en outre difficilement conciliable avec les principes proposés par le Conseil d'Etat dans le projet de réorganisation du pouvoir judiciaire actuellement en cours d'élaboration. Le Conseil d'Etat est par ailleurs d'avis qu'il n'y a pas lieu de créer un nouvel organe, alors que les tribunaux sont tout à fait à même de statuer sur les cas de responsabilité civile médicale, compte tenu de leur large expérience en matière de droit et de procédure.

2 Commentaire des dispositions de l'avant-projet

2.1 Introduction

Dans le présent projet, les litiges en matière de responsabilité civile médicale demeurent soumis à la LResp, contrairement à ce qui était prévu dans l'avant-projet mis en consultation. La responsabilité primaire et exclusive de la collectivité publique (art. 6 al. 1 et 2 LResp) instituée par la LResp n'est pas remise en question. Ainsi, selon le projet comme en droit actuel, les professionnel-le-s de la santé ne peuvent pas être recherchés directement par les personnes lésées ; ils ou elles n'ont pas la qualité pour défendre et ne répondent que dans le cadre d'une éventuelle action récursoire dont dispose la collectivité lorsque le préjudice a été causé intentionnellement ou par négligence grave (art. 11 LResp). Demeure réservé l'article 108 al. 2 de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan ; RSF 821.0.1) qui soumet au droit fédéral la responsabilité des médecins autorisés à prodiguer des soins à leurs patients et patientes privés (disposition figurant déjà dans la législation actuelle). A signaler que, à l'heure actuelle, aucun médecin n'est engagé sur la base de l'article 108 LSan auprès de l'HFR. L'abrogation de cette disposition a été demandée dans la procédure de consultation, le Conseil d'Etat est cependant d'avis qu'il convient de la conserver, dès lors qu'on ne peut pas exclure qu'elle retrouve une utilité à l'avenir.

Les modifications apportées concernent ainsi exclusivement l'autorité compétente pour statuer sur les litiges et la procédure applicable. Les cantons peuvent soumettre des litiges de droit public à la compétence des tribunaux civils et prévoir l'application des dispositions du code de procédure civile à ce type de procédures. Les cantons de Genève (art. 7 al. 2 de la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes), de Vaud (art. 18 al. 1 de la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents) et du Valais (art. 19 al. 1 de la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents) prévoient par exemple que le code de procédure civile est de manière générale applicable aux cas de responsabilité civile impliquant l'Etat ou leurs agents et agentes. Lorsque le droit cantonal étend sur une base volontaire l'application des dispositions du code de procédure civile, il est habilité à exclure l'application de certaines dispositions ou à les remplacer par d'autres.

2.2 Article 18 al. 3 LResp

Conformément à l'article 18 LResp, les procédures fondées sur la LResp sont en principe soumises au code de procédure et de juridiction administrative. En exécution de la motion 2023-GC-252, le projet prévoit l'insertion d'un nouvel alinéa réglant spécifiquement le cas des actions en responsabilité civile dans le domaine médical dirigées contre les établissements hospitaliers publics, à savoir le HFR et le RFSM. En dérogation au principe général, ces procédures, menées par les tribunaux civils conformément au nouvel article 20 al. 2 let. e, seront soumises aux règles du code de procédure civile. A noter que l'Hôpital intercantonal de la Broye n'est pas touché par le présent projet. Selon la convention intercantonale du 21 août 2013 sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg (C-HIB), cet établissement hospitalier est régi par la loi du canton de Vaud sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents.

Trois dérogations sont prévues afin de tenir compte des particularités de procédures relevant de la responsabilité civile médicale.

La première dérogation concerne l'application de la maxime inquisitoire (let. a). Le droit de procédure repose sur plusieurs principes (« maximes ») qui régissent le traitement des litiges par les tribunaux. La procédure civile ordinaire est régie par la maxime des débats (art. 55 CPC). Les parties doivent alléguer les faits sur lesquels elles fondent leurs prétentions et produire les preuves qui s'y rapportent. La procédure administrative est quant à elle fondée sur la maxime inquisitoire (art. 45 al. 1 CPJA). Selon cette dernière maxime, l'autorité procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents, sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties. Elle doit établir les faits pertinents de manière exacte et complète afin de pouvoir exercer son propre pouvoir d'appréciation. Les parties sont néanmoins tenues de collaborer à l'établissement des faits, à défaut, l'autorité peut déclarer les conclusions irrecevables ou statuer sur la base du dossier (art. 47ss CPJA).

La maxime inquisitoire étant moins exigeante pour les patients et patientes que la maxime des débats, le projet propose de prévoir que les tribunaux civils appliquent cette maxime dans les cas de responsabilité civile médicale afin de protéger au mieux les intérêts de la partie la plus faible (à l'image de ce que prévoit l'art. 247 al. 2 CPC ; cf. art. 55 al. 2 CPC).

La seconde dérogation concerne le for (let. b).

Les dispositions du code de procédure civile régissant le for sont complexes (cf. art. 31ss et 36ss CPC). Selon les cas, en principe, l'action peut/doit être déposée au domicile, ou au siège, de la personne lésée ou de la partie défenderesse ou au lieu où la prestation caractéristique doit être exécutée ou encore à celui de l'acte ou du résultat de celui-ci. Le projet propose de clarifier la situation en précisant que l'action doit être déposée au lieu du siège de l'établissement hospitalier concerné.

La dernière dérogation concerne la perception de frais de procédure (let. c).

En droit public cantonal, la réglementation applicable aux frais de procédure est énoncée à aux articles 127 ss CPJA.

Dans le domaine de la responsabilité civile des collectivités publiques, aucune base légale n'autorise le prélèvement de frais de procédure en première instance : L'article 147 al. 2 CPJA prescrit que « les tarifs des frais de procédure en première instance sont édictés conformément à la législation spéciale » ; or la LResp ne contient pas de disposition sur les frais de procédure. L'autorité peut en revanche percevoir des frais de procédure en seconde instance conformément au tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative du 17 décembre 1991 (RSF 150.12) (cf. art. 147 al. 1 CPJA).

Afin d'écarter le risque que, du fait de l'application du code de procédure civile, on admette que des frais de procédure puissent être perçus après l'entrée en vigueur du nouveau droit, le projet prévoit expressément que les procédures de première instance ne donnent pas lieu à la perception de frais.

2.3 Article 20 al. 1 LResp

Les modifications de l'article 20 al. 1 LResp permettent de satisfaire aux exigences de la motion 2023-GC-252. Le traitement des cas de responsabilité civile médicale des établissements de droit public ne ressortira plus à la compétence des conseils d'administration de l'HFR et du RFSM, mais bien à celle des tribunaux civils. Les risques de conflits d'intérêts sont ainsi écartés. Un autre avantage important de cette solution réside dans l'expérience et le professionnalisme des tribunaux, dont le travail quotidien consiste à statuer sur des litiges conformément aux règles de procédure applicables. Les décisions à prendre dans le domaine de la responsabilité civile médicale sont souvent importantes et nécessitent une connaissance pointue du droit et de la procédure, connaissance dont ne disposent pas toujours des organes appelés à ne traiter des demandes que de manière occasionnelle.

2.4 Article 24a LResp

L'article 24a du projet prescrit que les délais de péremption prévus par l'article 24 LResp ne sont pas applicables aux actions en responsabilité civile médicale dirigées contre le HFR ou le RFSM.

Conformément à l'article 24 LResp, la responsabilité de la collectivité publique s'éteint si la personne lésée ne fait pas valoir sa prétention dans un délai relatif d'une année dès le jour où elle a eu connaissance du préjudice et de la collectivité débitrice et dans un délai absolu de dix ans dès le jour où le fait préjudiciable s'est produit. L'expérience a

démontré que, dans les cas de responsabilité civile médicale, ces délais sont très brefs. Ils ne favorisent pas la réalisation d'expertises extra-judiciaires et la tenue de pourparlers avec les patients et patientes concernés permettant de trouver des arrangements en dehors de toute procédure. Dans l'optique de favoriser de tels arrangements, le projet prévoit que les délais applicables sont fixés à l'articles 60 CO (trois ans [délai relatif] et dix ans [délai absolu], voire vingt ans, en cas de mort d'homme ou de lésions corporelles).

2.5 Articles 90a et 129 LSan

Le traitement de litiges en responsabilité civile nécessite fréquemment l'implication de l'assureur du prestataire ou encore le concours d'un avocat ou d'une avocate. Les données médicales qui doivent être échangées dans ce contexte sont soumises au secret professionnel au sens de l'article 321 du code pénal suisse. Pour accélérer le traitement des demandes d'indemnisation et clarifier les relations entre les avocats et avocates et leurs clients et clientes, il est nécessaire de prévoir une libération du secret médical simple et pragmatique, ce qui peut se faire par une disposition légale spécifique. Le Conseil d'Etat propose donc de saisir l'occasion de la présente révision pour compléter l'article 90a al. 2 LSan dans ce sens.

Pour répondre au principe de légalité en matière de protection des données, cette adaptation est complétée par une autorisation expresse de ce traitement de données qui figurera sous l'article 129 al. 2 let. b LSan.

2.6 Dispositions transitoires

Le projet ne prévoit pas d'entrée en vigueur rétroactive. Les cas de responsabilité civile médicale pendant à la date d'entrée en vigueur de la modification légale demeurent soumis à l'ancien droit. Les nouvelles dispositions ne sont applicables qu'aux procédures ouvertes après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, et ce indépendamment de la date de survenance du dommage invoqué.

3 Conséquences financières et incidences en personnel

Une évaluation précise des incidences financières du projet pour l'Etat est difficilement réalisable.

Cela étant, on peut néanmoins noter que la soumission des cas de responsabilité civile médicale aux règles du code de procédure civile et à la compétence des tribunaux civils entraînera un transfert de la charge de travail des conseils d'administration des établissements concernés vers les autorités judiciaires.

Sur la base des chiffres fournis par l'HFR, sans tenir compte des cas de moindre importance qui devraient, grâce aux facilités offertes par l'extension des délais, pouvoir être réglés par la voie extra-judiciaire (cf. ci-dessus ch. 2.4), on peut estimer que les dossiers à traiter par les autorités judiciaires n'excéderont pas une dizaine par année. Dans ce cadre, une augmentation du personnel, uniquement fondée sur la mise en œuvre du projet, ne se justifie pas ; la charge de travail supplémentaire devrait pouvoir être absorbée par le personnel existant. En cas de besoins avérés, un ou des postes supplémentaires pourront néanmoins être accordés au Pouvoir judiciaire conformément à la procédure budgétaire ordinaire.

Pour le surplus, indépendamment des questions de personnel, certaines incidences financières sont à attendre de la soumission des cas de responsabilité civile médicale aux dispositions du code de procédure civile plutôt qu'au droit public cantonal, la procédure applicable en droit privé étant plus formelle que la procédure administrative. De surcroît, même si, en pratique, les patients et patientes invoquant des cas de responsabilité civile médicale font déjà dans la grande majorité des situations appel à des avocats et avocates pour les défendre, il est vraisemblable que, à l'avenir, le recours à des professionnel-le-s du droit soit accru en raison du formalisme de la procédure civile, ce qui aura également pour effet des frais supplémentaires, en particulier lorsque l'assistance judiciaire est accordée.

Il n'est cependant pas possible de chiffrer ces augmentations ; elles seront fonction du nombre et de la complexité des cas de responsabilité civile médicale qui se présenteront à l'avenir et qui ne sont, naturellement, pas prévisibles.

Finalement, pour être complet, il est relevé que le projet aura pour conséquence de déplacer les coûts induits par les procédures concernées des comptabilités de l'HFR et du RFSM vers celle de l'Etat. Ainsi par exemple les coûts liés à l'assistance judiciaire seront pris en charge par l'Etat, alors que, dans le système actuel, il revient aux établissements en cause de les payer.

4 Autres conséquences et conformité au droit supérieur

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a pas non plus d'effet sur le développement durable.

Il est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne pose aucun problème sous l'angle de son eurocompatibilité.



Botschaft 2024-DFIN-26

19. Mai 2025

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (Arzthaftung)

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2023-GC-252	Änderung des Freiburger Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG)
Urheber/in:	de Weck Antoinette / Zurich Simon

Inhalt

1	Ausgangslage und Notwendigkeit des Entwurfs	2
1.1	Einleitung	2
1.2	Vernehmlassung	2
1.3	Überarbeitung des Entwurfs	2
2	Kommentar der Bestimmungen des Vorentwurfs	3
2.1	Einleitung	3
2.2	Artikel 18 Abs. 3 HGG.	3
2.3	Artikel 20 Abs. 1 HGG).	4
2.4	Artikel 24a HGG	4
2.5	Artikel 90a und 129 GesG	5
2.6	Übergangsbestimmungen	5
3	Finanzielle und personelle Auswirkungen	5
4	Weitere Folgen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	6

1 Ausgangslage und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1 Einleitung

Mit ihrer am 18. Oktober 2023 eingereichten und begründeten Motion 2023-GC-252 verlangten Grossrätin Antoinette de Weck und Grossrat Simon Zurich eine Änderung des Gesetzes vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG; SGF 16.1). Nach Auffassung der Verfasserin und des Verfassers der Motion ist das geltende Recht, das die Zuständigkeit für die Behandlung von Ansprüchen von Personen, die sich als Opfer eines von einer Amtsträgerin oder einem Amtsträger einer solchen Anstalt verursachten Schadens sehen, dem obersten Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zuweist, nicht zufriedenstellend, da dieses Organ gleichzeitig Richter und Partei ist. Sie führen den Fall des mit besonders hohen Schadenersatzforderungen konfrontierten freiburger spitals (HFR) an, wo es zu einem Ausstandsverfahren gekommen sein soll.

In Anlehnung an die Neuenburger Lösung fordern sie, dass die entsprechende Zuständigkeit an eine Fachkommission übertragen werden soll. Gemäss Motionärin und Motionär wäre die Aufgabe dieser Kommission, deren Zuständigkeit auf Streitigkeiten über Ansprüche ab einer bestimmten Höhe beschränkt werden könnte, mit einem Schlichtungsversuch eine Einigung zu erzielen. Sie würde zum Teil aus Personen bestehen, die die betroffenen Organisationen, insbesondere Patientinnen und Patienten, vertreten.

In seiner Antwort vom 12. März 2024 beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion aufzuteilen und nur den Motionsteil, der die Arzthaftung betrifft, anzunehmen. Dabei sprach er sich gegen eine Fachkommission in Anlehnung an die Neuenburger Lösung wie von der Motion vorgeschlagen aus und befürwortete für den Kanton Freiburg vielmehr eine Lösung wie im Kanton Bern, wobei für Ansprüche gegen öffentlich-rechtliche Einrichtungen des Gesundheitswesens, hauptsächlich das HFR aber auch das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), die Zivilgerichte in Anwendung der Bestimmungen der Zivilprozessordnung (ZPO) zuständig sein sollen. Dieser Vorschlag hat den Vorteil, dass alle Arzthaftungsfälle von derselben Behörde (den Zivilgerichten) beurteilt werden, ohne zu unterscheiden, ob die fraglichen Personen dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht unterstellt sind. In seiner Sitzung vom 24. Mai 2024 folgte der Grosse Rat dem Antrag des Staatsrats.

1.2 Vernehmlassung

Mit Genehmigung des Staatsrats schickte die Finanzdirektion einen Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht in die Vernehmlassung, der im Wesentlichen die Übertragung der öffentlich-rechtlichen Arzthaftungsfälle ins Privatrecht vorsah. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 4. Dezember 2024 bis 31. Januar 2025 und wurde bis zum 28. Februar 2025 verlängert.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten gab keine Stellungnahme ab oder erklärte sich grundsätzlich einverstanden. Allerdings gab es auch von mehreren Seiten grundsätzliche Kritik am Vorentwurf, hauptsächlich von den Spitälern und den Vertretungen der Ärzteschaft sowie von zwei politischen Parteien (SP und FDP) und der Schweizerischen Patientenorganisation. Dabei gibt es zwei Arten von Einwänden gegen den Vorentwurf. Die gegen den Vorentwurf vorgebrachten Einwände beinhalten zwei Arten von Forderungen, und zwar zum einen die Forderung nach Beibehaltung des Grundsatzes der primären und ausschliesslichen Haftung der Gemeinwesen und zum anderen die Forderung einer Kommission wie im Kanton Neuenburg.

1.3 Überarbeitung des Entwurfs

Der Staatsrat hat die Bemerkungen aus dem Vernehmlassungsverfahren so weit wie möglich berücksichtigt. Der dem Grossen Rat unterbreitete Gesetzesentwurf verzichtet so auf die Abschaffung der primären und ausschliesslichen Haftung der Gemeinwesen. Es werden gegenüber dem geltenden HGG lediglich die Bestimmungen über das anwendbare Verfahren und die Zuständigkeiten geändert. Weiterhin ausschliesslich gegen das HFR und das FNPG gerichtete Arzthaftungsansprüche sollen künftig statt vom Verwaltungsrat des HFR oder vom Verwaltungsrat des FNPG von den Zivilgerichten in Anwendung der Bestimmungen der Zivilprozessordnung behandelt werden. Der Entwurf sieht hingegen von der Einführung einer Fachkommission für die Behandlung der Arzthaftungsfälle ab. Sie

würde dem Willen des Grossen Rats bei der Abstimmung über die Motion 2023-GC-252 zuwiderlaufen, wo in der Schlussabstimmung die Erheblicherklärung des ersten Teils dieser Motion (betreffend die Arzthaftung und Zuständigkeit der Zivilgerichte für Ansprüche gegen öffentlich-rechtliche Einrichtungen des Gesundheitswesens) mit 90 Ja-Stimmen und keiner Gegenstimme und keiner Enthaltung angenommen wurde (TGR 2024, S. 1335), und sie wäre auch kaum vereinbar mit den vom Staatsrat vorgeschlagenen Grundsätzen im Rahmen des laufenden Vorhabens zur Reorganisation der Gerichtsbehörden. Der Staatsrat ist ausserdem der Ansicht, dass es kein neues Organ braucht, da die Gerichte aufgrund ihrer umfassenden Erfahrung in Rechtsfragen und Prozessführung durchaus in der Lage sind, über Arzthaftungsfälle zu entscheiden.

2 Kommentar der Bestimmungen des Vorentwurfs

2.1 Einleitung

Nach dem vorliegenden Entwurf unterliegen Streitigkeiten im Bereich der Arzthaftung anders als nach dem Vernehmlassungsvorentwurf weiterhin dem HGG. Die mit dem HGG eingeführte primäre und ausschliessliche Haftung des Gemeinwesens (Art. 6 Abs. 1 und 2 HGG) wird nicht in Frage gestellt. Somit können die Gesundheitsfachpersonen gemäss Entwurf wie auch nach geltendem Recht von den Geschädigten nicht direkt belangt werden; sie sind nicht passivlegitimiert und haften nur im Rahmen einer allfälligen Rückgriffnahme, die dem Gemeinwesen offensteht, wenn der Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht wurde (Art. 11 HGG). Artikel 108 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1998 (GesG, SGF 821.0.1), wonach die Haftpflicht der zur Behandlung von Privatpatientinnen und Privatpatienten berechtigten Ärztinnen und Ärzte durch das Bundesrecht geregelt wird (Bestimmung bereits in der geltenden Gesetzgebung), bleibt vorbehalten, wobei zu sagen ist, dass derzeit keine Ärztin/kein Arzt auf der Grundlage von Artikel 108 GesG beim HFR angestellt ist. Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Aufhebung dieser Bestimmung gefordert, der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass sie beibehalten werden sollte, da sie in Zukunft möglicherweise wieder von Nutzen sein könnte.

Die Änderungen betreffen somit ausschliesslich die für die Entscheidung über Streitigkeiten zuständige Behörde und das anwendbare Verfahren. Die Kantone können öffentlich-rechtliche Streitigkeiten der Zuständigkeit der Zivilgerichte unterstellen und die Anwendung der Bestimmungen der Zivilprozessordnung auf diese Art von Verfahren vorsehen. Die Kantone Genf (Art. 7 Abs. 2 loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes), Waadt (Art. 18 Abs. 1 loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents) und Wallis (Art. 19 Abs. 1 des Gesetzes über die Verantwortlichkeit der öffentlichen Gemeinwesen und ihrer Amtsträger) sehen beispielsweise vor, dass die Zivilprozessordnung generell auf Haftungsfälle anwendbar ist, in die der Staat oder seine Amtsträgerinnen und Amtsträger involviert sind. Wenn das kantonale Recht die Anwendung der Bestimmungen der Zivilprozessordnung auf freiwilliger Basis ausweitet, kann es die Anwendung gewisser Bestimmungen ausschliessen oder sie durch andere ersetzen.

2.2 Artikel 18 Abs. 3 HGG.

Gemäss Artikel 18 HGG richten sich auf dem HGG fussende Verfahren grundsätzlich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. In Umsetzung der Motion 2023-GC-252 führt der Gesetzesentwurf einen neuen Absatz ein, der den spezifischen Fall von Arzthaftungsklagen gegen öffentliche Spitäler, also gegen das HFR und das FNPG regelt. In Abweichung vom allgemeinen Grundsatz unterliegen diese Verfahren, für die die Zivilgerichte gemäss dem neuen Artikel 20 Abs. 2 Bst. e zuständig sind, den Vorschriften der Zivilprozessordnung. Das Interkantonale Spital der Broye ist übrigens von diesem Entwurf nicht betroffen. Nach der interkantonalen Vereinbarung über das Interkantonale Spital der Broye (HIB) Waadt–Freiburg gelten für dieses Spital die Bestimmungen des Waadtländer Gesetzes über die Haftung des Kantons, der Gemeinden und ihrer Beamtinnen und Beamten.

Es sind drei Ausnahmen vorgesehen, um den Besonderheiten der Arzthaftungsverfahren Rechnung zu tragen.

Die erste Ausnahme betrifft die Anwendung des Untersuchungsgrundsatzes (Bst. a). Das Verfahrensrecht beruht auf mehreren Grundsätzen für die Behandlung von Rechtsstreitigkeiten durch die Gerichte. Das ordentliche Zivilverfahren richtet sich nach der Verhandlungsmaxime (Art. 55 ZPO). Die Parteien haben dem Gericht die Tatsachen, auf die sie ihre Begehren stützen, darzulegen und die Beweismittel anzugeben. Das Verwaltungsverfahren seinerseits beruht auf der Untersuchungsmaxime (Art. 45 Abs. 1 VRG). Die Behörde nimmt die zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts erforderlichen Abklärungen von Amtes wegen vor, ohne dabei an die Vorbringen und Beweisanträge der Parteien gebunden zu sein. Sie muss die relevanten Sachverhalte richtig und vollständig feststellen, um ihr eigenes Ermessen ausüben zu können. Die Parteien sind jedoch verpflichtet, bei der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken; andernfalls ist die Behörde berechtigt, auf ihre Begehren nicht einzutreten oder aufgrund der Akten zu entscheiden (Art. 47ff. VRG).

Da die Untersuchungsmaxime für die Patientinnen und Patienten weniger anspruchsvoll ist als die Verhandlungsmaxime schlägt der Entwurf vor, in Arzthaftungsfällen zum bestmöglichen Interessenschutz der schwächeren Partei die Untersuchungsmaxime anzuwenden (ähnlich wie nach Artikel 247 Abs. 2 ZPO; s. Art. 55 Abs. 2 ZPO).

Die zweite Ausnahme betrifft den Gerichtsstand (Bst. b).

Die Gerichtsstandsbestimmungen der Zivilprozessordnung sind komplex (s. Art. 31ff. und 36ff. ZPO). Je nach Fall kann/muss die Klage grundsätzlich am Wohnsitz oder Sitz der beklagten Partei oder an dem Ort, an dem die charakteristische Leistung zu erbringen ist, oder auch am Handlungs- oder am Erfolgsort eingereicht werden. Der Entwurf will dies mit der Bestimmung, dass die Klage am Ort des Sitzes des betroffenen Spitals eingereicht werden muss, eindeutig klarstellen.

Die dritte Ausnahme betrifft die Erhebung von Verfahrenskosten (Bst. c).

Im kantonalen öffentlichen Recht sind für die Verfahrenskostenregelung die Artikel 127 ff VRG massgebend.

Im Bereich der Haftpflicht von Gemeinwesen gibt es keinerlei Rechtsgrundlage, die die Erhebung erstinstanzlicher Verfahrenskosten erlauben würde. Nach Artikel 147 Abs. 2 VRG müssen die Tarife der erstinstanzlichen Verfahrenskosten «gemäss der Spezialgesetzgebung erlassen» werden; das HGG enthält aber keine Bestimmung über die Verfahrenskosten. Die Behörde kann jedoch zweitinstanzliche Verfahrenskosten gemäss Tarif vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz (SGF 150.12) (s. Art. 147 Abs. 1 VRG) erheben.

Um zu verhindern, dass aufgrund der Anwendung der Zivilprozessordnung nach Inkrafttreten des neuen Rechts allenfalls Verfahrenskosten erhoben werden könnten, sieht der Entwurf ausdrücklich vor, dass erstinstanzliche Verfahren nicht kostenpflichtig sind.

2.3 Artikel 20 Abs. 1 HGG).

Mit den Änderungen von Artikel 20 Abs. 1 HGG können die Vorgaben der Motion 2023-GC-252 umgesetzt werden. Die gegen öffentliche Spitäler gerichteten Arzthaftungsklagen fallen damit nicht mehr unter die Zuständigkeit des Verwaltungsrats der HFR oder des FNPG, sondern in die Zuständigkeit der Zivilgerichte, wodurch Interessenkonflikte vermieden werden. Ein weiterer grosser Vorteil dieser Lösung liegt in der Erfahrung und Professionalität der Gerichte, deren tägliche Arbeit darin besteht, über Streitigkeiten nach den geltenden Verfahrensregeln zu entscheiden. Die Entscheide im Bereich der Arzthaftung haben oft eine grosse Tragweite und erfordern fundierte Rechts- und Verfahrenskennntnisse, über die die Organe, die nur gelegentlich mit solchen Fällen befasst werden, nicht unbedingt verfügen.

2.4 Artikel 24a HGG

Artikel 24a des Entwurfs schreibt vor, dass die Verjährungsfristen nach Artikel 24 HGG auf Arzthaftungsklagen gegen das HFR oder das FNPG nicht anwendbar sind.

Nach Artikel 24 HGG erlischt die Haftung des Gemeinwesens, wenn die geschädigte Person ihren Anspruch nicht innerhalb einer relativen Frist von einem Jahr seit dem Tag, an dem sie Kenntnis vom Schaden und vom entschädigungspflichtigen Gemeinwesen erlangt hat, geltend macht, und innerhalb einer absoluten Frist von zehn

Jahren seit dem Tag des schädigenden Ereignisses. Erfahrungsgemäss sind diese Fristen in Arzthaftungsfällen sehr kurz, gerade auch für die Erstellung aussergerichtlicher Gutachten und die Durchführung von Gesprächen mit den betroffenen Patientinnen und Patienten im Hinblick auf aussergerichtliche Einigungen. Zur Förderung solcher Regelungen sieht der Entwurf Verjährungsfristen gemäss Artikel 60 OR vor (drei Jahre [relative Frist] und zehn Jahre [absolute Frist] beziehungsweise zwanzig Jahre bei Tötung eines Menschen oder bei Körperverletzung).

2.5 Artikel 90a und 129 GesG

Bei der Regelung von Haftungsfällen muss häufig der Versicherer des Leistungserbringers und/oder eine Anwältin oder ein Anwalt beigezogen werden. Die dabei auszutauschenden medizinischen Daten unterliegen dem Berufsgeheimnis im Sinne von Artikel 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches. Zur rascheren Bearbeitung der Schadenersatzansprüche und zur Abklärung der Beziehungen zwischen Anwältin/Anwalt und Klientin/Klient braucht es eine einfache und pragmatische Entbindung vom Arztgeheimnis. Der Staatsrat schlägt daher vor, anlässlich dieser Revision Artikel 90a Abs. 2 in diesem Sinn zu ergänzen.

Mit Blick auf den datenschutzrechtlichen Grundsatz der Rechtmässigkeit wird diese Anpassung mit einer ausdrücklichen Genehmigung einer solchen Datenbearbeitung in Artikel 129 Abs. 2 Bst. b GesG ergänzt.

2.6 Übergangsbestimmungen

Der Entwurf sieht keine rückwirkende Inkraftsetzung vor. Für Arzthaftungsfälle, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung hängig sind, gilt weiterhin das alte Recht. Die neuen Bestimmungen sind nur auf Verfahren anwendbar, die nach dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen eingeleitet wurden, und zwar unabhängig davon, wann der geltend gemachte Schaden eingetreten ist.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs für den Staat lassen sich nur schwer genau schätzen.

Allerdings kann festgehalten werden, dass die Unterstellung der Arzthaftungsfälle unter die Regeln der Zivilprozessordnung und die Zuständigkeit der Zivilgerichte zu einer Verlagerung der Arbeitslast von den Verwaltungsräten der betroffenen Spitäler auf die Gerichtsbehörden führen werden.

Auf der Grundlage der vom HFR und dem FNPG vorgelegten Zahlen, ohne Berücksichtigung geringfügigerer Fälle, die dank längerer Fristen im Zivilverfahren aussergerichtlich geregelt werden könnten (s. oben Ziff. 2.4), dürften nicht mehr als ein Dutzend Fälle pro Jahr von den Gerichtsbehörden zu bearbeiten sein. Vor diesem Hintergrund ist eine Personalaufstockung nur aufgrund der Umsetzung des Entwurfs nicht gerechtfertigt, und die zusätzliche Arbeitsbelastung sollte mit dem derzeitigen Personalbestand bewältigt werden können. Im Fall eines nachweislichen Bedarfs können der Gerichtsbehörde jedoch im Rahmen des ordentlichen Voranschlagsverfahrens eine oder mehrere zusätzliche Stellen bewilligt werden.

Unabhängig von Personalfragen sind gewisse finanzielle Auswirkungen zu erwarten, wenn Arzthaftungsfälle den Bestimmungen der Zivilprozessordnung statt dem kantonalen öffentlichen Recht unterstellt werden, da das im Privatrecht geltende Verfahren formeller ist als das Verwaltungsverfahren. Auch wenn Patientinnen und Patienten, die Arzthaftungsansprüche geltend machen, sich in der Praxis in den meisten Fällen bereits anwaltlich vertreten lassen, ist es wahrscheinlich, dass in Zukunft aufgrund des Formalismus im Zivilverfahren vermehrt juristische Fachkräfte hinzugezogen werden, was ebenfalls zu zusätzlichen Kosten führen wird, insbesondere bei Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege.

Solche Mehrkosten lassen sich jedoch nicht beziffern, da sie von der Anzahl und Komplexität der künftigen Arzthaftungsfälle abhängen, die natürlich nicht vorhersehbar sind.

Schliesslich sei der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass der Entwurf zur Folge haben wird, dass die durch die jeweiligen Verfahren verursachten Kosten aus den Buchhaltungen des HFR und des FNPG in die des Staates überführt werden. So werden beispielsweise die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege dann vom Staat übernommen, während sie nach dem geltenden System von den betreffenden Spitälern bezahlt werden müssen.

4 Weitere Folgen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Der Entwurf wirkt sich nicht auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden aus. Er wirkt sich auch nicht auf die nachhaltige Entwicklung aus.

Er entspricht zudem der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht und ist auch punkto Eurokompatibilität völlig problemlos.

Annexe

GRAND CONSEIL

2024-DFIN-26

Projet de loi :

Loi modifiant la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (responsabilité médicale)

Proposition de la commission ad hoc CAH-2025-012

Présidence : Tschümperlin Dominic

Membres : de Weck Antoinette, Dorthe Sébastien, Dumas Jacques, Grandgirard Pierre-André, Jaquier Armand, Kehl Roland, Levrat Marie, Michellod Savio, Stöckli Markus, Thévoz Ivan

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement 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 :

II. Loi sur la santé (LSan) du 16.11.1999

Art. 90a al. 2 let. c

² Ils sont habilités, en dépit du secret professionnel:

c) (*nouveau*) à informer leur assureur en responsabilité civile de la survenance d'un cas de responsabilité civile et à lui transmettre les informations ~~requises~~ nécessaires pour le traitement dudit cas;

A4

Anhang

GROSSER RAT

2024-DFIN-26

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (Arzthaftung)

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2025-012

Präsidium: Tschümperlin Dominic

Mitglieder: de Weck Antoinette, Dorthe Sébastien, Dumas Jacques, Grandgirard Pierre-André, Jaquier Armand, Kehl Roland, Levrat Marie, Michellod Savio, Stöckli Markus, Thévoz Ivan

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

II. Gesundheitsgesetz (GesG) vom 16.11.1999

Art. 90a Abs. 2 Bst. c

² Sie sind ungeachtet des Berufsgeheimnisses befugt:

c) (*neu*) ihren Haftpflichtversicherer über das Eintreten eines Haftpflichtfalls zu informieren und ihm die für die Bearbeitung des Falls ~~erforderlichen~~ notwendigen Informationen zu übermitteln;

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, 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).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

I. Loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp) du 16.09.1986

Art. 20 al. 1 let. a, b, c *[ne figure pas dans le projet du Conseil d'Etat]*

¹ Le lésé doit faire valoir par écrit:

a) ~~auprès du Conseil d'Etat~~ de la commission cantonale de la responsabilité des collectivités publiques, ses prétentions contre l'Etat qui dépassent le montant de 10 000 francs, et auprès des Directions du Conseil d'Etat ses prétentions d'un montant inférieur;

b) ~~auprès du conseil communal ou du comité de direction de la commission cantonale de la responsabilité des collectivités publiques~~, ses prétentions contre la commune ou l'association de communes;

c) ~~auprès de l'organe exécutif~~ la commission cantonale de la responsabilité des collectivités publiques, ses prétentions contre une autre corporation de droit public;

Art. 20 al. 1 let. d

¹ Le lésé doit faire valoir par écrit:

d) *(modifié)* ~~auprès de l'organe supérieur~~ la commission cantonale de la responsabilité des collectivités publiques, ses prétentions contre un établissement de droit public, sous réserve de la lettre e du présent alinéa;

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Anderungsanträge

I. Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG) vom 16.09.1986

Art. 20 Abs. 1 Bst. a, b, c *[steht nicht im Projekt des Staatsrats]*

A1 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 20 Abs. 1 Bst. d

A2 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

II. Loi sur la santé (LSan) du 16.11.1999

Art. 43b (nouveau) *[ne figure pas dans le projet du Conseil d'Etat]*

¹ Les associations de patients sont mandatées par l'Etat afin de soutenir les patients qui estiment que leurs droits n'ont pas été respectés.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

**CE
A1**

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

**CE
A2**

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

**CE
A3**

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A4
CE**

II. Gesundheitsgesetz (GesG) vom 16.11.1999

Art. 43b (neu) *[steht nicht im Projekt des Staatsrats]*

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Le 12 août 2025

Den 12. August 2025



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-289

Modification de la loi sur l'agriculture : fixation du taux de contrôle dans la loi et monitoring des contrôles

Auteurs :	Barras Eric / Zamofing Dominique
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	20.11.2024
Développement :	20.11.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	21.11.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	04.07.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 novembre 2024, les députés Eric Barras et Dominique Zamofing ont sollicité une modification de la loi sur l'agriculture. Ils estiment nécessaire de mieux coordonner les contrôles des exploitations agricoles et ainsi de diminuer leur nombre, notamment en effectuant simultanément les contrôles de base et les contrôles fondés sur les risques. Afin de mieux appliquer l'ordonnance sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (OCCEA) dans le canton de Fribourg, la mise en place d'un monitoring des contrôles agricoles effectués est proposée. Il conviendrait également d'établir un rapport annuel précisant le nombre total, le type, et le nombre moyen de contrôles par exploitation agricole. L'OCCEA prévoit un taux minimal de contrôle basé sur le risque de 5%. Un taux maximal de 6% est proposé pour le canton de Fribourg.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat constate que les contrôles des exploitations agricoles constituent un risque financier, une source de stress importante pour les agricultrices et agriculteurs ainsi qu'une charge administrative lourde pour les entreprises agricoles comme pour l'administration cantonale. Ils sont néanmoins nécessaires pour vérifier et assurer la préservation de notre environnement, la qualité des produits et la santé animale. Les contrôles sont réalisés par les services cantonaux ou des organismes de contrôle accrédités ISO/CEI 17020.

Pour rappel, les contrôles visent à :

- > Vérifier le respect des exigences légales (paiements directs, protection de l'environnement, bien-être animal, etc.).
- > Garantir une utilisation correcte des subventions.
- > Promouvoir une agriculture durable et transparente.

Les contrôles de droit public sont classés principalement en deux catégories : les contrôles de base et les contrôles basés sur le risque. Les deux types de contrôles sont complémentaires. Le contrôle de base assure une surveillance générale et statistique. Le contrôle basé sur le risque permet une intervention rapide et précise focalisée sur un domaine spécifique ou en cas de soupçon.

Contrôles de base

Le contrôle de base est un contrôle standard effectué de manière périodique. Il a pour objectif de vérifier le respect des exigences générales pour les paiements directs et les bonnes pratiques agricoles. Sont notamment vérifiés les surfaces déclarées, les éléments de promotion de la biodiversité, le respect des conditions écologiques requises et la conformité des bâtiments et infrastructures agricoles. La fréquence des contrôles de base dans les exploitations agricoles suisses est définie dans deux ordonnances : l'ordonnance sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (OCCEA ; RS 910.15) et l'ordonnance sur le plan de contrôle national pluriannuel de la chaîne agroalimentaire et des objets usuels (OPCNP ; RS 817.032). Chaque exploitation agricole à l'année est en principe soumise à un contrôle de base tous les 4 ans. Cependant le contrôle est parfois effectué par deux contrôles partiels parfois répartis sur deux années différentes – une fois en hiver et une fois en été en fonction des thèmes à contrôler.

Ces contrôles de base sont coordonnés conformément au PCNP défini au niveau fédéral, aux articles 3 et 8 de l'OCCEA et à l'article 11 de l'OPCNP entre la Section Agriculture de Grangeneuve, le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV), le Service de l'environnement (SEn), et l'Association fribourgeoise des agriculteurs pratiquant une agriculture respectueuse de l'environnement et des animaux (AFAPI). Cette coordination permet de répartir les exploitations devant faire l'objet d'un contrôle de base en fonction du ou des domaine(s) considéré(s) et est pilotée par la section agriculture de Grangeneuve.

Contrôles basés sur le risque

Les contrôles basés sur le risque intègrent les contrôles thématiques, les contrôles après des changements d'exploitant, les contrôles en cas de soupçon et les contrôles lors d'une nouvelle contribution ou un nouveau programme introduit dans le système des paiements directs. Chaque canton est tenu de réaliser des contrôles basés sur le risque d'au moins 5 % des exploitations agricoles par an entre les contrôles thématiques et les contrôles en cas de soupçon (article 5 alinéa 3 de l'OCCEA).

Les contrôles lors d'une nouvelle contribution paiements directs ont pour but de vérifier la mise en œuvre correcte des nouvelles exigences, d'accompagner les exploitations dans la phase de transition, d'identifier rapidement les difficultés d'application et d'évaluer l'efficacité de la mesure sur le terrain. Ceux-ci doivent être effectués comme preuve de conformité au programme avant le versement final des paiements qui a lieu en fin d'année alors que les demandes sont confirmées en début d'année par les exploitations. Cette démarche évite des remboursements à la suite de la perception des paiements directs.

Les contrôles thématiques sont focalisés sur un sujet précis et sont menés à l'échelle nationale. Ils permettent d'analyser en profondeur un domaine spécifique, comme le respect des surfaces de promotion de la biodiversité, l'utilisation des produits phytosanitaires, le bien-être animal, les pratiques en agriculture biologique, d'identifier des lacunes systémiques ou encore d'améliorer les politiques agricoles sur la base des résultats. Ces contrôles sont planifiés à l'avance par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) en collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) lorsqu'il s'agit de contrôles environnementaux (protection des sols, des eaux, etc.) et l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) s'il s'agit de s'assurer du respect des normes de détention, d'alimentation et de soins (densité de bétail, accès au pâturage, conditions d'abattage, etc.). Les cantons ont l'obligation de cibler un échantillon d'exploitations représentatives des thèmes annoncés.

Pour l'année 2025, les domaines déterminés comme étant les « *domaines présentant des risques plus élevés de manquement* » conformément à l'article 4 alinéa 1 lettre d de l'OCCEA ont été définis ainsi :

- > protection des végétaux dans les PER et contributions pour le non-recours aux produits phytosanitaires (analyses de laboratoire) ;
- > bordures tampon de toute sorte ;
- > contribution à la mise au pâturage ;
- > couverture appropriée du sol ;
- > ruissellement et dérive ;
- > domaine librement sélectionnable par le canton.

Les contrôles en cas de soupçon sont effectués lorsqu'il existe un indice de non-conformité, un manquement suspecté ou une anomalie dans les données transmises. En général, ils sont déclenchés sur la base d'une incohérence dans les déclarations, d'un résultat d'un contrôle précédent ou de signalements externes. Il peut porter sur un ou plusieurs aspects précis (par exemple, le bien-être animal, l'utilisation de produits phytosanitaires, etc.).

Ces contrôles en fonction des risques ne peuvent pas toujours être coordonnés comme les contrôles de base. Certains contrôles doivent s'effectuer à des moments spécifiques liés aux périodes de risque. Le prélèvement de la masse foliaire pour les analyses de laboratoire doit par exemple se faire lorsque la culture a atteint le bon stade et pas forcément au moment où les autres rubriques PER peuvent être contrôlées sur l'exploitation. Cela a pour conséquence qu'il est tout à fait possible qu'un contrôle de base et un ou plusieurs contrôles basés sur les risques soient effectués la même année à des moments différents. Néanmoins, dans la mesure du possible, une exécution combinée des contrôles est coordonnée entre les différents intervenants comme mentionné plus haut. La fréquence des contrôles en fonction des risques n'a néanmoins pas d'influence sur l'intervalle entre deux contrôles de base. Le tableau ci-après donne une vue synoptique des types de contrôles.

Type de contrôle	Sous-mesure	Description	Fréquence
Contrôle de base		Contrôle standard périodique pour vérifier les exigences générales pour les paiements directs : surfaces, biodiversité, prestations écologiques, conformité des bâtiments, etc.	Exploitation à l'année tous les 4 ans estivage tous les 8 ans
Contrôle fondé sur les risques	Contrôle thématique (selon directives fédérales)	Focalisé sur un thème précis (ex. : biodiversité, phytosanitaires, bien-être animal). Planifié par l'OFAG avec l'OFEV et l'OSAV.	au moins 5 % des exploitations par an
	Contrôle en cas de soupçon	Déclenché par incohérences, anomalies, suivis, dénonciations, ...	
	Contrôle lors de nouvelle contribution/programme	Vérifie la mise en œuvre correcte d'une nouvelle mesure avant le versement final des paiements directs.	1 ^{ère} année
Contrôle de droit privé		Assurer la conformité aux labels, AOP et standards privés : exigences plus strictes en matière de durabilité, de bien-être animal, ou de pratiques agricoles	en général au moins 1 fois par an

La situation fribourgeoise

Comme expliqué ci-dessus, le Conseil d'Etat relève que les fréquences et les contenus des contrôles de droit public dans les exploitations agricoles sont essentiellement réglés au niveau fédéral. Les ordonnances concernées sont l'OCCEA, l'OPCNP ainsi que l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD ; RS 910.13). Il convient en outre de distinguer ces contrôles de ceux organisés sur la base de nombreux cahiers de charge des organisations privées et labels qui doivent être effectués selon l'adhésion des exploitants à ces labels. La coordination des contrôles de droit privé n'est pas du ressort des cantons. Néanmoins, les services impliqués à Fribourg essayent d'utiliser au mieux les synergies afin d'éviter au maximum des doublons sur les exploitations agricoles.

Chaque année, l'OFAG publie le rapport agricole. Dans le chapitre « Politique », « Paiements directs », « Exécution », toutes les statistiques concernant les contrôles de droit public et les sanctions sur les paiements directs qui en découlent sont publiées de manières transparentes. Ces statistiques indiquent que le canton de Fribourg se situe globalement dans la moyenne s'agissant de la part des exploitations contrôlées. Comme les labels ne publient pas le nombre des contrôles sur une base de données commune et que le canton n'est pas informé de ces contrôles de droit privé, aucun message crédible ne peut être donné sur ce sujet.

La statistique ci-dessous montre le pourcentage des exploitations contrôlées selon le droit public par thématique en comparaison avec la moyenne suisse.

Sujet contrôlé	% contrôlés FR 2024	% contrôlés CH 2024	% contrôlés FR 2023	% contrôlés CH 2023	% contrôlés FR 2022	% contrôlés CH 2022
PER	35	22	32	22	30	23
SPB I	13	20	13	16	12	16
Bio	34	51	37	53	42	50
PLVH	14	17	11	16	12	14
Bien-être animal (SST, SRPA, MAP)	44	37	45	42	34	31
Estivage	13	16	14	14	13	17

L'article 9a de l'OCCEA mentionnant que les nouvelles mesures qui ont été introduites en 2023 avec l'initiative parlementaire 19.475 doivent être contrôlées jusqu'en 2026 au plus tard, le canton de Fribourg a décidé de faire ces contrôles durant les années 2023 et 2024. Cette décision visait à détecter les erreurs d'inscription rapidement et éviter, dans l'intérêt des agriculteurs, des remboursements rétroactifs de paiements directs sur plusieurs années qui peuvent aller jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de francs. Ceci explique le taux plus élevé notamment dans les contrôles PER et bien-être animal durant les années 23 et 24. A l'exception de ces deux types de contrôle, Fribourg se situe en dessous de la moyenne suisse.

Pour contextualiser ces chiffres, on peut se référer aux chiffres absolus du rapport annuel 2024 de l'AFAPI. Celui-ci recense 1'597 visites de l'AFAPI, tout contrôle de droit public confondus, sur 1978 exploitations inscrites, soit 80 %. S'ajoute à cela encore les quelques 600 contrôles de base effectués par le SAAV en production primaire, production laitière, santé animale et médicaments vétérinaires en application de l'OPCNP et hors OPD ainsi que certaines contrôles droit publics effectués par d'autres organismes de contrôle comme Bio-Inspecta. Cela signifie qu'il y a en

moyenne près d'un contrôle par exploitation et par année pour les contrôles de droit public, auquel s'ajoutent, comme évoqué plus haut, les contrôles des labels privés. A noter que selon le rapport annuel d'AFAPI le 85 à 95% des contrôles privés sont coordonné avec les contrôles publics.

Concernant les contrôles basés sur le risque, Fribourg comptant 2'200 exploitations, ce sont au minimum 110 exploitations qui doivent être contrôlées (5 %). Le nombre de contrôles basés sur un soupçon fondé est très faible, trois exploitations en 2024, une en 2023 comme en 2022. Les contrôles de protection des végétaux dans les PER par les analyses de laboratoire se font sur mandat de l'OFAG qui les financent en grande partie. Le canton de Fribourg doit en effectuer 82 en 2025. Ces contrôles exigés par la Confédération sont intégrés dans les 110 à effectuer au minimum chaque année. Une limitation à 6% comme proposé par les motionnaires limiterait le nombre de ce type de contrôle à 132, dont 82 déjà réalisés dans le cadre des contrôles de protection des végétaux exigés par la Confédération. Cette limitation ne permettrait plus d'effectuer les contrôles de paiements directs pour les autres sujets des contrôles thématiques. Ceux-ci étant importantes pour la crédibilité du système des contrôles, les restreindre irait à l'encontre de l'intérêt des agricultrices et agriculteurs, ce que le Conseil d'Etat ne peut soutenir.

La volonté de réduction

Une table ronde rassemblant les représentants des offices fédéraux et des labels privés a eu lieu le 1^{er} novembre 2024 sous la houlette du Conseiller Fédéral Guy Parmelin pour discuter des axes d'optimisation du système de contrôle dans l'agriculture. L'objectif du Conseiller Fédéral est de limiter le nombre de contrôles par exploitation à un par année. Actuellement, lorsqu'un exploitant s'inscrit à un nouveau programme, un contrôle doit avoir lieu avant de pouvoir verser les paiements directs en conséquence. Cette exigence fédérale est actuellement remise en question parmi d'autres pour pouvoir réduire le nombre de contrôles effectués. Une simplification pour les contrôles de droit public n'aura cependant que peu d'effet si les organisations et labels de droit privé ne s'accordent pas pour adapter leurs pratiques.

D'un autre côté, certains agriculteurs craignent la réduction de la fréquence de contrôles qui peut engendrer des pertes financières importantes avec comme conséquence un stress supplémentaire. En effet, le risque de remboursement rétroactif des paiements directs sur une plus longue période en cas de non-conformité serait plus important et pourrait mettre en difficulté économique les exploitations concernées.

La DIAF s'engage également au niveau fédéral pour réduire ces contrôles qui alourdissent les tâches des agriculteurs comme de l'administration et qui constituent un risque financier comme une source de stress importante pour les exploitations. A ce titre, elle s'engage à Berne, notamment dans le cadre du projet PA 2030, et défend les mesures suivantes :

- > Une **meilleure coordination** entre les différents types de contrôles
- > Une **simplification des exigences documentaires**
- > Une **numérisation accrue** des processus
- > Une **diminution du nombre de programmes** ou mesures paiements directs spécifiques au profit d'un contrôle de base élargi
- > Une **diminution des sanctions financier** en cas de constations d'erreurs de moindre importance

Résumé

En résumé, il peut être constaté que la fréquence des contrôles est essentiellement déterminée par la législation fédérale. À la suite d'une table ronde avec le Conseiller fédéral Guy Parmelin, des démarches sont en cours pour adapter la législation fédérale dans le sens d'une réduction des contrôles. Dans la marge de manœuvre cantonale qui demeure actuellement, le canton de Fribourg s'efforce d'assurer une coordination optimale permettant de limiter la charge sur les exploitations agricoles concernées. Ces efforts demeurent une priorité constante des services concernés s'agissant des contrôles de droit public. Dans la mesure du possible, ces services prennent en compte les contrôles de droit privé (AOP, labels...), sans toutefois pouvoir influencer directement leur organisation. Une amélioration de la coordination des contrôles vétérinaires officiels et agricoles est également en cours d'étude au niveau fédéral.

Ainsi, le Conseil d'Etat partage la préoccupation des motionnaires et s'engage à limiter au maximum le nombre de contrôles. Il estime toutefois que l'intégration dans la loi sur l'agriculture d'un maximum de 6% réduirait certes le nombre de certains contrôles à défaut de la crédibilité du système. Elle ne permettrait pas de répondre aux préoccupations des motionnaires. Concernant le monitoring le Conseil d'Etat s'engage toutefois à intégrer une statistique sur les contrôles dans le rapport annuel de la DIAF. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Parlement de rejeter la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-289

Änderung des Landwirtschaftsgesetzes: Festlegung der Kontrollquote im Gesetz und Monitoring der Kontrollen

Urheber:	Barras Eric / Zamofing Dominique
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	20.11.2024
Begründung:	20.11.2024
Überweisung an den Staatsrat:	21.11.2024
Antwort des Staatsrats:	04.07.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 20. November 2024 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte Eric Barras und Dominique Zamofing eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes. Sie halten es für notwendig, die Kontrollen von Landwirtschaftsbetrieben besser zu koordinieren und damit die Anzahl der Kontrollen zu verringern, insbesondere durch die gleichzeitige Durchführung von Grundkontrollen und risikobasierten Kontrollen. Für einen bessern Vollzug der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL) im Kanton Freiburg wird die Einführung eines Monitorings der durchgeführten landwirtschaftlichen Kontrollen vorgeschlagen. Ausserdem sollte ein jährlicher Bericht verfasst werden, in dem die Gesamtzahl, die Art und die durchschnittliche Anzahl der Kontrollen pro Landwirtschaftsbetrieb angegeben werden. Die VKKL sieht für die risikobasierten Kontrollen einen Mindestprozentsatz von 5 % vor. Für den Kanton Freiburg wird ein maximaler Satz von 6 % vorgeschlagen.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend hält der Staatsrat fest, dass die Kontrollen der Landwirtschaftsbetriebe ein finanzielles Risiko, eine erhebliche Stressquelle für die Landwirtinnen und Landwirte sowie einen grossen administrativen Aufwand für die Landwirtschaftsbetriebe wie auch für die kantonale Verwaltung darstellen. Sie sind jedoch notwendig, um die Erhaltung unserer Umwelt, die Qualität der Produkte und die Tiergesundheit zu überprüfen und zu gewährleisten. Die Kontrollen werden von den kantonalen Dienststellen oder von nach ISO/IEC 17020 akkreditierten Organisationen durchgeführt.

Es sei daran erinnert, dass die Kontrollen dazu dienen:

- > die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen (Direktzahlungen, Umweltschutz, Tierschutz usw.) zu überprüfen;
- > die korrekte Verwendung der Subventionen zu gewährleisten;
- > eine nachhaltige und transparente Landwirtschaft zu fördern.

Die öffentlich-rechtlichen Kontrollen werden hauptsächlich in zwei Kategorien eingeteilt: Grundkontrollen und risikobasierte Kontrollen. Die beiden Kontrollarten ergänzen sich gegenseitig. Die Grundkontrolle gewährleistet eine allgemeine und statistische Überwachung. Die risikobasierte Kontrolle ermöglicht ein schnelles und präzises Eingreifen in einem bestimmten Bereich oder im Falle eines Verdachts.

Grundkontrollen

Die Grundkontrolle ist eine Standardkontrolle, die in regelmässigen Abständen durchgeführt wird. Sie hat zum Ziel, die Einhaltung der allgemeinen Anforderungen für die Direktzahlungen und die gute landwirtschaftliche Praxis zu überprüfen. Überprüft werden unter anderem die angegebenen Flächen, die Elemente zur Förderung der Biodiversität, die Einhaltung der ökologischen Anforderungen und die Konformität der landwirtschaftlichen Gebäude und Infrastrukturen. Die Häufigkeit der Grundkontrollen in Schweizer Landwirtschaftsbetrieben ist in zwei Verordnungen festgelegt: der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL; SR 910.15) und der Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (MNKPV; SR 817.032). Jeder landwirtschaftliche Ganzjahresbetrieb wird in der Regel alle vier Jahre einer Grundkontrolle unterzogen. Allerdings erfolgt die Kontrolle manchmal in zwei Teilkontrollen in zwei verschiedenen Jahren – einmal im Winter und einmal im Sommer, je nach den zu kontrollierenden Bereichen.

Diese Grundkontrollen werden gemäss dem mehrjährigen nationalen Kontrollplan (MNKP), den Artikeln 3 und 8 VKKL und Artikel 11 MNKPV zwischen der Sektion Landwirtschaft von Grangeneuve, dem Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW), dem Amt für Umwelt (AfU), und der Freiburgerische Vereinigung der umwelt- und tiergerecht produzierenden Landwirte (FIPO) koordiniert. Dank dieser Koordination, die von der Sektion Landwirtschaft von Grangeneuve vorgenommen wird, können die Betriebe, die einer Grundkontrolle unterzogen werden müssen, entsprechend dem/den jeweiligen Bereich(en) aufgeteilt werden.

Risikobasierte Kontrollen

Zu den risikobasierten Kontrollen gehören die Kontrollen nach Themenbereich, die Kontrollen nach einem Wechsel des Bewirtschafter, die Kontrollen aufgrund eines Verdachts und die Kontrollen aufgrund eines neuen Beitrags oder eines neuen Programms im Direktzahlungssystem. Jeder Kanton muss jedes Jahr bei mindestens 5 % der Landwirtschaftsbetriebe risikobasierte Kontrollen in festgelegten Themenbereichen und Kontrollen bei begründetem Verdacht durchführen (Artikel 5 Abs. 3 VKKL).

Die Kontrollen bei einem neuen Direktzahlungsbeitrag haben zum Ziel, die korrekte Umsetzung der neuen Anforderungen zu überprüfen, die Betriebe in der Übergangsphase zu begleiten, Schwierigkeiten bei der Umsetzung frühzeitig zu erkennen und die Wirksamkeit der Massnahme vor Ort zu beurteilen. Diese Kontrollen müssen als Nachweis für die Einhaltung des Programms vor der Auszahlung der Schlussabrechnung der Beiträge, die Ende Jahr erfolgt, durchgeführt werden, während die Anträge Anfang Jahr von den Betrieben bestätigt werden. So lassen sich Rückzahlungen nach dem Erhalt der Direktzahlungen vermeiden.

Thematische Kontrollen betreffen einen bestimmten Bereich und werden auf nationaler Ebene definiert. Sie ermöglichen eine eingehende Überprüfung eines bestimmten Bereichs, wie die Einhaltung von Biodiversitätsförderflächen, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, das Tierwohl, die Praktiken in der biologischen Landwirtschaft, die Identifizierung von systemischen Mängeln oder die Verbesserung der Agrarpolitik aufgrund der Ergebnisse. Diese Kontrollen werden vom Bundesamt

für Landwirtschaft (BLW) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) im Voraus geplant, wenn es sich um umweltrelevante Kontrollen handelt (Boden- und Gewässerschutz usw.), und vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), wenn es darum geht, die Einhaltung der Vorschriften in den Bereichen Tierhaltung, Fütterung und Pflege (Vieh-dichte, Zugang zur Weide, Schlachtbedingungen usw.) zu überprüfen. Die Kantone sind verpflichtet, eine Stichprobe von Betrieben zu kontrollieren, die für die angekündigten Bereiche repräsentativ ist.

Für das Jahr 2025 wurden die «Bereiche mit höheren Risiken für Mängel» nach Artikel 4 Abs. 1 Bst. d VKKL wie folgt festgelegt:

- > Pflanzenschutz im ÖLN und Beiträge für den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel (Laboranalysen);
- > Pufferstreifen aller Art;
- > Weidebeitrag;
- > angemessene Bodenbedeckung;
- > Abschwemmung und Abdrift;
- > vom Kanton frei wählbarer Bereich.

Verdachtskontrollen werden durchgeführt, wenn es einen Hinweis auf eine Nichteinhaltung der Vorschriften, einen vermuteten Mangel oder eine Anomalie in den übermittelten Daten gibt. In der Regel werden sie aufgrund von Unstimmigkeiten in den Angaben, eines Resultats einer vorherigen Kontrolle oder Meldungen Dritter ausgelöst. Sie kann sich auf einen oder mehrere konkrete Aspekte beziehen (z. B. Tierschutz, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln usw.).

Diese risikobasierten Kontrollen lassen sich nicht immer koordinieren wie die Grundkontrollen. Gewisse Kontrollen müssen zu bestimmten Zeitpunkten in Zusammenhang mit Risikoperioden erfolgen. Die Entnahme der Blattmasse für Laboranalysen sollte beispielsweise dann erfolgen, wenn die Kultur das richtige Stadium erreicht hat, und nicht unbedingt zum Zeitpunkt, an dem die anderen Kontrollrubriken des ÖLN auf dem Betrieb kontrolliert werden können. Folglich ist es durchaus möglich, dass eine Grundkontrolle und eine oder mehrere risikobasierte Kontrollen im selben Jahr zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt werden. Nichtsdestotrotz werden die Kontrollen wie oben erwähnt so weit wie möglich zwischen den verschiedenen Beteiligten koordiniert und kombiniert durchgeführt. Die Häufigkeit der risikobasierten Kontrollen hat jedoch keinen Einfluss auf den Abstand zwischen zwei Grundkontrollen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die verschiedenen Arten von Kontrollen.

Art der Kontrolle	Unterkategorien	Beschreibung	Häufigkeit
Grundkontrolle		Regelmässige Standardkontrolle zur Überprüfung der allgemeinen Anforderungen für Direktzahlungen: Flächen, Biodiversität, ökologische Leistung, Gebäudekonformität usw.	Ganzjahresbetrieb alle 4 Jahre Sömmerungsbetrieb alle 8 Jahre
Risikobasierte Kontrolle	Thematische Kontrolle (nach Weisungen des Bundes)	Fokussiert auf ein bestimmtes Thema (z. B.: Biodiversität, Pflanzenschutz, Tierwohl). Geplant vom BLW mit dem BAFU und dem BLV.	Mindestens 5 % der Betriebe jährlich
	Kontrolle im Verdachtsfall	Ausgelöst durch Ungereimtheiten, Anomalien, Nachkontrollen, Anzeigen, ...	
	Kontrolle bei neuem Beitrag/Programm	Kontrolliert die korrekte Umsetzung einer neuen Massnahme vor Auszahlung der Schlussabrechnung.	1. Jahr

Art der Kontrolle	Unterkategorien	Beschreibung	Häufigkeit
Privatrechtliche Kontrolle		Gewährleistet Konformität mit Labels, AOP und privaten Standards: strengere Anforderungen an Nachhaltigkeit, Tierwohl oder landwirtschaftliche Praktiken	in der Regel mindestens 1-mal pro Jahr

Die Situation im Kanton Freiburg

Wie oben erläutert, hält der Staatsrat fest, dass die Häufigkeit und die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Kontrollen in Landwirtschaftsbetrieben im Wesentlichen auf Bundesebene geregelt sind, und zwar durch die Verordnungen VKKL, MNKPV sowie die Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV; SR 910.13). Zudem müssen diese öffentlich-rechtlichen Kontrollen von den Kontrollen unterschieden werden, die basierend auf den Pflichtenheften zahlreicher privater Organisationen und Labels und entsprechend der Beteiligung der Landwirtinnen und Landwirte bei diesen Label-Programmen durchgeführt werden müssen. Die Koordination privatrechtlicher Kontrollen fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Die beteiligten Dienststellen im Kanton Freiburg versuchen jedoch, Synergien bestmöglich zu nutzen, um Doppelspurigkeiten auf den Landwirtschaftsbetrieben weitestgehend zu vermeiden.

Das BLW veröffentlicht jedes Jahr einen Agrarbericht. Im Kapitel «Politik», «Direktzahlungen», «Vollzug» werden alle Statistiken zu öffentlich-rechtlichen Kontrollen und den daraus resultierenden Sanktionen auf Direktzahlungen transparent veröffentlicht. Aus diesen Statistiken geht hervor, dass der Kanton Freiburg insgesamt im Mittelfeld liegt, was den Anteil der kontrollierten Betriebe betrifft. Da die Labels die Anzahl ihrer Kontrollen nicht auf einer gemeinsamen Datenbank veröffentlichen und der Kanton nicht über diese privatrechtlichen Kontrollen informiert wird, kann zu diesem Thema keine verlässliche Aussage gemacht werden.

Die folgende Statistik zeigt den Prozentsatz der nach öffentlichem Recht kontrollierten Betriebe nach Themenbereichen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt.

Kontrollierter Bereich	% kontrolliert FR 2024	% kontrolliert CH 2024	% kontrolliert FR 2023	% kontrolliert CH 2023	% kontrolliert FR 2022	% kontrolliert CH 2022
ÖLN	35	22	32	22	30	23
BFF I	13	20	13	16	12	16
Bio	34	51	37	53	42	50
GMF	14	17	11	16	12	14
Tierwohl (BTS, RAUS, Weidebeitrag)	44	37	45	42	34	31
Sömmerung	13	16	14	14	13	17

Artikel 9a VKKL hält fest, dass die neuen Massnahmen, die 2023 mit der parlamentarischen Initiative 19.475 eingeführt wurden, bis spätestens 2026 kontrolliert werden müssen. Der Kanton Freiburg hat beschlossen, diese Kontrollen in den Jahren 2023 und 2024 durchzuführen. Damit sollten Fehler bei der Anmeldung frühzeitig erkannt und im Interesse der Landwirte vermieden werden, dass Direktzahlungen, die sich auf mehrere zehntausend Franken belaufen können, über mehrere Jahre hinweg rückwirkend zurückerstattet werden müssen. Dies erklärt den höheren Prozentsatz insbesondere bei den Kontrollen zum ÖLN und zum Tierschutzwohl in den Jahren 2023

und 2024. Mit Ausnahme dieser beiden Kontrollarten liegt Freiburg unter dem Schweizer Durchschnitt.

Um diese Zahlen in einen Kontext zu stellen, können die absoluten Zahlen aus dem FIPO-Jahresbericht 2024 herangezogen werden. Darin sind 1597 Besuche der FIPO, alle öffentlich-rechtlichen Kontrollen zusammengefasst, auf 1978 registrierten Betrieben erfasst, was 80 % entspricht. Hinzu kommen noch die rund 600 Grundkontrollen, die das LSVW in den Bereichen Primärproduktion, Milchproduktion, Tiergesundheit und Tierarzneimitteln gemäss MNKPV und unabhängig von der DZV durchführt, sowie einige öffentlich-rechtliche Kontrollen, die von anderen Kontrollstellen wie Bio-Inspecta durchgeführt werden. Das bedeutet, dass im Durchschnitt im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Kontrollen pro Betrieb und Jahr rund eine Kontrolle erfolgt, zu denen, wie oben erwähnt, die Kontrollen der privaten Labels noch hinzukommen. Aus dem Jahresbericht der FIPO geht hervor, dass 85–95 % der privatrechtlichen Kontrollen mit den öffentlich-rechtlichen Kontrollen koordiniert werden.

Was die risikobasierten Kontrollen betrifft, so müssen im Kanton Freiburg mit 2200 Betrieben mindestens 110 Betriebe kontrolliert werden (5 %). Die Anzahl der Kontrollen aufgrund eines begründeten Verdachts ist sehr gering. 2024 waren es drei Betriebe und in den Jahren 2023 und 2022 jeweils ein Betrieb. Die Pflanzenschutzkontrollen für den ÖLN durch Laboranalysen erfolgen im Auftrag des BLW, das sie zu einem Grossteil finanziert. Der Kanton Freiburg muss im Jahr 2025 82 solche Kontrollen durchführen. Diese vom Bund verlangten Kontrollen werden in die 110 integriert, die jedes Jahr mindestens durchgeführt werden müssen. Eine Begrenzung auf 6 %, wie von den Motionären vorgeschlagen, würde die Anzahl dieser Art von Kontrollen auf 132 beschränken, wovon 82 bereits im Rahmen der vom Bund verlangten Pflanzenschutzkontrollen durchgeführt würden. Durch diese Einschränkung wäre es nicht mehr möglich, die Direktzahlungskontrollen für die übrigen Bereiche der thematischen Kontrollen durchzuführen. Da diese für die Glaubwürdigkeit des Kontrollsystems jedoch wichtig sind, wäre ihre Beschränkung nicht im Interesse der Landwirtinnen und Landwirte, weshalb der Staatsrat dies nicht unterstützen kann.

Wille zur Reduktion

Im November 2024 fand unter der Leitung von Bundesrat Guy Parmelin ein Runder Tisch mit Vertretern der Bundesämter und der privaten Label-Organisationen statt, um die Stossrichtungen für die Optimierung des Kontrollsystems in der Landwirtschaft zu diskutieren. Das Ziel des Bundesrats ist es, die Anzahl der Kontrollen pro Betrieb auf eine pro Jahr zu beschränken. Derzeit muss, wenn sich eine Landwirtin oder ein Landwirt für ein neues Programm anmeldet, eine Kontrolle stattfinden, bevor die entsprechenden Direktzahlungen ausgezahlt werden können. Diese und weitere Anforderungen des Bundes werden heute in Frage gestellt, um die Anzahl der durchgeführten Kontrollen reduzieren zu können. Eine Vereinfachung für öffentlich-rechtliche Kontrollen hat jedoch nur geringe Auswirkungen, wenn die privatrechtlichen Organisationen und Labels sich nicht darauf einigen, ihre Praktiken anzupassen.

Auf der anderen Seite haben gewisse Landwirte Bedenken, was eine Verringerung der Kontrollhäufigkeit betrifft, da dies mit erheblichen finanziellen Verlusten verbunden sein und damit zusätzlichen Stress nach sich ziehen kann. Es bestünde ein grösseres Risiko, dass Direktzahlungen bei Nichteinhaltung der Vorschriften über einen längeren Zeitraum rückwirkend zurückgezahlt werden müssen, was die betroffenen Betriebe in wirtschaftliche Schwierigkeiten bringen könnte.

Die ILFD setzt sich auch auf Bundesebene dafür ein, dass diese Kontrollen reduziert werden, die sowohl die Landwirte als auch die Verwaltung belasten und ein finanzielles Risiko wie auch eine erhebliche Stressquelle für die Betriebe darstellen. Insbesondere im Rahmen des Projekts AP 2030 tritt sie für folgende Massnahmen ein:

- > Eine **bessere Koordination** zwischen den verschiedenen Arten von Kontrollen
- > Eine **Vereinfachung der Anforderungen an die Dokumentation**
- > Eine **stärkere Digitalisierung** der Prozesse
- > Eine **Verringerung der Anzahl spezifischer Direktzahlungsprogramme** oder
 - massnahmen zugunsten einer umfassenderen Grundkontrolle
- > Geringere **finanzielle Sanktionen** bei der Feststellung kleinerer Fehler

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Häufigkeit der Kontrollen hauptsächlich durch die Bundesgesetzgebung bestimmt wird. Nach einem Runden Tisch mit Bundesrat Guy Parmelin werden derzeit Schritte unternommen, um die Bundesgesetzgebung im Sinne einer Verringerung der Kontrollen anzupassen. Innerhalb des derzeit bestehenden kantonalen Handlungsspielraums bemüht sich der Kanton Freiburg um eine optimale Koordination, die es ermöglicht, die Belastung für die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe zu begrenzen. Was die öffentlich-rechtlichen Kontrollen betrifft, hat eine optimale Koordination bei den betreffenden Dienststellen ständige Priorität. Soweit möglich, berücksichtigen die Dienststellen privatrechtliche Kontrollen (AOP, Label...), wobei sie deren Organisation jedoch nicht direkt beeinflussen zu können. Auf Bundesebene wird eine bessere Koordination der amtstierärztlichen und landwirtschaftlichen Kontrollen ebenfalls geprüft.

Der Staatsrat teilt somit das Anliegen der Motionäre und verpflichtet sich, die Anzahl der Kontrollen auf ein Minimum zu beschränken. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Eintragung einer Höchstgrenze von 6 % ins Landwirtschaftsgesetz zwar die Anzahl bestimmter Kontrollen reduzieren würde, jedoch auf Kosten der Glaubwürdigkeit des Systems. Eine solche Gesetzesänderung würde es nicht ermöglichen, den Anliegen der Motionäre Rechnung zu tragen. Was das Monitoring betrifft, verpflichtet sich der Staatsrat jedoch, eine Statistik über die Kontrollen in den Jahresbericht der ILFD aufzunehmen. Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-202

Pour un allègement dans la planification communale fribourgeoise

Auteur-e-s :	Defferrard Francine / Dafflon Hubert
Nombre de cosignataires :	16
Dépôt :	05.09.2024
Développement :	05.09.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	05.09.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	17.06.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 5 septembre 2024, les motionnaires demandent une modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire (LATeC), afin de supprimer l'assimilation d'un projet d'agglomération à un plan directeur régional, et de privilégier la solution de l'ajout d'un chapitre dans le plan directeur cantonal, pour satisfaire à l'exigence de caractère obligatoire des projets d'agglomération pour les autorités.

Le projet d'agglomération est un instrument défini par la Confédération et obligatoire en vue d'obtenir des contributions pour le trafic d'agglomération ; dans ce domaine, la Confédération exige que le projet d'agglomération soit contraignant pour les autorités. Pour répondre à cette exigence, elle propose aux cantons que le contenu liant soit intégré plan directeur cantonal ou qu'un instrument ad hoc doit défini dans le droit cantonal. Compte tenu de la manière dont l'élaboration des projets d'agglomération est effectuée dans le canton, la législation fribourgeoise, avec l'assimilation d'un projet d'agglomération à un plan directeur régional (art. 27 al. 1 de la LATeC), a prévu de renvoyer à une procédure spécifique afin de donner la possibilité aux associations de communes qui établissent le projet de donner une valeur légale à leurs travaux grâce à un adoption.

Selon les motionnaires, la suppression de la disposition légale actuelle permettrait une meilleure adéquation entre le rythme des mises à jour possibles des projets d'agglomération proposés par la Confédération (4 ans) et l'exigence de stabilité des plans. Cela permettrait aussi, selon les motionnaires, d'éviter que les communes membres d'une agglomération doivent adapter leur plan d'aménagement local à plusieurs générations successives de projets d'agglomération, ce qui serait contreproductif pour le canton de Fribourg et les propriétaires fonciers.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme évoqué en introduction, selon la LATeC, pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs régionaux. Ce choix a été effectué en raison de l'échelle de planification et des entités en charge de son élaboration. Contrairement à d'autres cantons, à Fribourg, ce n'est pas l'administration cantonale qui est en charge de porter l'établissement des projets d'agglomération. Il s'agissait donc de donner une compétence décisionnelle aux auteurs du projet. Le contenu thématique des projets d'agglomération est défini par des directives fédérales sur lesquelles le canton n'a pas d'emprise. La spécificité de l'aménagement régional est que les tâches de planification des activités à incidence territoriale sont réalisées par une communauté régionale dotée de personnalité morale de droit public. Ce sont les communes d'une même région qui se groupent en une communauté régionale et qui définissent le développement spatial souhaité à l'échelle régionale. Dans ce cadre, le rôle du canton est de vérifier la conformité de la planification régionale avec la loi et avec la stratégie cantonale d'aménagement du territoire définie par le plan directeur cantonal, laquelle prévoit une marge de manœuvre afin de tenir compte des visions régionales. C'est cette répartition des compétences que la LATeC révisée, entrée en vigueur en 2010, voulait formaliser pour les projets d'agglomération. Il sied en outre de relever que le canton de Fribourg a été l'un des premiers à définir une procédure légale pour les projets d'agglomération, reconnue par la Confédération.

La motion demande de changer cette répartition des compétences et d'intégrer les projets d'agglomération dans un chapitre du plan directeur cantonal, qui est l'instrument dont dispose le Conseil d'Etat pour définir sa stratégie d'aménagement cantonal, le contenu matériel y relatif, ainsi que les moyens de mise en œuvre (art. 13 et 14 LATeC). De ce fait, la motion impliquerait un basculement des compétences vers le canton qui, *in fine*, déciderait du contenu liant issu des propositions de projets d'agglomération à intégrer dans le plan directeur cantonal en toute liberté d'appréciation et qui procéderait à son adoption. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime, de manière générale et plus particulièrement dans un contexte où les transferts de compétences du bas vers le haut de l'échelle institutionnelle suscitent de forts débats, qu'il n'est pas judicieux de transférer de fait des compétences des communes vers le canton en enlevant aux agglomérations la compétence d'établir le contenu liant de leur propre projet d'agglomération et en rompant ainsi la répartition des compétences et l'équilibre actuels.

Cela étant dit, pour connaître l'opinion des acteurs directement concernés, le Conseil d'Etat a consulté les organes exécutifs des deux agglomérations fribourgeoises disposant de projet d'agglomération validés au niveau fédéral, à savoir le comité d'agglomération de Fribourg (composé de 12 représentants des communes membres) et le comité directeur de Mobul (composé de 9 représentants des communes membres). Les deux comités ont déclaré être satisfaits de la situation actuelle et ne soutiennent pas la motion, pour les raisons explicitées ci-après.

Le comité d'agglomération de Fribourg évoque que les exigences fédérales actuelles en matière de forme des projets d'agglomération ne permettent pas d'envisager une intégration sous forme de chapitre dans le plan directeur cantonal. En effet, ce dernier s'en trouverait alourdi et aurait pour effet de diminuer la marge de manœuvre des régions. Il relève également que le caractère contraignant (pour les autorités) des projets d'agglomération répond à une exigence de la Confédération qui peut prendre plusieurs formes au niveau juridique et que le choix de l'instrument doit tenir compte du contexte régional. Finalement, le comité conclut que l'assimilation d'un projet d'agglomération à un plan directeur régional a fait ses preuves.

Le comité de direction de Mobul ne relève pas de difficultés particulières liées à l'assimilation de ses projets d'agglomération de plusieurs générations (PA1, PA3 et PA4) à un plan directeur régional ; au contraire, cela permet de donner plus d'importance à cet instrument. Aussi, il relève que si les projets d'agglomération sont mis à jour tous les quatre ans pour obtenir un cofinancement de nouvelles mesures infrastructurelles, le volet stratégique doit garantir une certaine stabilité et cohérence au fil du temps, ce qui permet d'éviter des mises à jour trop importantes et tous les 4 ans des plans d'aménagement local.

Compte tenu de l'organisation cantonale actuelle pour établir les projets d'agglomération, de la satisfaction des membres des agglomérations ayant une expérience avec la procédure actuelle et de la volonté du Conseil d'Etat de maintenir la subsidiarité actuelle pour définir le contenu liant des projets d'agglomération, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-202

Für eine Vereinfachung in der Freiburger Gemeindeplanung

Urheber/in:	Defferrard Francine / Dafflon Hubert
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	16
Einreichung:	05.09.2024
Begründung:	05.09.2024
Überweisung an den Staatsrat:	05.09.2024
Antwort des Staatsrats:	17.06.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 5. September 2024 eingereichten und begründeten Motion beantragen Grossrätin Francine Defferrard und Grossrat Hubert Dafflon eine Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG), um die Gleichsetzung der Agglomerationsprogramme mit den regionalen Richtplänen aufzuheben und stattdessen ein zusätzliches Kapitel im kantonalen Richtplan einzuführen, damit die Verbindlichkeit der Agglomerationsprogramme für die Behörden gewährleistet bleibt.

Das Agglomerationsprogramm ist ein vom Bund definiertes Instrument und ist eine Voraussetzung für die Erlangung von Bundesbeiträgen für den Agglomerationsverkehr; der Bund verlangt in diesem Zusammenhang, dass Agglomerationsprogramme behördenverbindlich sind. Um dieser Forderung nachzukommen, schlägt er den Kantonen vor, dass der verbindliche Inhalt in den kantonalen Richtplan aufgenommen oder ein entsprechendes Instrument im kantonalen Recht definiert wird. Unter Berücksichtigung der Art und Weise, wie die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme im Kanton organisiert ist, sieht die Freiburger Gesetzgebung durch die Gleichsetzung der Agglomerationsprogramme mit den regionalen Richtplänen (Art. 27 Abs. 1 RPBG) ein spezielles Verfahren vor, um den Gemeindeverbänden, die ein solches Programm erstellen, die Möglichkeit zu geben, ihren Arbeiten durch dessen Verabschiedung Rechtskraft zu verleihen.

Nach Ansicht der Motionäre würde die Aufhebung der geltenden gesetzlichen Bestimmung eine bessere Abstimmung zwischen dem Rhythmus der möglichen Aktualisierungen der vom Bund vorgeschlagenen Agglomerationsprogramme (vier Jahre) und dem Erfordernis der Planungssicherheit ermöglichen. Damit würde zudem vermieden, dass die Agglomerationsgemeinden ihre Ortsplanungen an mehrere aufeinanderfolgende Agglomerationsprogramme anpassen müssen, was für den Kanton Freiburg und die Grundeigentümer nachteilig ist.

II. Antwort des Staatsrats

Wie bereits erwähnt, gelten die Agglomerationsprogramme gemäss RPBG für die Aspekte der Raumplanung als regionale Richtpläne. Dies wurde aufgrund der Planungsebene und der für die Ausarbeitung zuständigen Stellen entschieden. Anders als in anderen Kantonen ist in Freiburg nicht die Kantonsverwaltung für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme zuständig. Daher mussten die Projektverfasser mit einer Entscheidungsbefugnis ausgestattet werden. Der thematische Inhalt der Agglomerationsprogramme wird durch Bundesrichtlinien festgelegt, auf die der Kanton keinen Einfluss hat. Die Besonderheit der Regionalplanung besteht darin, dass die Aufgaben der Planung raumwirksamer Aktivitäten von einer Regionsgemeinschaft mit Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden. Die Gemeinden einer Region schliessen sich zu einer solchen Gemeinschaft zusammen und legen die gewünschte räumliche Entwicklung auf regionaler Ebene fest. In diesem Rahmen hat der Kanton die Aufgabe, die Übereinstimmung der Regionalplanung mit dem Gesetz und der Strategie der Kantonalplanung zu überprüfen, die im kantonalen Richtplan festgelegt ist und einen Spielraum zur Berücksichtigung regionaler Visionen vorsieht. Diese Kompetenzaufteilung wurde für die Agglomerationsprogramme im revidierten RPBG, das im Jahr 2010 in Kraft trat, formalisiert. Erwähnenswert ist zudem, dass der Kanton Freiburg als einer der ersten Kantone ein vom Bund anerkanntes rechtliches Verfahren für Agglomerationsprogramme eingeführt hat.

Die Motion verlangt, diese Kompetenzverteilung zu ändern und die Agglomerationsprogramme in ein Kapitel des kantonalen Richtplans aufzunehmen, der das Instrument ist, mit dem der Staatsrat die Strategie der Kantonalplanung und die Mittel für deren Umsetzung bestimmt (Art. 13 und 14 RPBG). Die Motion würde somit eine Kompetenzverschiebung hin zum Kanton bedeuten, der in voller Ermessensfreiheit über den verbindlichen Inhalt der in den kantonalen Richtplan aufzunehmenden Vorschläge aus den Agglomerationsprogrammen entscheiden und diesen verabschieden würde. In diesem Zusammenhang ist der Staatsrat allgemein und insbesondere in einem Kontext, in dem Kompetenzübertragungen von der unteren zur oberen institutionellen Ebene höchst umstritten sind, der Ansicht, dass es nicht sinnvoll ist, den Gemeinden Kompetenzen zu entziehen, indem den Agglomerationen die Kompetenz zur Festlegung des verbindlichen Inhalts ihrer eigenen Agglomerationsprogramme weggenommen wird. Dies würde faktisch eine Übertragung von Kompetenzen von den Gemeinden auf den Kanton bedeuten und die derzeitige Kompetenzverteilung sowie das Gleichgewicht aufbrechen.

Um die Meinung der direkt betroffenen Akteure zu erfahren, hat der Staatsrat die Exekutivorgane der beiden Freiburger Agglomerationen mit vom Bund genehmigten Agglomerationsprogrammen angehört, nämlich den Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg (bestehend aus 12 Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedsgemeinden) und den Leitungsausschuss von Mobul (bestehend aus 9 Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedsgemeinden). Das Ergebnis: Beide Ausschüsse erklärten sich mit der aktuellen Situation zufrieden und lehnen die Motion aus den nachfolgend dargelegten Gründen ab.

Der Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg argumentiert, dass die aktuellen Anforderungen des Bundes an die Form der Agglomerationsprogramme eine Integration in Form eines Kapitels im kantonalen Richtplan nicht zulassen würden. Letzterer würde bei einer solchen Integration überfrachtet und der Handlungsspielraum der Regionen würde eingeschränkt. Er weist auch darauf hin, dass die (für die Behörden) verbindliche Natur der Agglomerationsprogramme einer Forderung des Bundes entspräche, die auf rechtlicher Ebene verschiedene Formen annehmen könne, und dass die Wahl des Instruments den regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen müsse.

Abschliessend betont der Vorstand, dass sich die Gleichsetzung der Agglomerationsprogramme mit den regionalen Richtplänen bewährt habe.

Der Leitungsausschuss von Mobul sieht keine besonderen Schwierigkeiten bei der Einbindung seiner Agglomerationsprogramme der verschiedenen Generationen (AP1, AP3 und AP4) in einen regionalen Richtplan; im Gegenteil, dadurch könne dieses Instrument besser zur Geltung kommen. Er weist zudem darauf hin, dass die Agglomerationsprogramme zwar alle vier Jahre aktualisiert würden, um eine Mitfinanzierung neuer Infrastrukturmassnahmen zu erhalten, der strategische Teil jedoch eine gewisse Stabilität und Kohärenz über die Zeit gewährleisten müsse, wodurch allzu umfangreiche Aktualisierungen vermieden werden könnten. Aus demselben Grund sei es auch nicht nötig, alle vier Jahre einen neuen Ortsplan auszuarbeiten.

Angeichts der aktuellen kantonalen Organisation zur Erstellung der Agglomerationsprogramme, der Zufriedenheit der Agglomerationsmitglieder mit dem aktuellen Verfahren und des Willens des Staatsrats, die derzeitige Subsidiarität bei der Festlegung der verbindlichen Inhalte der Agglomerationsprogramme beizubehalten, beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

RAPPORT

de la Commission interparlementaire ‘détention pénale’ aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin du 9 mai 2025

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, vous transmet son rapport².

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

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

Rapport de la CLDJP du 10 avril 2025 / observations de la CIP

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

1. Introduction

- > La CIP félicite M. le Conseiller d'Etat Romain Collaud (FR) pour son accession à la présidence de la CLDJP. Elle prend par ailleurs acte du départ en retraite, le 30 juin, de M. Blaise Péquignot, secrétaire général de la CLDJP, qu'elle remercie chaleureusement pour son dévouement. La commission souhaite plein succès à son successeur, M. Christian Clerici, ancien chef du Service pénitentiaire neuchâtelois.

2. Niveau intercantonal

A) Projet de concordat sur l'échange intercantonal de données électroniques dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales

- > La CIP accueillait favorablement, dans son précédent rapport, la mise en place du Système d'information dans l'exécution des peines (SI-EP), qui doit permettre d'optimiser et d'automatiser la collecte et la mise à disposition d'informations statistiques dans le secteur pénitentiaire suisse. Cette base de données centralisée – où seront répertoriées toutes les personnes en détention – a pour objectif de simplifier et d'accélérer le travail des services pénitentiaires.

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

² Dans le but de limiter le décalage entre les faits évoqués dans son rapport et la transmission de celui-ci aux parlements, la CIP a choisi de ne plus le structurer par année civile. Le présent rapport porte ainsi sur les faits survenus ou constatés dans une période comprise entre le 1^{er} janvier 2024 et le 9 mai 2025.

La mise en œuvre du service SI-EP nécessitant une base légale, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a adopté, à l'automne 2024, un projet de concordat intercantonal dont la consultation auprès des cantons a échoué le 2 mai dernier. Selon le rapport de la CLDJP, « la version finale devrait en principe être adoptée en novembre 2025 pour être ensuite transmise pour ratification par les parlements cantonaux ».

3. Concordat latin sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes

A) Prix de pension

- > La CIP est irritée d'apprendre que la facturation séparée des prestations « sécuritaire » et « thérapeutique » fournies par Curabilis³ ne sera pas appliquée avant le 1^{er} janvier 2027, au mieux. Si la Commission entend, ainsi que le souligne la CLDJP, que la mise en place de cette facturation séparée n'est pas simple à concrétiser, elle déplore « le problème de compréhension » qui a conduit les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) à considérer à tort que le projet était gelé sous prétexte que le Département de la santé et des mobilités du canton de Genève ne souhaitait pas changer le mode de facturation. Le malentendu levé, les discussions avec les représentants des communautés d'achat concernées (tarifsuisse SA, CSS et HSK) ont alors pu être concrétisées. Reste que « le problème de compréhension » susmentionné a coûté une perte de temps considérable.

Bonne nouvelle cependant : le 11 février dernier, les assureurs ont accepté d'entrer en matière sur la facturation des soins psychiatriques dispensés à Curabilis.

La Commission profite ici de témoigner une nouvelle fois son soutien au projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), qui vise à introduire l'obligation de s'assurer pour les personnes détenues qui ne sont pas domiciliées en Suisse⁴. Selon la CLDJP, le message du Conseil fédéral devrait être adopté prochainement.

B) Modification de la réglementation concordataire

- > La CIP prend acte de la refonte complète du *Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes*⁵. Cette mise à jour, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} juillet 2025, fait notamment suite à une demande du canton de Genève visant à modifier la fréquence et la durée des sorties pour les courtes peines, les règles actuelles étant jugées trop rigides pour ce type de peine.

Au-delà des précisions apportées et des reformulations opérées, la Commission retient particulièrement l'introduction de la sortie de fin de peine, déjà connue dans deux concordats alémaniques. Ce congé, d'une durée maximale de 96 heures, reste soumis à la demande de la personne détenue. « L'idée est de libérer des places de détention de manière anticipée afin de diminuer légèrement

³ Le prix de pension journalier à Curabilis se monte à 1286 francs ; ce prix se décompose en un montant de 670 francs pour la prestation « sécuritaire » et en un montant de 616 francs pour la prestation « thérapeutique ».

⁴ [Modification de la LAMal: assurance des personnes détenues](#), Office fédéral de la santé publique

⁵ [Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes](#), état au 1^{er} avril 2024.

le stock de peines en attente d'exécution, voire de permettre un transfert plus rapide de la détention avant jugement à l'exécution de peine », explique la CLDJP. Une autre disposition donne par ailleurs la possibilité à l'autorité d'accorder un congé de fin de peine en cas de renvoi ou d'expulsion.

- > La Commission prend également acte de la révision partielle du *Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins* (Concordat latin sur la détention pénale des adultes)⁶. L'actualisation de ce texte âgé de près de vingt ans s'avère nécessaire eu égard à l'évolution survenue depuis 2006. Cette révision porte principalement sur les points suivants :

- Nouvelles structure et dénomination des organes du concordat et clarification de leurs compétences ;
- Précision de la notion d'établissement concordataire ;
- Clarification des « actes normatifs » ;
- Réécriture et actualisation des dispositions sur les soins et frais médicaux ;
- Adaptation et/ou précision de plusieurs dispositions ;
- Ancrage de la possibilité de créer une commission concordataire spécialisée pouvant regrouper tout ou partie des cantons partenaires ;
- Intégration de principe de la détention avant jugement.

La CIP salue notamment la proposition de réévaluation périodique, pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie, des montants de la rémunération, de l'indemnité et de la participation de la personne détenue aux frais d'exécution. Elle relève encore la volonté du concordat de modifier la *Décision sur la rémunération des détenus*⁷ afin d'harmoniser la pratique des établissements, l'interprétation et la mise en œuvre actuelles de dite décision divergeant entre ces derniers.

La Commission salue également la soumission au concordat du principe de la détention avant jugement. Elle note que la mise en œuvre de cette soumission fera l'objet d'une réglementation spécifique.

La CLDJP a adopté ce projet de révision partielle le 27 mars 2025. Il va suivre maintenant le processus de ratification prévu par la Convention sur la participation des Parlements (CoParl)⁸, avec constitution d'une commission interparlementaire composée de sept représentants par canton concerné. La CIP attend que ce processus soit conduit avec célérité, de manière que les Parlements cantonaux puissent approuver cette révision dans les meilleurs délais.

C) Planification concordataire

- > La CIP saluait l'an passé la volonté d'élaboration d'une base de planification commune à l'échelle nationale, admise par les Conférences des trois concordats.

⁶ Le texte adopté par la CLDJP est annexé au présent rapport.

⁷ [Décision du 25 septembre 2008 relative à la rémunération et aux indemnités versées aux personnes détenues placées dans les établissements concordataires](#)

⁸ [Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger](#)

Elle retient que les travaux suivent leur cours et qu'un rapport devrait être disponible en fin d'année.

D) Processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque et les ressources (PLESORR)

- > La CIP prend acte de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2025, du Processus latin d'exécution des sanctions orientées vers le risque et les ressources (PLESORR). Pour mémoire, le processus PLESORR – qui s'applique à tous les cantons latins – vise à harmoniser les principes et la mise en pratique de la gestion des risques dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales. La standardisation des procédures doit permettre une collaboration plus efficace entre les acteurs concernés (autorités d'exécution, de probation et établissements pénitentiaires) et une meilleure prise en charge des cas sensibles avec, à la clé, une diminution de la récidive.

La Commission retient qu'un premier bilan du processus PLESORR sera dressé en fin d'année. D'éventuelles améliorations ou corrections pourraient y être apportées.

E) Surpopulation carcérale

- > La Commission s'alarme de la surpopulation carcérale à laquelle est confronté le concordat latin. Les taux d'occupation moyens des établissements pénitentiaires sont très inquiétants : Vaud culmine à 117%, suivi de Genève (113%), Neuchâtel (92%), Fribourg (88%), Jura (87%), Tessin (87%) et Valais (80%). « Cette situation résulte d'une interaction entre plusieurs facteurs (manque de places de détention, politique criminelle, augmentation sectorielle de la criminalité) sur lesquels il n'est pas évident d'agir, notamment eu égard à la séparation des pouvoirs », constate la CLDJP. La situation est d'autant plus dramatique que la *Statistique policière de la criminalité 2024*⁹ relève que les infractions au Code pénal continuent d'augmenter, notamment les infractions de violence grave, qui ont progressé de 19,4% par rapport à l'année précédente ; les lésions corporelles graves (+16,9%) et les viols (+29,4%) ont enregistré une hausse particulièrement forte.

La CIP rappelle que, pour faire face aux impondérables et permettre les rotations, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires ne devrait idéalement pas excéder 90%.

La Commission ne se satisfait pas du constat fataliste de la CLDJP selon lequel il n'est pas évident d'agir sur les facteurs à l'origine de cette surpopulation carcérale, qui sonne comme un aveu d'impuissance. Les Gouvernements ne sont, en l'espèce, pas à la hauteur des enjeux.

Le manque de places de détention est évidemment un facteur important de la surpopulation carcérale ; la Commission enjoint à ce titre aux cantons de Vaud et de Genève de concrétiser dans les plus brefs délais les projets de construction de l'établissement des Grands-Maraïs, respectivement de destruction et de reconstruction de la prison de Champ-Dollon.

La détention avant jugement est un autre facteur clé de l'engorgement des prisons. Selon le *Monitoring de la privation de liberté*¹⁰, plus d'un tiers des

⁹ [Statistique policière de la criminalité 2024](#), Office fédéral de la statistique, 24 mars 2025.

¹⁰ [Monitoring de la privation de liberté](#), Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales.

personnes détenues dans le Concordat latin le sont en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté. La Commission rappelle que des mesures de substitution, moins coûteuses, peuvent être mises en place si celles-ci permettent d'atteindre le même but que la détention (art. 237ss CPP). Dans les faits, les Ministères publics ne recourent que trop peu souvent ces mesures. Ainsi, la détention avant jugement est davantage la *prima ratio* que l'*ultima ratio* qu'elle devrait être. Respectueuse de l'indépendance des procureur-e-s et des juges des mesures de contrainte, la Commission ne les en appelle pas moins à privilégier, autant que faire se peut, les alternatives à la détention provisoire. Cela permettrait sans doute de libérer des places dans les établissements pénitentiaires.

La durée de la détention provisoire est par ailleurs liée à la durée des procédures. Le principe de célérité – qui revêt une importance particulière lorsqu'une personne est emprisonnée – est régulièrement violé par des autorités surchargées. Il est de la responsabilité des cantons d'octroyer au Pouvoir judiciaire les moyens matériels et humains de juger les personnes prévenues dans un délai raisonnable, ainsi que l'exige la Constitution fédérale. La Commission exhorte dès lors les Gouvernements à consacrer les ressources indispensables à la bonne administration de la justice.

Enfin, la CIP considère qu'il conviendrait, pour soulager la surpopulation carcérale, d'assouplir l'article 79a alinéa 2 du Code pénal, qui dispose qu'une peine privative de liberté de substitution (PPLS) ne peut pas être exécutée sous forme de travail d'intérêt général (TIG). La Commission estime que de nombreuses incarcérations pourraient être évitées si les personnes dans l'incapacité de payer les amendes ou les peines pécuniaires auxquels elles ont été condamnées pouvaient effectuer des TIG en lieu et place de jours de détention. La Commission est heureuse d'apprendre que la CLDJP a porté cette thématique à son agenda ; elle soutiendra toute démarche visant à œuvrer à la modification de cette disposition du Code pénal, qui affecte le plus souvent des personnes en situation précaire.

4. Concordat latin sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures

A) Pramont

- > La CIP ne peut encore une fois que constater que le Centre éducatif de Pramont (VS), destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé prononcées à l'encontre de garçons mineurs et de jeunes adultes, reste surchargé¹¹. Pour mémoire, Pramont – seule structure de ce type en Suisse romande – offre 24 places, ce qui est largement insuffisant.

La Commission ne peut, là encore, que demander une réalisation dans les meilleurs délais de l'agrandissement du Centre éducatif, porté l'an passé par le canton du Valais au rang de projet de première priorité sur la liste d'attente Fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'Etat (Fonds FIGI).

¹¹ Le rapport de la CLDJP indique, pour 2024, un taux d'occupation annuel de 100,1 % et, au 15 mars 2025, une liste d'attente comprenant 22 mineurs et 1 jeune adulte.

B) EDM Aux Léchaïres

- > La Commission rappelle qu'au 1^{er} janvier 2024, le nombre de places dédiées aux mineurs a été augmenté à 24 sur les 36 disponibles (18 auparavant). Elle relève que le nombre de jours de détention de mineurs – 7798 – n'a jamais été aussi important (+ 2226 par rapport à 2023). Les jours de détention des jeunes adultes ont pour leur part reculé de 4587 à 2490 (– 2097). La CLDJP précise que l'augmentation des jours de détention de mineurs s'explique essentiellement par le fait que les placements en exécution de peine ont quasiment doublé par rapport à 2023 (116 contre 64).
- > La Commission relève que le taux d'occupation des 24 places affectées aux mineurs s'est élevé à 88,8% ; il était de 84,7% en 2023 (18 places). Pour mémoire, le prix de pension ordinaire est calculé sur un taux d'occupation de 90%. Si ce taux n'est pas atteint, une « treizième facture » est adressée aux cantons afin de combler le déficit.
- > La CIP estimait dans son dernier rapport qu'augmenter le nombre de places de détention pour les mineurs aux Léchaïres ne suffisait pas et qu'il convenait également de rechercher des places supplémentaires en institution pour l'exécution des mesures afin d'éviter que des mineurs, faute d'alternative adéquate, doivent prolonger leur séjour à l'EDM (détention avant jugement et exécution anticipée de peine). Elle réitère cette demande, enjoignant aux cantons concordataires de trouver des solutions appropriées.
- > La Commission relève enfin qu'en 2024, l'âge des mineurs et jeunes adultes incarcérés à l'EDM aux Léchaïres allait de 13 à 22 ans, 95% de l'effectif se situant dans une tranche entre 15 et 19 ans.

C) Etablissement fermé pour jeunes filles

- > La CIP accueillait avec satisfaction l'ouverture, en juillet 2024 à Fribourg, de l'unité d'accueil Time Up, qui propose quatre places destinées à l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de jeunes filles. Il s'agit de la seule structure du genre au sein du concordat latin. La Commission tempérait cependant son enthousiasme, considérant que quatre places ne suffiraient certainement pas à répondre aux besoins. Ces quatre places sont d'ores et déjà occupées, rapporte la CLDJP. La CIP attend des cantons concordataires qu'ils restent vigilants, afin de ne pas se retrouver confrontés, dans quelques années, à une situation similaire à celle de Pramont.

5. Divers

- > La CIP a demandé l'an dernier à la CLDJP de lui fournir une statistique des mandats d'arrêt émis par les cantons concordataires qui ne sont pas exécutés faute de places à disposition dans les établissements pénitentiaires. La Commission considérait qu'un tel panorama permettrait, dans le cadre de la planification pénitentiaire, de nourrir les réflexions sur le nombre de places nécessaires. Les chiffres demandés n'ont pas, ou que partiellement, été communiqués par les services cantonaux. La Commission réproouve cette attitude et invite fermement dits services à lui transmettre sans délai les données souhaitées.

- > La CIP demandait en outre à la CLDJP de lui fournir une statistique des causes de décès en prison. La Commission retient que la majorité des décès est due à des morts naturelles et à des suicides. Le détail peut être consulté dans le rapport de la CLDJP.
- > La Commission a par ailleurs pris connaissance de l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme Objectif Désistance (OD), dont la phase pilote s'est achevée en janvier 2023 (*voir rapport annuel 2022*). Pour mémoire, OD propose un modèle d'intervention commun à l'ensemble des entités latines préposées aux suivis en milieu ouvert, visant à éloigner les probationnaires des activités de délinquance en les accompagnant sur le chemin de la réinsertion. Cela se traduit notamment par différentes activités organisées par des coordinateurs-animateurs, avec le concours de bénévoles.

La CIP est satisfaite de constater que le modèle OD est appliqué dans tous les cantons concordataires, suscitant une forte adhésion tant des probationnaires que des agents de probation. Elle salue la décision des Gouvernements de développer cette stratégie, dont les premiers résultats sont encourageants puisque les personnes qui ont suivi le programme – les primo-délinquants en particulier – ont globalement moins récidivé que les autres.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détenation pénale'

(Sig.) Jean-Marie Voumard (GE)

Président

(Sig.) Patrick Pugin

Secrétaire

Fribourg, le 9 mai 2025

Révision partielle du concordat

Texte adopté par la Conférence latine le 27 mars 2025¹

Texte actuel	Proposition
Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes)	Concordat du 10 avril 2006 sur la détention pénale, les mesures pénales et l'assistance de probation concernant les adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes) (modifications du ...)
Les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura, ainsi que le canton du Tessin,	Les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura, ainsi que le canton du Tessin,
vu les articles 372 et 377 à 380 du code pénal suisse ;	vu les articles 372 et 377 à 380 du code pénal suisse ;
vu les articles 5 et 8 de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger conclue le 9 mars 2001 ;	Dans le respect de la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl), du 5 mars 2010 ;
Considérant :	Considérant :
La nécessité de mettre à disposition des autorités compétentes des cantons partenaires les nouvelles structures et les établissements appropriés pour l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures ;	La nécessité de mettre à disposition des autorités compétentes des cantons partenaires les structures, les programmes et les établissements appropriés pour l'exécution de la détention pénale, des mesures pénales et de l'assistance de probation ;
Le besoin d'harmoniser les conditions d'exécution des jugements pénaux et des décisions y relatives, dans un esprit de collaboration intercantonale et interconcordataire, dans le respect également du droit international ;	Le besoin d'harmoniser les modalités de la détention pénale, ainsi que la mise en œuvre des jugements pénaux et des décisions y relatives, dans un esprit de collaboration intercantonale et interconcordataire, dans le respect également du droit international applicable
	Le principe que l'exécution des condamnations pénales doit, pendant toute sa durée, améliorer la prévention de la récidive et favoriser l'insertion sociale.
La volonté de poursuivre et de développer la collaboration intercantonale dans un but de qualité, d'économie et de protection de la collectivité publique,	La volonté de poursuivre et de développer la collaboration intercantonale dans un but de qualité, d'efficacité et de protection de la collectivité publique,
Conviennt :	Conviennt :
Du présent concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (ci-après : le concordat).	Du présent concordat sur la détention pénale, les mesures pénales et l'assistance de probation concernant les adultes dans les cantons latins (ci-après : le concordat).
CHAPITRE PREMIER	CHAPITRE PREMIER
Champ d'application	Champ d'application
Art. 1 Principes	Art. 1 Champ d'application
Le concordat régit :	Le concordat régit :

¹ Ce texte sera transmis au Bureau interparlementaire de coordination (BIC) pour soumission à la procédure de la CoParl.

a) L'exécution des peines privatives de liberté, des mesures thérapeutiques institutionnelles et de l'internement (ci-après : les mesures) ;	a) L'exécution des peines privatives de liberté et leurs formes alternatives ; b) L'exécution des mesures thérapeutiques et de l'internement, ainsi que des autres mesures (ci-après : les mesures) ;
b) l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure, sous réserve des compétences des autorités judiciaires ;	c) L'exécution anticipée des peines ou des mesures ;
	d) L'exécution de la détention provisoire et de la détention pour motifs de sûreté (détention avant jugement) ;
si elles incombent à un canton partenaire et si elles ont lieu dans un établissement concordataire.	si elles incombent à un canton partenaire ou si elles ont lieu dans un établissement concordataire.
	Il régit également l'assistance de probation.
	Le concordat ne régit pas : a) la détention administrative ; b) l'arrestation provisoire au sens des art. 217 ss du code de procédure pénale ; c) la détention pénale des personnes mineures.
CHAPITRE II	CHAPITRE II
Organes du concordat	Organes du concordat
Art. 2 Organes	Art. 2 Organes
¹ Les organes du concordat sont :	¹ Les organes du concordat sont :
a) la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures ;	a) la Conférence concordataire ;
b) le Secrétariat de la Conférence ;	b) le Secrétariat de la Conférence ;
c) la Commission concordataire ;	c) le Conseil concordataire latin ;
d) la Commission de probation.	d) la Commission latine de probation ;
	e) la Commission latine des autorités d'exécution,
	f) la Commission latine des établissements concordataires,
	² La Conférence peut créer une commission spécialisée, au sens de l'art. 62d al. 2 CP, regroupant tout ou partie des cantons partenaires, compétente pour donner les préavis prévus tant par la loi que par la réglementation concordataire. La Conférence édicte par voie de décision les conditions et qualifications pour être membre de dite Commission, ainsi que les modalités de sa constitution et de son fonctionnement. L'exécutif cantonal peut décider de la participation du canton à la commission spécialisée ainsi créée.
Art. 3 Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures	Art. 3 Conférence concordataire
¹ La Conférence latine se compose d'une personne représentant chacun des cantons romands. Chaque gouvernement cantonal désigne un membre de l'exécutif cantonal pour l'y représenter et agir en son nom.	¹ La Conférence concordataire se compose d'une personne représentant chacun des cantons romands. Chaque gouvernement cantonal désigne un membre de l'exécutif cantonal pour l'y représenter et agir en son nom.
² Un membre de l'exécutif du canton du Tessin prend part aux séances avec voix consultative.	² Le membre de l'exécutif du canton du Tessin n'a voix délibérative que pour les sujets mentionnés aux art. 30 et 31 du présent concordat.

³ Les membres de la Conférence peuvent se faire assister des personnes en charge de l'exécution des peines et des mesures.	³ Les membres de la Conférence peuvent se faire assister des membres du Conseil concordataire latin au sens de l'art. 7 al. 1 du présent concordat.
Art. 4 Attributions	Art. 4 Attributions
¹ La Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures (ci-après : la Conférence) est l'organe supérieur du concordat.	¹ La Conférence concordataire est l'organe supérieur du concordat.
² La Conférence a les attributions suivantes :	² La Conférence concordataire prend les décisions que le concordat met dans sa compétence.
a) elle prend les décisions que le concordat met dans sa compétence ;	³ Elle a en particulier les attributions suivantes :
b) elle élabore, dans les domaines où elle le juge nécessaire, des règlements d'application du concordat. Ces règlements sont adoptés par les cantons partenaires selon les règles qui leur sont propres ;	a) elle élabore, dans les domaines où elle le juge nécessaire, des décisions d'application du concordat. Ces décisions sont adoptées par les cantons partenaires selon les règles qui leur sont propres ;
c) elle adopte, dans les domaines où elle le juge nécessaire, des directives et des recommandations à l'intention des cantons partenaires en vue d'harmoniser l'exécution :	b) elle veille à l'harmonisation de l'exécution de la détention pénale, des peines et des mesures et de l'assistance de probation ;
- des peines privatives de liberté et des mesures ; il en est de même pour l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure relevant du concordat ; les compétences des autorités judiciaires sont réservées	<i>Supprimé</i>
- de toutes les formes dérogatoires des peines privatives de liberté	<i>Supprimé</i>
d) elle surveille l'application et l'interprétation du concordat. Elle veille, notamment, à ce que les règlements des établissements concordataires ne contiennent rien de contraire au concordat ni à ses dispositions d'application ;	c) elle surveille l'application et l'interprétation du concordat ;
	d) elle arrête dans une décision la liste des établissements reconnus destinés à la détention pénale et à l'exécution des peines et des mesures relevant du présent concordat.
e) elle peut proposer aux cantons partenaires la création de nouvelles structures ou la gestion de certains établissements par des exploitants privés à des conditions déterminées (art. 379 CP). Au besoin, elle adresse aux cantons partenaires des recommandations concernant des améliorations ou des adaptations à apporter notamment au régime de l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures. Il en est de même pour l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure ; les compétences des autorités judiciaires sont réservées ;	e) elle adopte la planification pénitentiaire et approuve la nécessité de nouvelles structures ;
f) elle propose au gouvernement du canton intéressé de modifier l'affectation d'un établissement concordataire, respectivement d'une section ;	f) elle ratifie la proposition d'un canton partenaire, dans le cadre de la planification pénitentiaire, de modifier l'affectation d'un établissement concordataire, respectivement d'une section ;
g) elle est compétente pour passer convention avec un canton non-partenaire pour le placement de certaines catégories de personnes détenues ;	g) elle est compétente pour passer convention avec un canton non-partenaire pour le placement de certaines catégories de personnes détenues ;

h) elle entretient des relations avec la Confédération, les deux autres concordats pénitentiaires et les cantons non-partenaires ;	h) elle entretient des relations avec la Confédération, les autres concordats pénitentiaires et les cantons non-partenaires ;
i) elle assure les relations nécessaires avec d'autres organes institutionnels, des tiers intéressés et les médias ;	i) elle assure les relations nécessaires avec d'autres organes institutionnels, des tiers intéressés et les médias ;
j) elle favorise et soutient la formation initiale, la formation continue et le perfectionnement professionnel du personnel chargé de l'application des peines et des mesures relevant du présent concordat ;	j) elle soutient les initiatives visant à la promotion de l'attractivité des métiers pénitentiaires ;
k) elle arrête dans un règlement la liste des établissements destinés à l'exécution des peines et des mesures relevant du présent concordat et les règles minima.	k) elle valide les taux d'encadrement et les règles minimales dans la prise en charge des différents régimes de détention et dans l'assistance de probation tels que proposés par le Conseil concordataire latin.
Art. 5 Organisation	Art. 5 Organisation
¹ La Conférence désigne un de ses membres pour la présider.	¹ La Conférence désigne un de ses membres pour la présider.
² Elle constitue un secrétariat dont les frais sont supportés en commun par les cantons partenaires. Elle fixe la contribution de chaque canton.	² Elle constitue un secrétariat dont les frais sont supportés en commun par les cantons partenaires. Elle fixe la contribution de chaque canton.
³ Elle se réunit aussi souvent que nécessaire, mais au moins une fois par an ou lorsque l'un des membres de la Conférence en fait la demande.	³ Elle se réunit aussi souvent que nécessaire, mais au moins deux fois par an ou lorsque l'un des membres de la Conférence en fait la demande.
⁴ Elle fixe son mode de fonctionnement.	⁴ Elle fixe son mode de fonctionnement.
Art. 6 Secrétariat de la Conférence	Art. 6 Secrétariat de la Conférence
¹ La Conférence désigne une personne en qualité de secrétaire de la Conférence.	¹ Le secrétariat général de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) assure le secrétariat de la Conférence concordataire, dont la préparation de ses séances et la tenue des procès-verbaux.
² Cette personne prépare les séances de la Conférence, tient les procès-verbaux et assure le bon fonctionnement du secrétariat.	² Le secrétaire général de la CLDJP assure le bon fonctionnement du secrétariat.
³ Elle veille à l'exécution des décisions de la Conférence et, selon les cas, à leur publication et à leur diffusion. Elle exécute les travaux dont elle la charge.	³ Il veille à l'exécution des décisions de la Conférence et, selon les cas, à leur publication et à leur diffusion. Il exécute les travaux dont il a la charge.
Art. 7 Commission concordataire	Art. 7 Conseil concordataire latin
¹ La Commission concordataire est composée de personnes chargées de l'exécution des peines et des mesures des cantons partenaires, désignées par leur chef de département.	¹ Le Conseil concordataire latin est composé des personnes assumant une responsabilité dirigeante dans le secteur pénitentiaire et rapportant directement au membre compétent en la matière au sein du gouvernement cantonal.
² Elle est présidée par la personne qui assume la fonction de secrétaire de la Conférence.	² La Conférence désigne la personne qui assume la présidence du Conseil concordataire latin.
³ Une personne représentant la Commission de probation, désignée par celle-ci, prend part aux séances avec voix consultative.	³ Les présidents des commissions désignées à l'art. 2 al. 1 lit. d) à f), ou leurs suppléants, prennent part aux séances avec voix consultative.
⁴ La commission s'organise et fixe son mode de fonctionnement.	⁴ Le conseil s'organise et fixe son mode de fonctionnement.
Art. 8 Attributions	Art. 8 Attributions
La Commission concordataire a pour attributions :	Le Conseil concordataire latin a pour attributions :
a) d'étudier les questions qui lui sont soumises par la Conférence, le secrétariat de celle-ci ou l'un de ses propres membres ;	a) de concrétiser la coordination et l'harmonisation de la pratique en matière d'exécution de la détention pénale, des peines et des mesures et de l'assistance de probation dans les cantons

	partenaires. A cette fin, il peut adopter des directives.
b) de soumettre à la Conférence, par l'intermédiaire de la personne qui préside la commission, toutes propositions utiles à l'application ou à l'adaptation du concordat ;	b) d'émettre des recommandations concernant des améliorations ou des adaptations à apporter au régime de l'exécution de la détention avant jugement, des peines privatives de liberté et des mesures, notamment en lien avec les règles minimales mentionnées à l'art. 4 al. 2 lit. k), ainsi qu'en matière d'assistance de probation. Il en va de même pour l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure ; c) de veiller à ce que les règlements des établissements concordataires ne contiennent rien de contraire au concordat ni à ses dispositions d'application ; d) de valider les règlements d'organisation et de fonctionnement des commissions ; e) d'étudier les questions qui lui sont soumises par la Conférence, le secrétariat de celle-ci ou l'une des commissions ; f) d'exercer les compétences que la Conférence lui délègue ;
c) de promouvoir la coordination et l'harmonisation de la pratique, en particulier en matière d'exécution des peines et des mesures dans les cantons partenaires.	g) de soumettre à la Conférence toutes propositions utiles à l'application ou à l'adaptation du concordat.
Art. 9 Commission de probation	Art. 9 Commission latine de probation
¹ La Commission de probation est composée des personnes dirigeant des services ou des offices de probation des cantons partenaires. La personne qui préside la Commission de probation est désignée par la Conférence.	¹ La Commission latine de probation regroupe des responsables des offices/services des cantons latins en charge de l'assistance de probation.
² Une personne représentant la Commission concordataire, désignée par celle-ci, prend part aux séances avec voix consultative.	<i>Supprimé</i>
³ La commission s'organise et fixe son mode de fonctionnement.	³ Elle s'organise et fixe son mode de fonctionnement.
Art. 10 Attributions	Art. 10 Attributions
La Commission de probation a pour attributions :	La Commission latine de probation a pour attributions :
a) de coordonner et harmoniser la pratique de la probation des cantons partenaires ;	a) de coordonner et harmoniser la pratique de la probation des cantons partenaires ;
b) d'assurer en particulier le transfert de l'exécution d'un jugement prescrivant une assistance de probation ;	b) d'assurer le transfert entre cantons partenaires d'une assistance de probation ;
c) de procéder à toutes les études demandées par la Conférence ou la personne désignée comme secrétaire de celle-ci ;	c) de proposer des directives, lesquelles sont adoptées par le Conseil concordataire latin ;
d) de soumettre à la Conférence, par l'intermédiaire de la personne désignée comme secrétaire de celle-ci, toutes les propositions qu'elle juge opportunes.	d) d'émettre des recommandations.
	Art. 10a Commission latine des autorités d'exécution
	¹ La Commission latine des autorités d'exécution regroupe des responsables des offices/services des cantons latins en charge de l'application des peines et des mesures.

	² Elle s'organise et fixe son mode de fonctionnement.
	Art. 10b Attributions
	La Commission latine des autorités d'exécution a pour attributions : a) de coordonner et harmoniser la pratique en matière d'exécution des sanctions pénales ; b) d'assurer la délégation entre cantons partenaires de l'exécution des sanctions pénales ; c) de proposer des directives, lesquelles sont adoptées par le Conseil concordataire latin ; d) d'émettre des recommandations.
	Art. 10c Commission latine des établissements concordataires
	¹ La Commission latine des établissements concordataires est composée des personnes qui dirigent des établissements reconnus au sens de l'art. 4 al. 2 lit. d).
	² Elle s'organise et fixe son mode de fonctionnement, au besoin par la constitution de sous-commissions thématiques.
	Art. 10d Attributions
	La Commission latine des établissements concordataires a pour attributions : a) de coordonner et harmoniser la prise en charge des personnes privées de liberté ; b) de proposer des directives, lesquelles sont adoptées par le Conseil concordataire latin ; c) d'émettre des recommandations.
CHAPITRE III	CHAPITRE III
Etablissements concordataires	Etablissements concordataires
Art. 11 Engagement des cantons	Art. 11 Engagement des cantons
¹ Sous réserve de l'octroi des crédits nécessaires par les gouvernements et les parlements des cantons partenaires concernés, ainsi que des subventions fédérales, les cantons partenaires s'engagent selon la planification de la Conférence, en vertu du présent concordat, à mettre à disposition les structures et les établissements prévus par le droit fédéral et à les doter des moyens et du personnel nécessaires.	¹ Sous réserve de l'octroi des crédits nécessaires par les gouvernements et les parlements des cantons partenaires concernés, ainsi que des subventions fédérales, les cantons partenaires s'engagent selon la planification de la Conférence, en vertu du présent concordat, à mettre à disposition les structures et les établissements prévus par le droit fédéral et à les doter des moyens et du personnel nécessaires.
² La Conférence veille à ce que les études et travaux concernant la création de nouveaux établissements soient conduits avec célérité.	² <i>Supprimé</i>
	Art. 11a Notion d'établissement concordataire
	La Conférence concordataire reconnaît un établissement ou une partie d'établissement en tant qu'institution concordataire, sur proposition du canton du lieu d'implantation, dans la mesure où le besoin en est attesté et où l'établissement satisfait aux exigences de l'art. 4 al. 2 lit. k).
Art. 12 Exigences pour les établissements	Art. 12 Exigences pour les établissements
La Conférence édicte des recommandations en matière de sécurité, d'encadrement, d'assistance, de formation et de travail au sein des différents types d'établissements ou sections d'établissements affectés à l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures.	La Conférence concordataire édicte une décision sur les exigences minimales pour les établissements, notamment en matière de sécurité, d'encadrement, d'assistance, de formation et de travail au sein des différents types d'établissements.

Art. 13 Séparation des sexes	Art. 13 Séparation des genres
¹ Pour l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures, les hommes et les femmes sont placés dans des établissements distincts ou des sections d'établissements distinctes.	¹ Pour l'exécution de la détention pénale, les hommes et les femmes sont en principe placés dans des établissements distincts ou des sections d'établissements distinctes. Les activités de travail, de formation et de loisirs peuvent toutefois être exercées dans des espaces communs.
² La Conférence peut prévoir des exceptions, notamment pour l'exécution des mesures et pour les formes d'exécution dérogatoires.	² Sous réserve d'exceptions pour des motifs de protection de la personne ou des codétenus ou en fonction de l'organisation de l'établissement, le principe d'autodétermination prévaut pour les personnes transgenres et intersexuées.
CHAPITRE IV	CHAPITRE IV
Placement et admission des personnes détenues	Placement et admission des personnes détenues
Art. 14 Placement	Art. 14 Placement
¹ Les cantons partenaires s'engagent à placer dans les établissements ou les sections d'établissements reconnus par la Conférence les personnes détenues et internées auxquelles s'applique le présent concordat.	¹ Les cantons partenaires s'engagent à placer dans les établissements ou les sections d'établissements concordataires les personnes détenues placées sous leur autorité
² La Conférence fixe dans un règlement les conditions auxquelles un canton peut ne pas placer dans les établissements précités une personne détenue condamnée à une peine de courte durée.	² <i>Supprimé</i>
³ Le placement ou le transfert d'une personne détenue dans un établissement non concordataire, qu'il soit ou non situé dans l'un des cantons partenaires, demeure réservé dans des circonstances particulières, notamment pour des motifs de prise en charge, de sécurité, de discipline ou d'effectif des personnes détenues, sous réserve des compétences des autorités judiciaires.	³ Le placement ou le transfert d'une personne détenue dans un établissement non concordataire est possible dans des circonstances particulières, notamment pour des motifs de prise en charge, de sécurité, de comportement ou d'effectif des personnes détenues.
Art. 15 Admission	Art. 15 Admission
¹ Les cantons disposant d'établissements ou de sections d'établissements concordataires s'engagent à y admettre les personnes détenues des cantons partenaires.	¹ Les cantons disposant d'établissements ou de sections d'établissements concordataires s'engagent (doivent) à y admettre les personnes détenues des cantons partenaires.
² Dans la mesure où les établissements disposent d'un nombre de places suffisant, ils peuvent y admettre les personnes en détention avant jugement ou détenues en exécution anticipée de peine ou de mesure ; les compétences des autorités judiciaires sont réservées.	² <i>Supprimé</i>
Art. 16 Procédure	Art. 16 Procédure
¹ Les autorités compétentes désignées par le canton auxquelles incombe l'exécution du jugement ou de la décision (ci-après : canton de jugement ou celui dont la personne détenue dépend) procèdent selon leur libre appréciation au placement de la personne concernée dans l'établissement ou la section d'établissement approprié.	¹ Les autorités compétentes désignées par le canton auxquelles incombe l'exécution du jugement ou de la décision (ci-après : canton de jugement ou celui dont la personne détenue dépend) procèdent selon leur libre appréciation au placement de la personne concernée dans l'établissement ou la section d'établissement approprié.
² Elles se fondent sur les indications contenues dans le jugement ou la décision, ainsi que sur les différents éléments qui leur sont fournis ou qu'elles requièrent suivant les cas auprès d'une commission, d'une personne désignée comme expert ou de l'autorité judiciaire.	² Elles se fondent sur les indications contenues dans le jugement ou la décision, ainsi que sur les différents éléments qui leur sont fournis ou qu'elles requièrent, notamment, auprès d'une commission spécialisée (art. 62d al. 2 CP), d'une personne désignée comme expert ou de l'autorité judiciaire.
³ Sous réserve que la procédure cantonale le permette, le jugement motivé et l'extrait du casier judiciaire sont transmis à la direction de l'établissement, ainsi	³ La direction de l'établissement doit être nantie de tous les éléments pertinents pour la gestion des risques et des ressources de la personne.

que, le cas échéant, l'expertise psychiatrique ou tout autre avis.	
⁴ Si, en cours d'exécution, la direction de l'établissement est de l'avis que la personne détenue doit être transférée, elle adresse une demande à l'autorité compétente du canton de jugement ou de celui dont la personne détenue dépend.	⁴ Les informations utiles au placement s'échangent de manière privilégiée par voie électronique (e-dossiers).
⁵ Demeure réservé le droit cantonal pour les transferts consécutifs à une modification de la condamnation après jugement.	⁵ <i>Supprimé</i>
	Art. 16a Transfert
	¹ Si, en cours de détention, la direction de l'établissement est de l'avis que la personne détenue doit être transférée, elle adresse une demande motivée à l'autorité compétente du canton de jugement ou de celui dont la personne détenue dépend. ² En cas d'urgence, l'établissement prend les dispositions nécessaires et informe dès que possible l'autorité compétente pour décision définitive.
CHAPITRE V	Chapitre V
Exécution des peines et mesures dans les établissements concordataires	Exécution de la détention pénale dans les établissements concordataires
Art. 17 Compétences	Art. 17 Compétences
¹ Le canton de jugement exerce, à moins qu'il ne les ait expressément déléguées à un autre canton, toutes les compétences légales relatives à l'exécution de la peine ou de la mesure.	¹ Le canton de jugement exerce, à moins qu'il ne les ait expressément déléguées à un autre canton, toutes les compétences légales relatives à l'exécution de la détention pénale. Il est également compétent en matière d'assistance de probation
² Il statue notamment sur :	² Il statue notamment sur :
	a) la détention pour des motifs de sûreté (art. 364a et 440 CPP) ;
a) la libération définitive ou conditionnelle ;	b) la libération définitive ou conditionnelle ;
b) le travail externe et le logement externe ;	c) le travail externe et le logement externe ;
c) les congés et les différentes autorisations de sortie ;	d) les sorties ;
d) l'interruption d'une peine ou d'une mesure ;	e) l'interruption d'une peine ou d'une mesure ;
e) la suppression, respectivement la levée d'une mesure ;	f) la libération conditionnelle d'une mesure, respectivement sa levée ;
f) la renonciation à faire exécuter une peine ou une mesure ;	g) la renonciation à faire exécuter une peine ou une mesure ;
g) la réintégration ;	h) la réintégration ;
h) le renvoi de l'exécution d'une peine ou d'une mesure ;	i) le report de l'exécution d'une peine ou d'une mesure ;
i) le transfert dans un autre établissement.	j) <i>supprimé</i>
³ Il est également compétent en matière d'assistance de probation et d'assistance sociale, s'il n'a pas délégué celles-ci à l'autorité du canton dans lequel la personne détenue se rendra après sa libération.	³ <i>Supprimé</i>
Art. 18 Plan d'exécution de la peine et de la mesure	Art. 18 Plan d'exécution de la sanction
¹ Dans le but de développer le comportement social de la personne détenue, tout en protégeant la collectivité publique, un plan d'exécution de la peine et un plan de traitement pour l'exécution de la mesure sont établis, sous réserve des dispositions sur l'internement à vie.	¹ Un plan d'exécution de la sanction (PES) établit, pour chaque personne éligible, les besoins d'intervention et les objectifs qui y sont liés, ainsi que les phases d'élargissements et les conditions y relatives. Le travail ainsi défini avec la personne en exécution de sanction doit, pendant toute la durée de

	l'exécution celle-ci, être systématiquement orienté vers l'analyse du risque de récidive, des ressources et des besoins d'intervention afin d'améliorer la prévention de la récidive et favoriser l'insertion sociale.
² La Conférence fixe les conditions et les modalités d'application.	² La Conférence fixe dans une décision les conditions et les modalités d'application.
³ Sont réservées la compétence, la procédure et la responsabilité des cantons en matière de plan d'exécution de la peine et de la mesure.	³ <i>Supprimé</i>
Art. 19 Statut des personnes détenues	Art. 19 Statut des personnes détenues
Les personnes détenues placées dans un établissement concordataire sont soumises aux prescriptions légales et réglementaires du canton où l'établissement a son siège, notamment en matière disciplinaire.	Les personnes détenues placées dans un établissement concordataire sont soumises aux prescriptions légales et réglementaires du canton où l'établissement a son siège, notamment en matière disciplinaire.
Art. 20 Visite des établissements	Art. 20 Liens avec les établissements
Les autorités compétentes des cantons partenaires ont la faculté de visiter les établissements concordataires.	¹ Les autorités de surveillance désignées par les cantons partenaires ont la faculté de visiter, dans les établissements concordataires, les personnes détenues sous l'autorité respective de leur canton.
	² Les autorités d'exécution et les directions d'établissements entretiennent des contacts réguliers. Les autorités d'exécution ont la liberté de rencontrer les personnes détenues sous leur autorité.
Art. 21 Rapports et préavis	Art. 21 Rapports et préavis
¹ Les établissements concordataires font rapport au canton de jugement, au canton siège de l'établissement ou à celui dont dépend la personne détenue, dans les meilleurs délais, en cas d'échec d'un congé, d'évasion, de maladie ou d'accident grave, ou de décès d'une personne détenue.	¹ Les établissements concordataires font rapport au canton de jugement ou à celui dont dépend la personne détenue, ainsi qu'au canton siège de l'établissement, dans les meilleurs délais, en cas d'échec d'une sortie, d'évasion, de maladie, d'accident grave ou de décès d'une personne détenue.
² Ils préavisent notamment au sujet des congés, du travail externe et du logement externe, de la libération conditionnelle et de l'interruption de la peine privative de liberté ou de la mesure.	² Ils préavisent notamment au sujet des sorties, du travail externe et du logement externe, de la libération conditionnelle et de l'interruption de la peine privative de liberté ou de la mesure.
³ Ils répondent à toute demande de renseignement adressée par les cantons de jugement ou ceux dont dépend la personne détenue au sujet des personnes détenues placées sous leur autorité.	³ Ils répondent à toute demande de renseignement adressée par le canton de jugement, ou celui dont dépend la personne détenue, au sujet des personnes placées sous leur autorité.
Art. 22 Assistance	Art. 22 Assistance
Les cantons du siège de l'établissement assurent l'assistance sociale, médicale et spirituelle dans les établissements.	Le canton du siège de l'établissement assure, dans celui-ci, l'assistance sociale, médicale et spirituelle.
Art. 23 Travail, formation et perfectionnement	Art. 23 Travail, formation et perfectionnement
¹ Les cantons partenaires prévoient des possibilités de travail pour les personnes détenues et d'acquisition d'une formation ou de perfectionnement pour favoriser leur développement et leur comportement social.	¹ Les cantons partenaires prévoient des possibilités de travail pour les personnes détenues et d'acquisition d'une formation ou de perfectionnement pour favoriser leur développement et leurs compétences sociales.
² Ils tiennent compte des besoins, des circonstances, des possibilités des établissements et de la protection de la collectivité publique.	² Ils tiennent compte des besoins, des circonstances, des possibilités des établissements et de la protection de la collectivité publique.
	Art. 23a Prise en charge forensique

	Les cantons partenaires veillent à assurer une prise en charge et une offre thérapeutique de portée et de nature forensiques envers les personnes détenues susceptibles de réduire le risque de récidive et d'améliorer les ressources pour la réinsertion sociale.
Art. 24 Frais médicaux	Art. 24 Soins médicaux
	¹ Le principe de l'équivalence des soins implique que chaque personne détenue doit pouvoir bénéficier des soins médicaux nécessaires et appropriés, à l'instar de ceux disponibles en milieu libre, en tenant compte des contraintes sécuritaires et en excluant le principe du libre choix du médecin.
¹ Le droit fédéral règle la prise en charge des coûts des prestations dont bénéficie la personne détenue soumise à ce droit (actuellement LAMal).	
² La prise en charge des primes de l'assurance obligatoire des soins, de la franchise, de la quote-part des coûts dépassant la franchise et de la contribution aux coûts d'hospitalisation est arrêtée par la législation du canton dans lequel la personne détenue était régulièrement établie au moment de son arrestation et de son jugement.	
³ La prise en charge des coûts des prestations des personnes détenues non soumises au droit fédéral (actuellement LAMal) est supportée par le canton de jugement ou celui dont la personne détenue dépend.	
⁴ La personne détenue prend en charge les coûts des prestations dont elle a bénéficié, lorsque sa situation de fortune ou le produit de son travail le permet.	
	² Les entités et personnes associées à la prise en charge médicale sont tenues de collaborer entre elles et d'échanger toutes les informations dont elles ont besoin pour accomplir leur travail.
⁵ Sous cette réserve, les frais médicaux sont supportés :	
a) par le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue en cas de maladie ;	
b) par le canton du siège de l'établissement de détention en cas d'accident.	
⁶ Les frais liés au traitement mais non couverts par le droit fédéral constituent des frais d'exécution de la peine ou de la mesure.	
	Art. 24a Frais médicaux ¹ Le droit fédéral règle la prise en charge des coûts des prestations dont bénéficie la personne détenue soumise à ce droit (actuellement LAMal). ² La prise en charge des primes de l'assurance obligatoire des soins, de la franchise, de la quote-part des coûts dépassant la franchise et de la contribution aux coûts d'hospitalisation est arrêtée par la législation du canton dans lequel la personne détenue était régulièrement établie au moment de son arrestation et de son jugement. ³ Selon le principe de subsidiarité, les frais de soins indispensables qui ne peuvent en définitive être pris en charge ni par l'assurance maladie (LAMal ou autre assurance équivalente), ni en tout ou en partie par la personne détenue, ni par l'aide sociale compétente,

	sont à la charge du canton de jugement ou de celui dont dépend la personne.
	⁴ En corrélation avec les règles prévalant en milieu libre et lorsque sa situation de fortune ou le produit de son travail le permet, il appartient à la personne détenue de prendre en charge les coûts des prestations dont elle a bénéficié et qui peuvent lui être imputés, ainsi que les primes d'assurances qui lui incombent. La Conférence règle les modalités de cette prise en charge.
Art. 25 Frais dentaires	Art. 25 Autres frais
¹ Sous réserve de leur prise en charge par la personne détenue, les frais dentaires qui ne sont pas à la charge de l'assurance obligatoire des soins sont supportés par le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue dans la mesure où ils sont strictement nécessaires sur le plan médical.	¹ Sous réserve de leur prise en charge par la personne détenue ou par l'aide sociale, les frais suivants qui ne sont pas à la charge de l'assurance obligatoire des soins sont supportés par le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue dans la mesure où ils sont strictement nécessaires sur le plan médical :
	a) les frais dentaires ;
	b) les frais oculaires ;
	c) les autres frais dont la nécessité est médicalement prouvée.
² La Conférence fixe la part des frais que la personne détenue doit prendre en charge.	² La Conférence fixe la part des frais que la personne détenue doit prendre en charge.
Art. 26 Placement thérapeutique institutionnel	Art. 26 Abrogé
La prise en charge des frais médicaux en cas de placement dans un établissement thérapeutique est réglée conformément à l'article 28.	
Art. 27 Risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle	Art. 27 Risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle
¹ Lorsque la personne détenue est placée dans l'établissement, le canton du siège de l'établissement assure la personne détenue contre ces risques et supporte les conséquences financières de ces risques. La Conférence fixe les conditions et les modalités de cette prise en charge.	¹ Lorsque la personne détenue est placée dans l'établissement, le canton du siège de l'établissement assure la personne détenue contre ces risques et supporte les conséquences financières de ces risques. La Conférence fixe les conditions et les modalités de cette prise en charge.
² L'autorité compétente qui place une personne détenue contre rémunération dans le cadre du travail externe informe l'employeur qu'il doit assurer la personne détenue contre les risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle.	² L'autorité compétente qui place une personne détenue contre rémunération dans le cadre du travail externe informe l'employeur qu'il doit assurer la personne détenue contre les risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle.
Art. 28 Prix de pension	Art. 28 Prix de pension
¹ Le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue est responsable du paiement des frais de pension de cette dernière.	¹ Le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue est responsable du paiement des frais de pension de cette dernière.
² Les prix de pension dans les établissements concordataires sont fixés par la Conférence, qui tient compte notamment :	² Les prix de pension dans les établissements concordataires sont fixés par la Conférence.
a) des types d'établissements ou de sections d'établissements ;	<i>Supprimé</i>
b) des exigences que ces derniers doivent remplir ;	<i>Supprimé</i>
c) des conditions de leur exploitation ;	<i>Supprimé</i>
d) du montant que la personne détenue est appelée à payer au titre de participation aux frais d'exécution.	<i>Supprimé</i>

Art. 29 Rémunération, indemnité et participation aux frais d'exécution	Art. 29 Rémunération, indemnité et participation aux frais d'exécution
¹ Les personnes détenues placées dans les établissements concordataires reçoivent une rémunération nette pour leur travail ou une indemnité équitable en cas de participation à des mesures de formation de base et de formation continue.	¹ Les personnes détenues placées dans les établissements concordataires reçoivent une rémunération nette pour leur travail ou une indemnité équitable en cas de participation à des mesures de formation ou reconnues comme telles.
² La Conférence fixe les conditions, les modalités et les montants de la rémunération, de l'indemnité et de la participation de la personne détenue aux frais d'exécution.	² La Conférence fixe les conditions, les modalités et les montants de la rémunération, de l'indemnité équitable et de la participation de la personne détenue aux frais d'exécution.
	³ Ces montants sont réévalués périodiquement pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie.
CHAPITRE VI	CHAPITRE VI
Adhésion partielle du canton du Tessin	Adhésion partielle du canton du Tessin
Art. 30 Placement des personnes détenues dans les cantons partenaires par les autorités tessinoises	Art. 30 Placement des personnes détenues dans les cantons partenaires par les autorités tessinoises
Les cantons romands reçoivent les personnes détenues que le canton du Tessin demande à placer :	Les cantons romands reçoivent les personnes détenues que le canton du Tessin demande à placer :
a) dans les établissements ouverts disposant d'une section fermée ou les établissements fermés disposant d'une section ouverte, si la peine est d'une année au moins ;	a) dans les établissements ouverts disposant d'une section fermée ou les établissements fermés disposant d'une section ouverte, si la peine est d'une année au moins ;
b) dans les établissements destinés à l'exécution des mesures applicables aux jeunes adultes ;	b) dans les établissements destinés à l'exécution des mesures applicables aux jeunes adultes ;
c) dans les établissements destinés à recevoir des personnes détenues dangereuses souffrant d'une maladie mentale.	c) dans les établissements destinés à recevoir des personnes détenues sous mesures thérapeutiques institutionnelles.
Art. 31 Placement des personnes détenues dans le canton du Tessin par les autorités des cantons romands	Art. 31 Placement des personnes détenues dans le canton du Tessin par les autorités des cantons romands
Le canton du Tessin reçoit prioritairement les personnes détenues des cantons partenaires dans la mesure de ses possibilités.	Le canton du Tessin reçoit prioritairement les personnes détenues des cantons partenaires dans la mesure de ses possibilités.
CHAPITRE VII	CHAPITRE VII
Dispositions finales et transitoires	Dispositions finales et transitoires
Art. 32 Contentieux concordataire	Art. 32 Contentieux concordataire
¹ Tout litige entre cantons partenaires ou organes subordonnés du concordat est tranché par la Conférence en instance unique.	¹ Tout litige entre cantons partenaires ou organes subordonnés du concordat est tranché par la Conférence en instance unique.
² La loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) est applicable.	² La loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) est applicable.
Art. 33 Contrôle parlementaire coordonné	Art. 33 Contrôle de gestion interparlementaire
¹ Le contrôle parlementaire coordonné est institué conformément à l'article 8 de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger conclue le 9 mars 2001 (ci-après : la Convention).	¹ Le contrôle de gestion interparlementaire est institué conformément aux articles 15 et suivants de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)
² La Commission interparlementaire est composée de trois membres par canton, désignés par le Parlement de chaque canton.	² La Commission interparlementaire est composée de trois membres par canton, désignés par le Parlement de chaque canton.

³ L'article 8 de la Convention indique le mandat et les modalités de fonctionnement de cette commission interparlementaire.	³ Les articles 15 et suivants CoParl indique le mandat et les modalités de fonctionnement de cette commission interparlementaire.
Art. 34 Entrée en vigueur	Art. 34 Entrée en vigueur
¹ Le concordat entre en vigueur, après avoir été approuvé par les autorités compétentes de tous les cantons partenaires, à la date que fixera la Conférence.	¹ Le concordat entre en vigueur, après avoir été approuvé par les autorités compétentes de tous les cantons partenaires, à la date que fixera la Conférence.
² Dès cette date, le concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin, approuvé par le Conseil fédéral le 3 juin 1985 et sa législation d'application sont abrogés, à l'exception du règlement du 10 décembre 1987 concernant la fondation pour toxicomanes internés et condamnés.	² Dès cette date, le concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin, approuvé par le Conseil fédéral le 3 juin 1985 et sa législation d'application sont abrogés, à l'exception du règlement du 10 décembre 1987 concernant la fondation pour toxicomanes internés et condamnés.
Art. 35 Droit transitoire	Art. 35 Droit transitoire
¹ L'exécution des peines privatives de liberté et des mesures en cours au moment de l'entrée en vigueur est régie par le présent concordat sauf si l'ancien droit est plus favorable à la personne détenue.	¹ L'exécution des peines privatives de liberté et des mesures en cours au moment de l'entrée en vigueur est régie par le présent concordat sauf si l'ancien droit est plus favorable à la personne détenue.
² Pour le surplus, la Conférence prend les dispositions nécessaires pour la période transitoire.	² Pour le surplus, la Conférence prend les éventuelles dispositions nécessaires pour la période transitoire.
³ Les règlements, décisions, recommandations et directives prévus par le concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin demeurent en force, dans la mesure où leurs dispositions ne contreviennent pas aux règles susmentionnées, jusqu'à l'entrée en vigueur de celles qui seront édictées en application du présent concordat.	³ Les règlements, décisions, recommandations et directives prévus par le concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin demeurent en force, dans la mesure où leurs dispositions ne contreviennent pas aux règles susmentionnées, jusqu'à l'entrée en vigueur de celles qui seront édictées en application du présent concordat.
	⁴ La mise en œuvre de la soumission de la détention avant jugement au présent concordat fera l'objet d'une décision spécifique.
	Art. 35a Droit concordataire
	Sont publiés sur le site de la CLDJP : a) les décisions et recommandations adoptées par la Conférence concordataire, b) les directives et recommandations adoptées par le Conseil concordataire latin c) les recommandations émises par les commissions.
Art. 36 Conventions contraires	Art. 36 Conventions contraires
Les cantons partenaires s'abstiennent de conclure des conventions contraires au concordat.	Les cantons partenaires s'abstiennent de conclure des conventions contraires au concordat.
Art. 37 Résiliation	Art. 37 Résiliation
¹ Chacun des cantons partenaires a la faculté de dénoncer le concordat pour la fin d'une année civile, en observant un délai de résiliation de cinq ans.	¹ Chacun des cantons partenaires a la faculté de dénoncer le concordat pour la fin d'une année civile, en observant un délai de résiliation de cinq ans.
² La déclaration de résiliation doit être adressée par le gouvernement cantonal au membre qui préside la Conférence.	² La déclaration de résiliation doit être adressée par le gouvernement cantonal au membre qui préside la Conférence.
	Disposition finale de la modification du ... Les modifications au présent concordat adoptées le ... entrent en vigueur, après avoir été approuvées par les autorités compétentes de tous les cantons partenaires, à la date que fixera la Conférence.

Ainsi adopté par la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police* Le 10 avril 2006, à Lausanne. Le Secrétaire : Henri Nuoffer Le Président : Claude Grandjean, Conseiller d'Etat * Adopté respectivement par la Conférence des autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire (art. 3 du Concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin et art. 8 et ss du Règlement R-1/1 du 10 octobre 1988 de la Conférence).	
---	--

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission «strafrechtlicher Freiheitsentzug» an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin vom 9. Mai 2025

Die interparlamentarische Kommission (IPK), die mit der Kontrolle des Vollzugs der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug¹ beauftragt ist und sich aus Delegationen aus den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura zusammensetzt, stellt Ihnen ihren Bericht zu.²

Aufgabe und Arbeitsweise der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission hat die Aufgabe, die Oberaufsicht über die Behörden, die mit dem Vollzug der beiden Konkordate beauftragt sind, auszuüben. Damit die Kommission ihre Aufgaben erfüllen kann, stützt sie sich auf einen Bericht, der ihr von der Westschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (LKJPD) unterbreitet wird. Diese Informationen werden durch Antworten auf mündliche Fragen, die während der Sitzung an die Vertreterin oder den Vertreter der Konferenz gerichtet wurden, ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 10. April 2025 / Beobachtungen der IPK

Die Kommission dankt der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Folgende Punkte haben ihre Aufmerksamkeit besonders geweckt:

1. Einführung

- > Die IPK gratuliert Staatsrat Romain Collaud (FR) zu seiner Ernennung zum Präsidenten der LKJPD. Sie nimmt ausserdem zur Kenntnis, dass Blaise Péquignot, Generalsekretär der LKJPD, am 30. Juni in den Ruhestand geht, und dankt ihm herzlich für seinen Einsatz. Die Kommission wünscht seinem Nachfolger, Christian Clerici, dem ehemaligen Leiter des Neuenburger Amtes für Strafvollzug, viel Erfolg.

2. Auf interkantonomaler Ebene:

A) Entwurf eines Konkordats über den interkantonomalen Austausch von elektronischen Daten im Bereich der Vollstreckung von strafrechtlichen Sanktionen

- > Die IPK hat in ihrem letzten Bericht die Einführung des Strafvollzugsinformationssystems (SI-JV) begrüsst, das die Erhebung und Bereitstellung statistischer Informationen im Schweizer Strafvollzug optimieren und automatisieren soll. Diese zentrale Datenbank – in der alle Personen in Haft

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

² Die IPK hat sich dafür entschieden, ihren Bericht nicht mehr nach Kalenderjahr zu gliedern; auf diese Weise liegen die beschriebenen Ereignisse bei der Zustellung des Berichts an die Parlamente zeitlich weniger weit zurück. Dieser Bericht konzentriert sich somit auf Tatsachen, die in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2024 und dem 9. Mai 2025 eingetreten sind oder festgestellt wurden.

aufgelistet werden – soll die Arbeit der Strafvollzugsbehörden vereinfachen und beschleunigen.

Da die Umsetzung der Dienstleistung SI-JV eine gesetzliche Grundlage der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren erfordert, hat die (KKJPD) im Herbst 2024 den Entwurf eines interkantonalen Konkordats verabschiedet, dessen Vernehmlassung bei den Kantonen am vergangenen 2. Mai abgelaufen ist. Gemäss Bericht der LKJPD soll «die endgültige Fassung (...) grundsätzlich im November 2025 verabschiedet und anschliessend den kantonalen Parlamenten zur Ratifizierung vorgelegt werden».

3. Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen und jungen Erwachsenen

A) Pensionspreis

- > Die IPK hat mit Verärgerung erfahren, dass die getrennte Rechnungsstellung für die von Curabilis³ erbrachten Leistungen «Sicherheit» und «Therapie» frühestens bis zum 1. Januar 2027 umgesetzt werden soll. Die Kommission versteht zwar, wie die LKJPD betont, dass die Einführung dieser getrennten Rechnungsstellung nicht einfach zu konkretisieren ist, sie bedauert jedoch «das Verständnisproblem», das dazu geführt hat, dass das Universitätsspital Genf (HUG) fälschlicherweise davon ausging, dass das Projekt unter dem Vorwand, das Département de la santé et des mobilités des Kantons Genf wolle die Art der Rechnungsstellung nicht ändern, eingefroren sei. Nachdem das Missverständnis ausgeräumt war, konnten die Gespräche mit den Vertretern der betroffenen Einkaufsgemeinschaften (tarifsuisse AG, CSS und HSK) dann konkretisiert werden. Es bleibt festzuhalten, dass das oben erwähnte «Verständnisproblem» einen erheblichen Zeitverlust zur Folge hatte.

Die gute Nachricht jedoch ist: Am 11. Februar stimmten die Versicherer zu, auf die Rechnungsstellung für die psychiatrische Versorgung in Curabilis einzutreten.

Die IPK nutzt hier die Gelegenheit, einmal mehr ihre Unterstützung für die geplante Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) zu bezeugen, mit der die Versicherungspflicht für inhaftierte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz eingeführt werden soll.⁴ Laut LKJPD soll die entsprechende Botschaft des Bundesrates in Kürze verabschiedet werden.

B) Änderung der Konkordatsregelung

- > Die IPK nimmt die vollständige Neufassung des *Reglements vom 31. Oktober 2013 über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für erwachsene und junge erwachsene Verurteilte* zur Kenntnis⁵. Diese Aktualisierung, die am 1. Juli 2025 in Kraft treten soll, geht insbesondere auf einen Antrag des Kantons Genf zurück, die Häufigkeit und Dauer der Ausgänge bei kurzen Strafen zu ändern, da die derzeitigen Regeln für diese Art von Strafe als zu starr erachtet werden.

³ Der Pensionspreis pro Tag bei Curabilis beläuft sich auf 1286 Franken. Dieser Preis setzt sich zusammen aus einem Betrag von 670 Franken für die «Sicherheits»-Leistung und einem Betrag von 616 Franken für die «therapeutische» Leistung.

⁴ [Änderung des KVG: Versicherung von inhaftierten Personen](#), Bundesamt für Gesundheit

⁵ [Reglement vom 31. Oktober 2013 über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für erwachsene und junge erwachsene Verurteilte](#), Stand am 1. April 2024.

Abgesehen von den Präzisierungen und Neuformulierungen hebt die Kommission insbesondere die Einführung des Ausgangs am Ende der Strafe hervor, der bereits in zwei deutschsprachigen Konkordaten bekannt ist. Für diesen Urlaub, der maximal 96 Stunden dauern darf, braucht es weiterhin den Antrag der inhaftierten Person. «Die Idee ist, Haftplätze vorzeitig freizugeben, um den Bestand an Strafen, die auf ihre Vollstreckung warten, leicht zu verringern oder sogar einen schnelleren Übergang von der Untersuchungshaft zum Strafvollzug zu ermöglichen», erklärt die LKJPD. Eine weitere Bestimmung gibt der Behörde zudem die Möglichkeit, im Falle einer Wegweisung oder Ausweisung einen Urlaub am Ende der Strafe zu gewähren.

> Die Kommission nimmt auch die Teilrevision des *Konkordats vom 10. April 2006 über den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen bei Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den lateinischen Kantonen* (Lateinisches Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen)⁶ zur Kenntnis. Die Aktualisierung dieses fast zwanzig Jahre alten Textes ist angesichts der Entwicklungen seit 2006 notwendig. Die Revision betrifft vor allem die folgenden Punkte:

- neue Struktur und Bezeichnung der Konkordatsorgane und Klärung ihrer Zuständigkeiten;
- Präzisierung des Begriffs der Konkordatsanstalt;
- Klärung von «normativen Erlassen»;
- Neufassung und Aktualisierung der Bestimmungen über medizinische Versorgung und Kosten;
- Anpassung und / oder Präzisierung mehrerer Bestimmungen;
- Verankerung der Möglichkeit, eine Fachkommission des Konkordats zu schaffen, die alle oder einen Teil der Partnerkantone umfassen kann;
- grundsätzliche Integration der Untersuchungshaft.

Die IPK begrüsst insbesondere den Vorschlag, die Beträge der Vergütung, der Entschädigung und des Anteils der inhaftierten Person an den Vollzugskosten in regelmässigen Abständen neu zu bewerten, um die Entwicklung der Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Sie weist ferner auf die Absicht des Konkordats hin, den *Beschluss über das Entgelt der Gefangenen*⁷ zu ändern, um die Praxis der Anstalten zu harmonisieren, da die derzeitige Auslegung und Umsetzung des Beschlusses von den Anstalten unterschiedlich gehandhabt werden.

Die Kommission begrüsst auch, dass der Grundsatz der Untersuchungshaft dem Konkordat unterstellt wird. Sie merkt an, dass die Umsetzung dieser Unterstellung Gegenstand einer speziellen Regelung sein wird.

Die LKJPD nahm diesen Entwurf für eine Teilrevision am 27. März 2025 an. Er wird nun den Ratifizierungsprozess durchlaufen, der im Vertrag über die Mitwirkung der

⁶ Der von der LKJPD angenommene Text ist diesem Bericht als Anhang beigelegt (Text steht nur auf Französisch zur Verfügung).

⁷ [Beschluss vom 25. September 2008 über Arbeitsentgelt und Vergütungen für die in den Konkordatsanstalten eingewiesenen Gefangenen](#)

Parlamente (ParlVer)⁸ vorgesehen ist, wobei eine Interparlamentarische Kommission mit sieben Vertreterinnen und Vertretern aus jedem betroffenen Kanton gebildet wird. Die IPK erwartet, dass dieser Prozess zügig durchgeführt wird, damit die kantonalen Parlamente diese Revision so bald wie möglich genehmigen können.

C) Konkordatsplanung

- > Die IPK begrüsst im letzten Jahr die Absicht der Konferenzen der drei Konkordate, eine gemeinsame gesamtschweizerische Planungsgrundlage zu erarbeiten. Sie hält fest, dass die Arbeiten weitergehen und ein Bericht Ende des Jahres vorliegen soll.

D) Risiko- und ressourcenorientierter Justizvollzugsprozess der lateinischen Schweiz (ROS)

- > Die IPK nimmt zur Kenntnis, dass am 1. Januar 2025 der Risiko- und ressourcenorientierte Justizvollzugsprozess der lateinischen Schweiz (ROS) in Kraft tritt. Zur Erinnerung: Mit dem ROS-Prozess, der in allen lateinischen Kantonen gilt, sollen die Grundsätze und die Umsetzung des Risikomanagements im Justizvollzug harmonisiert werden. Die Standardisierung der Verfahren soll zu einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren (Vollzugsbehörden, Bewährungshilfe und Haftanstalten) und zu einer besseren Behandlung heikler Fälle führen, was wiederum die Rückfallquote senken soll. Die Kommission hält fest, dass Ende des Jahres eine erste Bilanz zum ROS-Prozess gezogen werden soll. Allfällige Verbesserungen oder Korrekturen könnten dort vorgenommen werden.

E) Überbelegung von Gefängnissen

- > Die Kommission ist über die Überbelegung der Gefängnisse, mit der das lateinische Konkordat konfrontiert ist, alarmiert. Die durchschnittliche Auslastung der Strafvollzugsanstalten ist sehr besorgniserregend: Die Waadt erreicht mit 117 % den Höchststand, gefolgt von Genf (113 %), Neuenburg (92 %), Freiburg (88 %), Jura (87 %), Tessin (87 %) und Wallis (80 %). «Diese Situation ist das Ergebnis einer Wechselwirkung zwischen mehreren Faktoren (Mangel an Haftplätzen, Kriminalpolitik, sektoraler Anstieg der Kriminalität), auf die nicht offensichtlich Einfluss genommen werden kann, insbesondere im Hinblick auf die Gewaltenteilung», stellt die LKJPD fest. Die Situation ist umso dramatischer, als die *Polizeiliche Kriminalstatistik 2024*⁹ feststellt, dass die Verstösse gegen das Schweizerische Strafgesetzbuch weiter zunehmen, insbesondere schwere Gewaltdelikte, die im Vergleich zum Vorjahr um 19,4 % gestiegen sind; so verzeichneten schwere Körperverletzung (+16,9 %) und Vergewaltigungen (+29,4 %) einen besonders starken Anstieg.

Die IPK weist darauf hin, dass der Belegungsgrad von Haftanstalten idealerweise nicht mehr als 90 % betragen sollte, um Unwägbarkeiten zu begegnen und Rotationen zu ermöglichen.

Die Kommission gibt sich mit der fatalistischen Feststellung der LKJPD nicht zufrieden, dass es nicht einfach ist, auf die Faktoren einzuwirken, die zu dieser Überbelegung der Gefängnisse führen, was wie ein Eingeständnis der Ohnmacht

⁸ [Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland](#)

⁹ [Polizeiliche Kriminalstatistik 2024](#), Bundesamt für Statistik, 24. März 2025.

klings. Die Regierungen sind in diesem Fall nicht auf der Höhe der Herausforderungen.

Der Mangel an Haftplätzen ist natürlich ein wichtiger Faktor für die Überfüllung der Gefängnisse. Die Kommission fordert die Kantone Waadt und Genf auf, die Pläne für den Bau der Anstalt Grands-Marais bzw. für Abbruch und den Neubau des Gefängnisses Champ-Dollon so schnell wie möglich zu verwirklichen.

Die Untersuchungshaft ist ein weiterer Schlüsselfaktor für die Überlastung der Gefängnisse. Laut dem *Monitoring Justizvollzug*¹⁰ sind mehr als ein Drittel der im Lateinischen Konkordat inhaftierten Personen in Untersuchungshaft oder aus Sicherheitsgründen inhaftiert. Die Kommission erinnert daran, dass weniger kostspielige Ersatzmassnahmen eingesetzt werden können, wenn damit das gleiche Ziel wie mit der Haft erreicht wird (Art. 237 ff. StPO). In der Praxis greifen die Staatsanwaltschaften zu selten auf diese Massnahmen zurück. So ist die Untersuchungshaft eher die *prima ratio* als die *ultima ratio*, die sie sein sollte. Die Kommission respektiert die Unabhängigkeit der Staatsanwälte und Zwangsmassnahmenrichter, fordert sie aber dennoch auf, Alternativen zur Untersuchungshaft zu bevorzugen, wo immer dies möglich ist. Dadurch würden wahrscheinlich Plätze in den Strafvollzugsanstalten frei werden.

Die Dauer der Untersuchungshaft hängt zudem mit der Dauer der Verfahren zusammen. Das Beschleunigungsgebot – das besonders wichtig ist, wenn eine Person inhaftiert ist – wird von überlasteten Behörden regelmässig verletzt. Wie es die Bundesverfassung verlangt, liegt es in der Verantwortung der Kantone, der Justiz die materiellen und personellen Mittel zur Verfügung zu stellen, um Beschuldigte innerhalb einer angemessenen Frist zu verurteilen. Die Kommission fordert die Regierungen daher nachdrücklich dazu auf, die für eine gute Rechtspflege unerlässlichen Ressourcen bereitzustellen.

Schliesslich ist die IPK der Auffassung, dass zur Verminderung der Überbelegung der Gefängnisse Artikel 79a Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches gelockert werden sollte, der besagt, dass eine Ersatzfreiheitsstrafe nicht in Form von gemeinnütziger Arbeit (GA) vollzogen werden kann. Die Kommission ist der Ansicht, dass viele Inhaftierungen vermieden werden könnten, wenn Personen, die nicht in der Lage sind, die Bussen oder Geldstrafen, zu denen sie verurteilt wurden, zu bezahlen, anstelle von Hafttagen gemeinnützige Arbeit leisten könnten. Die Kommission ist erfreut zu erfahren, dass die LKJPD dieses Thema auf ihre Agenda gesetzt hat; Sie wird alle Schritte unterstützen, die auf eine Änderung dieser Bestimmung des Schweizerischen Strafgesetzbuches hinwirken, von der meist Menschen in prekären Verhältnissen betroffen sind.

4. Lateinisches Konkordat über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher

A) Pramont

- > Die IPK stellt fest, dass das Massnahmenzentrum Pramont (VS) – das für den geschlossenen Vollzug von Massnahmen, die gegen minderjährige Knaben und

¹⁰ [Monitoring Justizvollzug](#), Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug.

junge erwachsene Männer angeordnet werden, vorgesehen ist – weiterhin überbelegt ist¹¹. Zur Erinnerung: Pramont – die einzige Einrichtung dieser Art in der Westschweiz – bietet 24 Plätze, was bei weitem nicht ausreicht.

Die Kommission kann auch hier nur fordern, dass die Erweiterung des Bildungszentrums, die im vergangenen Jahr vom Kanton Wallis als Projekt erster Priorität auf die Warteliste des Fonds zur Finanzierung der Investitionen und der Verwaltung der Staatsliegenschaften (FIGI-Fonds) gesetzt wurde, so schnell wie möglich realisiert wird.

B) EDM Aux Léchaïres

- > Die Kommission erinnert daran, dass am 1. Januar 2024 die Zahl der speziell für Minderjährige vorgesehenen Plätze auf 24 der 36 verfügbaren Plätze erhöht wurde (vorher 18). Sie stellt fest, dass die Anzahl der Tage, an denen Minderjährige inhaftiert wurden – 7798 – noch nie so hoch war (+2226 im Vergleich zu 2023). Die Hafttage von jungen Erwachsenen gingen von 4587 auf 2490 zurück (–2097). Die LKJPD weist darauf hin, dass der Anstieg der Hafttage von Minderjährigen hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass sich die Einweisungen in den Strafvollzug im Vergleich zu 2023 fast verdoppelt haben (116 gegenüber 64).
- > Die Kommission stellt fest, dass die Auslastung der 24 Plätze, die Minderjährigen zugewiesen wurden, 88,8 % betrug; im Jahr 2023 lag sie bei 84,7 % (18 Plätze). Zur Erinnerung: Der reguläre Pensionspreis wird auf einer Auslastung von 90 % berechnet. Wenn diese Quote nicht erreicht wird, wird den Kantonen eine «dreizehnte Rechnung» zugestellt, um das Defizit auszugleichen.
- > Die IPK kam in ihrem letzten Bericht zum Schluss, dass eine Erhöhung der Anzahl Haftplätze für Minderjährige in Les Léchaïres nicht ausreicht und dass zusätzliche Plätze in Einrichtungen für den Vollzug von Massnahmen gesucht werden müssen, um zu verhindern, dass Minderjährige mangels geeigneter Alternativen ihren Aufenthalt in der EDM (Untersuchungshaft und vorzeitiger Strafvollzug) verlängern müssen. Sie wiederholt diese Forderung und fordert die Konkordatskantone auf, geeignete Lösungen zu finden.
- > Die Kommission stellt schliesslich fest, dass im Jahr 2024 das Alter der in der EDM in Les Léchaïres inhaftierten Minderjährigen und jungen Erwachsenen zwischen 13 und 22 Jahren lag, wobei 95 % der Insassen zwischen 15 und 19 Jahre alt waren.

C) Geschlossene Strafanstalt für Mädchen

- > Die IPK nimmt befriedigt zur Kenntnis, dass im Juli 2024 die Aufnahmeeinheit Time Up in Freiburg eröffnet wurde und vier Plätze für den Vollzug von Strafmassnahmen in geschlossenen Einrichtungen anbietet, die gegen Mädchen verhängt wurden. Es handelt sich um die einzige derartige Struktur innerhalb des lateinischen Konkordats. Die Kommission mässigte jedoch ihren Enthusiasmus, da sie der Ansicht war, dass vier Plätze sicherlich nicht ausreichen würden, um den Bedarf zu decken. Diese vier Plätze sind bereits belegt, berichtet die LKJPD. Die IPK erwartet von den Konkordatskantonen, dass sie wachsam bleiben, damit sie nicht in einigen Jahren mit einer ähnlichen Situation wie in Pramont konfrontiert werden.

¹¹ Der Bericht der LKJPD nennt für 2024 einen jährlichen Belegungsgrad von 100,1 % und am 15. März 2025 eine Warteliste, die 22 Personen und 1 minderjährige Person umfasst.

5. Verschiedenes

- > Die IPK fordert die LKJPD auf, ihr eine Statistik über die von den Konkordatskantonen ausgestellten Haftbefehle vorzulegen, die nicht vollstreckt werden, weil nicht genügend Plätze in den Strafvollzugsanstalten zur Verfügung stehen. Die Kommission ist der Ansicht, dass ein solcher Überblick die Überlegungen über die Anzahl der erforderlichen Plätze bei der Gefängnisplanung unterstützen wird. Die geforderten Zahlen wurden von den kantonalen Stellen nicht oder nur teilweise übermittelt. Die Kommission missbilligte diese Haltung und fordert die genannten Stellen nachdrücklich auf, ihr die gewünschten Daten unverzüglich zu übermitteln.
- > Darüber hinaus forderte die IPK die LKJPD auf, ihr eine Statistik über Todesursachen in Gefängnissen zur Verfügung zu stellen. Die Kommission hält fest, dass die Mehrheit der Todesfälle auf natürliche Todesfälle und Selbstmorde zurückzuführen ist. Die Einzelheiten können im Bericht der LKJPD nachgelesen werden.
- > Ausserdem informierte sich die Kommission über die Fortschritte bei der Umsetzung des Programms Objective Desistance (OD), dessen Pilotphase im Januar 2023 endete (*siehe Jahresbericht 2022*). Zur Erinnerung: OD schlägt ein Interventionsmodell vor, das allen lateinischen Einrichtungen, die mit der Betreuung im offenen Vollzug beauftragt sind, gemeinsam ist und darauf abzielt, auf Bewährung entlassene Strafgefangene von kriminellen Aktivitäten fernzuhalten und sie auf dem Weg zur Wiedereingliederung zu begleiten. Dies äussert sich vor allem in verschiedenen Aktivitäten, die von Koordinatoren-Animatoren mithilfe von Freiwilligen organisiert werden.

Die IPK stellt mit Genugtuung fest, dass das OD-Modell in allen Konkordatskantonen angewendet wird und sowohl bei den auf Bewährung entlassenen Strafgefangenen als auch bei den Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfern auf starke Zustimmung stösst. Sie begrüsst den Entscheid der Regierungen, diese Strategie zu entwickeln, deren erste Ergebnisse ermutigend sind, da die Personen, die das Programm durchlaufen haben – insbesondere Ersttäter – insgesamt weniger rückfällig geworden sind als andere.

Im Namen der Interparlamentarischen Kommission «strafrechtlicher Freiheitsentzug»

(Sig.) Jean-Marie Voumard (GE)

Präsident

(Sig.) Patrick Pugin

Sekretär

Freiburg, 9. Mai 2025

Révision partielle du concordat

Texte adopté par la Conférence latine le 27 mars 2025¹

Texte actuel	Proposition
Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes)	Concordat du 10 avril 2006 sur la détention pénale, les mesures pénales et l'assistance de probation concernant les adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes) (modifications du ...)
Les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura, ainsi que le canton du Tessin,	Les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura, ainsi que le canton du Tessin,
vu les articles 372 et 377 à 380 du code pénal suisse ;	vu les articles 372 et 377 à 380 du code pénal suisse ;
vu les articles 5 et 8 de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger conclue le 9 mars 2001 ;	Dans le respect de la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl), du 5 mars 2010 ;
Considérant :	Considérant :
La nécessité de mettre à disposition des autorités compétentes des cantons partenaires les nouvelles structures et les établissements appropriés pour l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures ;	La nécessité de mettre à disposition des autorités compétentes des cantons partenaires les structures, les programmes et les établissements appropriés pour l'exécution de la détention pénale, des mesures pénales et de l'assistance de probation ;
Le besoin d'harmoniser les conditions d'exécution des jugements pénaux et des décisions y relatives, dans un esprit de collaboration intercantonale et interconcordataire, dans le respect également du droit international ;	Le besoin d'harmoniser les modalités de la détention pénale, ainsi que la mise en œuvre des jugements pénaux et des décisions y relatives, dans un esprit de collaboration intercantonale et interconcordataire, dans le respect également du droit international applicable
	Le principe que l'exécution des condamnations pénales doit, pendant toute sa durée, améliorer la prévention de la récidive et favoriser l'insertion sociale.
La volonté de poursuivre et de développer la collaboration intercantonale dans un but de qualité, d'économie et de protection de la collectivité publique,	La volonté de poursuivre et de développer la collaboration intercantonale dans un but de qualité, d'efficacité et de protection de la collectivité publique,
Conviennt :	Conviennt :
Du présent concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (ci-après : le concordat).	Du présent concordat sur la détention pénale, les mesures pénales et l'assistance de probation concernant les adultes dans les cantons latins (ci-après : le concordat).
CHAPITRE PREMIER	CHAPITRE PREMIER
Champ d'application	Champ d'application
Art. 1 Principes	Art. 1 Champ d'application
Le concordat régit :	Le concordat régit :

¹ Ce texte sera transmis au Bureau interparlementaire de coordination (BIC) pour soumission à la procédure de la CoParl.

a) L'exécution des peines privatives de liberté, des mesures thérapeutiques institutionnelles et de l'internement (ci-après : les mesures) ;	a) L'exécution des peines privatives de liberté et leurs formes alternatives ; b) L'exécution des mesures thérapeutiques et de l'internement, ainsi que des autres mesures (ci-après : les mesures) ;
b) l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure, sous réserve des compétences des autorités judiciaires ;	c) L'exécution anticipée des peines ou des mesures ;
	d) L'exécution de la détention provisoire et de la détention pour motifs de sûreté (détention avant jugement) ;
si elles incombent à un canton partenaire et si elles ont lieu dans un établissement concordataire.	si elles incombent à un canton partenaire ou si elles ont lieu dans un établissement concordataire.
	Il régit également l'assistance de probation.
	Le concordat ne régit pas : a) la détention administrative ; b) l'arrestation provisoire au sens des art. 217 ss du code de procédure pénale ; c) la détention pénale des personnes mineures.
CHAPITRE II	CHAPITRE II
Organes du concordat	Organes du concordat
Art. 2 Organes	Art. 2 Organes
¹ Les organes du concordat sont :	¹ Les organes du concordat sont :
a) la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures ;	a) la Conférence concordataire ;
b) le Secrétariat de la Conférence ;	b) le Secrétariat de la Conférence ;
c) la Commission concordataire ;	c) le Conseil concordataire latin ;
d) la Commission de probation.	d) la Commission latine de probation ;
	e) la Commission latine des autorités d'exécution,
	f) la Commission latine des établissements concordataires,
	² La Conférence peut créer une commission spécialisée, au sens de l'art. 62d al. 2 CP, regroupant tout ou partie des cantons partenaires, compétente pour donner les préavis prévus tant par la loi que par la réglementation concordataire. La Conférence édicte par voie de décision les conditions et qualifications pour être membre de dite Commission, ainsi que les modalités de sa constitution et de son fonctionnement. L'exécutif cantonal peut décider de la participation du canton à la commission spécialisée ainsi créée.
Art. 3 Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures	Art. 3 Conférence concordataire
¹ La Conférence latine se compose d'une personne représentant chacun des cantons romands. Chaque gouvernement cantonal désigne un membre de l'exécutif cantonal pour l'y représenter et agir en son nom.	¹ La Conférence concordataire se compose d'une personne représentant chacun des cantons romands. Chaque gouvernement cantonal désigne un membre de l'exécutif cantonal pour l'y représenter et agir en son nom.
² Un membre de l'exécutif du canton du Tessin prend part aux séances avec voix consultative.	² Le membre de l'exécutif du canton du Tessin n'a voix délibérative que pour les sujets mentionnés aux art. 30 et 31 du présent concordat.

³ Les membres de la Conférence peuvent se faire assister des personnes en charge de l'exécution des peines et des mesures.	³ Les membres de la Conférence peuvent se faire assister des membres du Conseil concordataire latin au sens de l'art. 7 al. 1 du présent concordat.
Art. 4 Attributions	Art. 4 Attributions
¹ La Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures (ci-après : la Conférence) est l'organe supérieur du concordat.	¹ La Conférence concordataire est l'organe supérieur du concordat.
² La Conférence a les attributions suivantes :	² La Conférence concordataire prend les décisions que le concordat met dans sa compétence.
a) elle prend les décisions que le concordat met dans sa compétence ;	³ Elle a en particulier les attributions suivantes :
b) elle élabore, dans les domaines où elle le juge nécessaire, des règlements d'application du concordat. Ces règlements sont adoptés par les cantons partenaires selon les règles qui leur sont propres ;	a) elle élabore, dans les domaines où elle le juge nécessaire, des décisions d'application du concordat. Ces décisions sont adoptées par les cantons partenaires selon les règles qui leur sont propres ;
c) elle adopte, dans les domaines où elle le juge nécessaire, des directives et des recommandations à l'intention des cantons partenaires en vue d'harmoniser l'exécution :	b) elle veille à l'harmonisation de l'exécution de la détention pénale, des peines et des mesures et de l'assistance de probation ;
- des peines privatives de liberté et des mesures ; il en est de même pour l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure relevant du concordat ; les compétences des autorités judiciaires sont réservées	<i>Supprimé</i>
- de toutes les formes dérogatoires des peines privatives de liberté	<i>Supprimé</i>
d) elle surveille l'application et l'interprétation du concordat. Elle veille, notamment, à ce que les règlements des établissements concordataires ne contiennent rien de contraire au concordat ni à ses dispositions d'application ;	c) elle surveille l'application et l'interprétation du concordat ;
	d) elle arrête dans une décision la liste des établissements reconnus destinés à la détention pénale et à l'exécution des peines et des mesures relevant du présent concordat.
e) elle peut proposer aux cantons partenaires la création de nouvelles structures ou la gestion de certains établissements par des exploitants privés à des conditions déterminées (art. 379 CP). Au besoin, elle adresse aux cantons partenaires des recommandations concernant des améliorations ou des adaptations à apporter notamment au régime de l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures. Il en est de même pour l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure ; les compétences des autorités judiciaires sont réservées ;	e) elle adopte la planification pénitentiaire et approuve la nécessité de nouvelles structures ;
f) elle propose au gouvernement du canton intéressé de modifier l'affectation d'un établissement concordataire, respectivement d'une section ;	f) elle ratifie la proposition d'un canton partenaire, dans le cadre de la planification pénitentiaire, de modifier l'affectation d'un établissement concordataire, respectivement d'une section ;
g) elle est compétente pour passer convention avec un canton non-partenaire pour le placement de certaines catégories de personnes détenues ;	g) elle est compétente pour passer convention avec un canton non-partenaire pour le placement de certaines catégories de personnes détenues ;

h) elle entretient des relations avec la Confédération, les deux autres concordats pénitentiaires et les cantons non-partenaires ;	h) elle entretient des relations avec la Confédération, les autres concordats pénitentiaires et les cantons non-partenaires ;
i) elle assure les relations nécessaires avec d'autres organes institutionnels, des tiers intéressés et les médias ;	i) elle assure les relations nécessaires avec d'autres organes institutionnels, des tiers intéressés et les médias ;
j) elle favorise et soutient la formation initiale, la formation continue et le perfectionnement professionnel du personnel chargé de l'application des peines et des mesures relevant du présent concordat ;	j) elle soutient les initiatives visant à la promotion de l'attractivité des métiers pénitentiaires ;
k) elle arrête dans un règlement la liste des établissements destinés à l'exécution des peines et des mesures relevant du présent concordat et les règles minima.	k) elle valide les taux d'encadrement et les règles minimales dans la prise en charge des différents régimes de détention et dans l'assistance de probation tels que proposés par le Conseil concordataire latin.
Art. 5 Organisation	Art. 5 Organisation
¹ La Conférence désigne un de ses membres pour la présider.	¹ La Conférence désigne un de ses membres pour la présider.
² Elle constitue un secrétariat dont les frais sont supportés en commun par les cantons partenaires. Elle fixe la contribution de chaque canton.	² Elle constitue un secrétariat dont les frais sont supportés en commun par les cantons partenaires. Elle fixe la contribution de chaque canton.
³ Elle se réunit aussi souvent que nécessaire, mais au moins une fois par an ou lorsque l'un des membres de la Conférence en fait la demande.	³ Elle se réunit aussi souvent que nécessaire, mais au moins deux fois par an ou lorsque l'un des membres de la Conférence en fait la demande.
⁴ Elle fixe son mode de fonctionnement.	⁴ Elle fixe son mode de fonctionnement.
Art. 6 Secrétariat de la Conférence	Art. 6 Secrétariat de la Conférence
¹ La Conférence désigne une personne en qualité de secrétaire de la Conférence.	¹ Le secrétariat général de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) assure le secrétariat de la Conférence concordataire, dont la préparation de ses séances et la tenue des procès-verbaux.
² Cette personne prépare les séances de la Conférence, tient les procès-verbaux et assure le bon fonctionnement du secrétariat.	² Le secrétaire général de la CLDJP assure le bon fonctionnement du secrétariat.
³ Elle veille à l'exécution des décisions de la Conférence et, selon les cas, à leur publication et à leur diffusion. Elle exécute les travaux dont elle la charge.	³ Il veille à l'exécution des décisions de la Conférence et, selon les cas, à leur publication et à leur diffusion. Il exécute les travaux dont il a la charge.
Art. 7 Commission concordataire	Art. 7 Conseil concordataire latin
¹ La Commission concordataire est composée de personnes chargées de l'exécution des peines et des mesures des cantons partenaires, désignées par leur chef de département.	¹ Le Conseil concordataire latin est composé des personnes assumant une responsabilité dirigeante dans le secteur pénitentiaire et rapportant directement au membre compétent en la matière au sein du gouvernement cantonal.
² Elle est présidée par la personne qui assume la fonction de secrétaire de la Conférence.	² La Conférence désigne la personne qui assume la présidence du Conseil concordataire latin.
³ Une personne représentant la Commission de probation, désignée par celle-ci, prend part aux séances avec voix consultative.	³ Les présidents des commissions désignées à l'art. 2 al. 1 lit. d) à f), ou leurs suppléants, prennent part aux séances avec voix consultative.
⁴ La commission s'organise et fixe son mode de fonctionnement.	⁴ Le conseil s'organise et fixe son mode de fonctionnement.
Art. 8 Attributions	Art. 8 Attributions
La Commission concordataire a pour attributions :	Le Conseil concordataire latin a pour attributions :
a) d'étudier les questions qui lui sont soumises par la Conférence, le secrétariat de celle-ci ou l'un de ses propres membres ;	a) de concrétiser la coordination et l'harmonisation de la pratique en matière d'exécution de la détention pénale, des peines et des mesures et de l'assistance de probation dans les cantons

	partenaires. A cette fin, il peut adopter des directives.
b) de soumettre à la Conférence, par l'intermédiaire de la personne qui préside la commission, toutes propositions utiles à l'application ou à l'adaptation du concordat ;	b) d'émettre des recommandations concernant des améliorations ou des adaptations à apporter au régime de l'exécution de la détention avant jugement, des peines privatives de liberté et des mesures, notamment en lien avec les règles minimales mentionnées à l'art. 4 al. 2 lit. k), ainsi qu'en matière d'assistance de probation. Il en va de même pour l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure ; c) de veiller à ce que les règlements des établissements concordataires ne contiennent rien de contraire au concordat ni à ses dispositions d'application ; d) de valider les règlements d'organisation et de fonctionnement des commissions ; e) d'étudier les questions qui lui sont soumises par la Conférence, le secrétariat de celle-ci ou l'une des commissions ; f) d'exercer les compétences que la Conférence lui délègue ;
c) de promouvoir la coordination et l'harmonisation de la pratique, en particulier en matière d'exécution des peines et des mesures dans les cantons partenaires.	g) de soumettre à la Conférence toutes propositions utiles à l'application ou à l'adaptation du concordat.
Art. 9 Commission de probation	Art. 9 Commission latine de probation
¹ La Commission de probation est composée des personnes dirigeant des services ou des offices de probation des cantons partenaires. La personne qui préside la Commission de probation est désignée par la Conférence.	¹ La Commission latine de probation regroupe des responsables des offices/services des cantons latins en charge de l'assistance de probation.
² Une personne représentant la Commission concordataire, désignée par celle-ci, prend part aux séances avec voix consultative.	<i>Supprimé</i>
³ La commission s'organise et fixe son mode de fonctionnement.	³ Elle s'organise et fixe son mode de fonctionnement.
Art. 10 Attributions	Art. 10 Attributions
La Commission de probation a pour attributions :	La Commission latine de probation a pour attributions :
a) de coordonner et harmoniser la pratique de la probation des cantons partenaires ;	a) de coordonner et harmoniser la pratique de la probation des cantons partenaires ;
b) d'assurer en particulier le transfert de l'exécution d'un jugement prescrivant une assistance de probation ;	b) d'assurer le transfert entre cantons partenaires d'une assistance de probation ;
c) de procéder à toutes les études demandées par la Conférence ou la personne désignée comme secrétaire de celle-ci ;	c) de proposer des directives, lesquelles sont adoptées par le Conseil concordataire latin ;
d) de soumettre à la Conférence, par l'intermédiaire de la personne désignée comme secrétaire de celle-ci, toutes les propositions qu'elle juge opportunes.	d) d'émettre des recommandations.
	Art. 10a Commission latine des autorités d'exécution
	¹ La Commission latine des autorités d'exécution regroupe des responsables des offices/services des cantons latins en charge de l'application des peines et des mesures.

	² Elle s'organise et fixe son mode de fonctionnement.
	Art. 10b Attributions
	La Commission latine des autorités d'exécution a pour attributions : a) de coordonner et harmoniser la pratique en matière d'exécution des sanctions pénales ; b) d'assurer la délégation entre cantons partenaires de l'exécution des sanctions pénales ; c) de proposer des directives, lesquelles sont adoptées par le Conseil concordataire latin ; d) d'émettre des recommandations.
	Art. 10c Commission latine des établissements concordataires
	¹ La Commission latine des établissements concordataires est composée des personnes qui dirigent des établissements reconnus au sens de l'art. 4 al. 2 lit. d).
	² Elle s'organise et fixe son mode de fonctionnement, au besoin par la constitution de sous-commissions thématiques.
	Art. 10d Attributions
	La Commission latine des établissements concordataires a pour attributions : a) de coordonner et harmoniser la prise en charge des personnes privées de liberté ; b) de proposer des directives, lesquelles sont adoptées par le Conseil concordataire latin ; c) d'émettre des recommandations.
CHAPITRE III	CHAPITRE III
Etablissements concordataires	Etablissements concordataires
Art. 11 Engagement des cantons	Art. 11 Engagement des cantons
¹ Sous réserve de l'octroi des crédits nécessaires par les gouvernements et les parlements des cantons partenaires concernés, ainsi que des subventions fédérales, les cantons partenaires s'engagent selon la planification de la Conférence, en vertu du présent concordat, à mettre à disposition les structures et les établissements prévus par le droit fédéral et à les doter des moyens et du personnel nécessaires.	¹ Sous réserve de l'octroi des crédits nécessaires par les gouvernements et les parlements des cantons partenaires concernés, ainsi que des subventions fédérales, les cantons partenaires s'engagent selon la planification de la Conférence, en vertu du présent concordat, à mettre à disposition les structures et les établissements prévus par le droit fédéral et à les doter des moyens et du personnel nécessaires.
² La Conférence veille à ce que les études et travaux concernant la création de nouveaux établissements soient conduits avec célérité.	² <i>Supprimé</i>
	Art. 11a Notion d'établissement concordataire
	La Conférence concordataire reconnaît un établissement ou une partie d'établissement en tant qu'institution concordataire, sur proposition du canton du lieu d'implantation, dans la mesure où le besoin en est attesté et où l'établissement satisfait aux exigences de l'art. 4 al. 2 lit. k).
Art. 12 Exigences pour les établissements	Art. 12 Exigences pour les établissements
La Conférence édicte des recommandations en matière de sécurité, d'encadrement, d'assistance, de formation et de travail au sein des différents types d'établissements ou sections d'établissements affectés à l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures.	La Conférence concordataire édicte une décision sur les exigences minimales pour les établissements, notamment en matière de sécurité, d'encadrement, d'assistance, de formation et de travail au sein des différents types d'établissements.

Art. 13 Séparation des sexes	Art. 13 Séparation des genres
¹ Pour l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures, les hommes et les femmes sont placés dans des établissements distincts ou des sections d'établissements distinctes.	¹ Pour l'exécution de la détention pénale, les hommes et les femmes sont en principe placés dans des établissements distincts ou des sections d'établissements distinctes. Les activités de travail, de formation et de loisirs peuvent toutefois être exercées dans des espaces communs.
² La Conférence peut prévoir des exceptions, notamment pour l'exécution des mesures et pour les formes d'exécution dérogatoires.	² Sous réserve d'exceptions pour des motifs de protection de la personne ou des codétenus ou en fonction de l'organisation de l'établissement, le principe d'autodétermination prévaut pour les personnes transgenres et intersexuées.
CHAPITRE IV	CHAPITRE IV
Placement et admission des personnes détenues	Placement et admission des personnes détenues
Art. 14 Placement	Art. 14 Placement
¹ Les cantons partenaires s'engagent à placer dans les établissements ou les sections d'établissements reconnus par la Conférence les personnes détenues et internées auxquelles s'applique le présent concordat.	¹ Les cantons partenaires s'engagent à placer dans les établissements ou les sections d'établissements concordataires les personnes détenues placées sous leur autorité
² La Conférence fixe dans un règlement les conditions auxquelles un canton peut ne pas placer dans les établissements précités une personne détenue condamnée à une peine de courte durée.	² <i>Supprimé</i>
³ Le placement ou le transfert d'une personne détenue dans un établissement non concordataire, qu'il soit ou non situé dans l'un des cantons partenaires, demeure réservé dans des circonstances particulières, notamment pour des motifs de prise en charge, de sécurité, de discipline ou d'effectif des personnes détenues, sous réserve des compétences des autorités judiciaires.	³ Le placement ou le transfert d'une personne détenue dans un établissement non concordataire est possible dans des circonstances particulières, notamment pour des motifs de prise en charge, de sécurité, de comportement ou d'effectif des personnes détenues.
Art. 15 Admission	Art. 15 Admission
¹ Les cantons disposant d'établissements ou de sections d'établissements concordataires s'engagent à y admettre les personnes détenues des cantons partenaires.	¹ Les cantons disposant d'établissements ou de sections d'établissements concordataires s'engagent (doivent) à y admettre les personnes détenues des cantons partenaires.
² Dans la mesure où les établissements disposent d'un nombre de places suffisant, ils peuvent y admettre les personnes en détention avant jugement ou détenues en exécution anticipée de peine ou de mesure ; les compétences des autorités judiciaires sont réservées.	² <i>Supprimé</i>
Art. 16 Procédure	Art. 16 Procédure
¹ Les autorités compétentes désignées par le canton auxquelles incombe l'exécution du jugement ou de la décision (ci-après : canton de jugement ou celui dont la personne détenue dépend) procèdent selon leur libre appréciation au placement de la personne concernée dans l'établissement ou la section d'établissement approprié.	¹ Les autorités compétentes désignées par le canton auxquelles incombe l'exécution du jugement ou de la décision (ci-après : canton de jugement ou celui dont la personne détenue dépend) procèdent selon leur libre appréciation au placement de la personne concernée dans l'établissement ou la section d'établissement approprié.
² Elles se fondent sur les indications contenues dans le jugement ou la décision, ainsi que sur les différents éléments qui leur sont fournis ou qu'elles requièrent suivant les cas auprès d'une commission, d'une personne désignée comme expert ou de l'autorité judiciaire.	² Elles se fondent sur les indications contenues dans le jugement ou la décision, ainsi que sur les différents éléments qui leur sont fournis ou qu'elles requièrent, notamment, auprès d'une commission spécialisée (art. 62d al. 2 CP), d'une personne désignée comme expert ou de l'autorité judiciaire.
³ Sous réserve que la procédure cantonale le permette, le jugement motivé et l'extrait du casier judiciaire sont transmis à la direction de l'établissement, ainsi	³ La direction de l'établissement doit être nantie de tous les éléments pertinents pour la gestion des risques et des ressources de la personne.

que, le cas échéant, l'expertise psychiatrique ou tout autre avis.	
⁴ Si, en cours d'exécution, la direction de l'établissement est de l'avis que la personne détenue doit être transférée, elle adresse une demande à l'autorité compétente du canton de jugement ou de celui dont la personne détenue dépend.	⁴ Les informations utiles au placement s'échangent de manière privilégiée par voie électronique (e-dossiers).
⁵ Demeure réservé le droit cantonal pour les transferts consécutifs à une modification de la condamnation après jugement.	⁵ <i>Supprimé</i>
	Art. 16a Transfert
	¹ Si, en cours de détention, la direction de l'établissement est de l'avis que la personne détenue doit être transférée, elle adresse une demande motivée à l'autorité compétente du canton de jugement ou de celui dont la personne détenue dépend. ² En cas d'urgence, l'établissement prend les dispositions nécessaires et informe dès que possible l'autorité compétente pour décision définitive.
CHAPITRE V	Chapitre V
Exécution des peines et mesures dans les établissements concordataires	Exécution de la détention pénale dans les établissements concordataires
Art. 17 Compétences	Art. 17 Compétences
¹ Le canton de jugement exerce, à moins qu'il ne les ait expressément déléguées à un autre canton, toutes les compétences légales relatives à l'exécution de la peine ou de la mesure.	¹ Le canton de jugement exerce, à moins qu'il ne les ait expressément déléguées à un autre canton, toutes les compétences légales relatives à l'exécution de la détention pénale. Il est également compétent en matière d'assistance de probation
² Il statue notamment sur :	² Il statue notamment sur :
	a) la détention pour des motifs de sûreté (art. 364a et 440 CPP) ;
a) la libération définitive ou conditionnelle ;	b) la libération définitive ou conditionnelle ;
b) le travail externe et le logement externe ;	c) le travail externe et le logement externe ;
c) les congés et les différentes autorisations de sortie ;	d) les sorties ;
d) l'interruption d'une peine ou d'une mesure ;	e) l'interruption d'une peine ou d'une mesure ;
e) la suppression, respectivement la levée d'une mesure ;	f) la libération conditionnelle d'une mesure, respectivement sa levée ;
f) la renonciation à faire exécuter une peine ou une mesure ;	g) la renonciation à faire exécuter une peine ou une mesure ;
g) la réintégration ;	h) la réintégration ;
h) le renvoi de l'exécution d'une peine ou d'une mesure ;	i) le report de l'exécution d'une peine ou d'une mesure ;
i) le transfert dans un autre établissement.	j) <i>supprimé</i>
³ Il est également compétent en matière d'assistance de probation et d'assistance sociale, s'il n'a pas délégué celles-ci à l'autorité du canton dans lequel la personne détenue se rendra après sa libération.	³ <i>Supprimé</i>
Art. 18 Plan d'exécution de la peine et de la mesure	Art. 18 Plan d'exécution de la sanction
¹ Dans le but de développer le comportement social de la personne détenue, tout en protégeant la collectivité publique, un plan d'exécution de la peine et un plan de traitement pour l'exécution de la mesure sont établis, sous réserve des dispositions sur l'internement à vie.	¹ Un plan d'exécution de la sanction (PES) établit, pour chaque personne éligible, les besoins d'intervention et les objectifs qui y sont liés, ainsi que les phases d'élargissements et les conditions y relatives. Le travail ainsi défini avec la personne en exécution de sanction doit, pendant toute la durée de

	l'exécution celle-ci, être systématiquement orienté vers l'analyse du risque de récidive, des ressources et des besoins d'intervention afin d'améliorer la prévention de la récidive et favoriser l'insertion sociale.
² La Conférence fixe les conditions et les modalités d'application.	² La Conférence fixe dans une décision les conditions et les modalités d'application.
³ Sont réservées la compétence, la procédure et la responsabilité des cantons en matière de plan d'exécution de la peine et de la mesure.	³ <i>Supprimé</i>
Art. 19 Statut des personnes détenues	Art. 19 Statut des personnes détenues
Les personnes détenues placées dans un établissement concordataire sont soumises aux prescriptions légales et réglementaires du canton où l'établissement a son siège, notamment en matière disciplinaire.	Les personnes détenues placées dans un établissement concordataire sont soumises aux prescriptions légales et réglementaires du canton où l'établissement a son siège, notamment en matière disciplinaire.
Art. 20 Visite des établissements	Art. 20 Liens avec les établissements
Les autorités compétentes des cantons partenaires ont la faculté de visiter les établissements concordataires.	¹ Les autorités de surveillance désignées par les cantons partenaires ont la faculté de visiter, dans les établissements concordataires, les personnes détenues sous l'autorité respective de leur canton.
	² Les autorités d'exécution et les directions d'établissements entretiennent des contacts réguliers. Les autorités d'exécution ont la liberté de rencontrer les personnes détenues sous leur autorité.
Art. 21 Rapports et préavis	Art. 21 Rapports et préavis
¹ Les établissements concordataires font rapport au canton de jugement, au canton siège de l'établissement ou à celui dont dépend la personne détenue, dans les meilleurs délais, en cas d'échec d'un congé, d'évasion, de maladie ou d'accident grave, ou de décès d'une personne détenue.	¹ Les établissements concordataires font rapport au canton de jugement ou à celui dont dépend la personne détenue, ainsi qu'au canton siège de l'établissement, dans les meilleurs délais, en cas d'échec d'une sortie, d'évasion, de maladie, d'accident grave ou de décès d'une personne détenue.
² Ils préavisent notamment au sujet des congés, du travail externe et du logement externe, de la libération conditionnelle et de l'interruption de la peine privative de liberté ou de la mesure.	² Ils préavisent notamment au sujet des sorties, du travail externe et du logement externe, de la libération conditionnelle et de l'interruption de la peine privative de liberté ou de la mesure.
³ Ils répondent à toute demande de renseignement adressée par les cantons de jugement ou ceux dont dépend la personne détenue au sujet des personnes détenues placées sous leur autorité.	³ Ils répondent à toute demande de renseignement adressée par le canton de jugement, ou celui dont dépend la personne détenue, au sujet des personnes placées sous leur autorité.
Art. 22 Assistance	Art. 22 Assistance
Les cantons du siège de l'établissement assurent l'assistance sociale, médicale et spirituelle dans les établissements.	Le canton du siège de l'établissement assure, dans celui-ci, l'assistance sociale, médicale et spirituelle.
Art. 23 Travail, formation et perfectionnement	Art. 23 Travail, formation et perfectionnement
¹ Les cantons partenaires prévoient des possibilités de travail pour les personnes détenues et d'acquisition d'une formation ou de perfectionnement pour favoriser leur développement et leur comportement social.	¹ Les cantons partenaires prévoient des possibilités de travail pour les personnes détenues et d'acquisition d'une formation ou de perfectionnement pour favoriser leur développement et leurs compétences sociales.
² Ils tiennent compte des besoins, des circonstances, des possibilités des établissements et de la protection de la collectivité publique.	² Ils tiennent compte des besoins, des circonstances, des possibilités des établissements et de la protection de la collectivité publique.
	Art. 23a Prise en charge forensique

	Les cantons partenaires veillent à assurer une prise en charge et une offre thérapeutique de portée et de nature forensiques envers les personnes détenues susceptibles de réduire le risque de récidive et d'améliorer les ressources pour la réinsertion sociale.
Art. 24 Frais médicaux	Art. 24 Soins médicaux
	¹ Le principe de l'équivalence des soins implique que chaque personne détenue doit pouvoir bénéficier des soins médicaux nécessaires et appropriés, à l'instar de ceux disponibles en milieu libre, en tenant compte des contraintes sécuritaires et en excluant le principe du libre choix du médecin.
¹ Le droit fédéral règle la prise en charge des coûts des prestations dont bénéficie la personne détenue soumise à ce droit (actuellement LAMal).	
² La prise en charge des primes de l'assurance obligatoire des soins, de la franchise, de la quote-part des coûts dépassant la franchise et de la contribution aux coûts d'hospitalisation est arrêtée par la législation du canton dans lequel la personne détenue était régulièrement établie au moment de son arrestation et de son jugement.	
³ La prise en charge des coûts des prestations des personnes détenues non soumises au droit fédéral (actuellement LAMal) est supportée par le canton de jugement ou celui dont la personne détenue dépend.	
⁴ La personne détenue prend en charge les coûts des prestations dont elle a bénéficié, lorsque sa situation de fortune ou le produit de son travail le permet.	
	² Les entités et personnes associées à la prise en charge médicale sont tenues de collaborer entre elles et d'échanger toutes les informations dont elles ont besoin pour accomplir leur travail.
⁵ Sous cette réserve, les frais médicaux sont supportés :	
a) par le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue en cas de maladie ;	
b) par le canton du siège de l'établissement de détention en cas d'accident.	
⁶ Les frais liés au traitement mais non couverts par le droit fédéral constituent des frais d'exécution de la peine ou de la mesure.	
	Art. 24a Frais médicaux ¹ Le droit fédéral règle la prise en charge des coûts des prestations dont bénéficie la personne détenue soumise à ce droit (actuellement LAMal). ² La prise en charge des primes de l'assurance obligatoire des soins, de la franchise, de la quote-part des coûts dépassant la franchise et de la contribution aux coûts d'hospitalisation est arrêtée par la législation du canton dans lequel la personne détenue était régulièrement établie au moment de son arrestation et de son jugement. ³ Selon le principe de subsidiarité, les frais de soins indispensables qui ne peuvent en définitive être pris en charge ni par l'assurance maladie (LAMal ou autre assurance équivalente), ni en tout ou en partie par la personne détenue, ni par l'aide sociale compétente,

	sont à la charge du canton de jugement ou de celui dont dépend la personne.
	⁴ En corrélation avec les règles prévalant en milieu libre et lorsque sa situation de fortune ou le produit de son travail le permet, il appartient à la personne détenue de prendre en charge les coûts des prestations dont elle a bénéficié et qui peuvent lui être imputés, ainsi que les primes d'assurances qui lui incombent. La Conférence règle les modalités de cette prise en charge.
Art. 25 Frais dentaires	Art. 25 Autres frais
¹ Sous réserve de leur prise en charge par la personne détenue, les frais dentaires qui ne sont pas à la charge de l'assurance obligatoire des soins sont supportés par le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue dans la mesure où ils sont strictement nécessaires sur le plan médical.	¹ Sous réserve de leur prise en charge par la personne détenue ou par l'aide sociale, les frais suivants qui ne sont pas à la charge de l'assurance obligatoire des soins sont supportés par le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue dans la mesure où ils sont strictement nécessaires sur le plan médical :
	a) les frais dentaires ;
	b) les frais oculaires ;
	c) les autres frais dont la nécessité est médicalement prouvée.
² La Conférence fixe la part des frais que la personne détenue doit prendre en charge.	² La Conférence fixe la part des frais que la personne détenue doit prendre en charge.
Art. 26 Placement thérapeutique institutionnel	Art. 26 Abrogé
La prise en charge des frais médicaux en cas de placement dans un établissement thérapeutique est réglée conformément à l'article 28.	
Art. 27 Risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle	Art. 27 Risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle
¹ Lorsque la personne détenue est placée dans l'établissement, le canton du siège de l'établissement assure la personne détenue contre ces risques et supporte les conséquences financières de ces risques. La Conférence fixe les conditions et les modalités de cette prise en charge.	¹ Lorsque la personne détenue est placée dans l'établissement, le canton du siège de l'établissement assure la personne détenue contre ces risques et supporte les conséquences financières de ces risques. La Conférence fixe les conditions et les modalités de cette prise en charge.
² L'autorité compétente qui place une personne détenue contre rémunération dans le cadre du travail externe informe l'employeur qu'il doit assurer la personne détenue contre les risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle.	² L'autorité compétente qui place une personne détenue contre rémunération dans le cadre du travail externe informe l'employeur qu'il doit assurer la personne détenue contre les risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle.
Art. 28 Prix de pension	Art. 28 Prix de pension
¹ Le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue est responsable du paiement des frais de pension de cette dernière.	¹ Le canton de jugement ou celui dont dépend la personne détenue est responsable du paiement des frais de pension de cette dernière.
² Les prix de pension dans les établissements concordataires sont fixés par la Conférence, qui tient compte notamment :	² Les prix de pension dans les établissements concordataires sont fixés par la Conférence.
a) des types d'établissements ou de sections d'établissements ;	<i>Supprimé</i>
b) des exigences que ces derniers doivent remplir ;	<i>Supprimé</i>
c) des conditions de leur exploitation ;	<i>Supprimé</i>
d) du montant que la personne détenue est appelée à payer au titre de participation aux frais d'exécution.	<i>Supprimé</i>

Art. 29 Rémunération, indemnité et participation aux frais d'exécution	Art. 29 Rémunération, indemnité et participation aux frais d'exécution
¹ Les personnes détenues placées dans les établissements concordataires reçoivent une rémunération nette pour leur travail ou une indemnité équitable en cas de participation à des mesures de formation de base et de formation continue.	¹ Les personnes détenues placées dans les établissements concordataires reçoivent une rémunération nette pour leur travail ou une indemnité équitable en cas de participation à des mesures de formation ou reconnues comme telles.
² La Conférence fixe les conditions, les modalités et les montants de la rémunération, de l'indemnité et de la participation de la personne détenue aux frais d'exécution.	² La Conférence fixe les conditions, les modalités et les montants de la rémunération, de l'indemnité équitable et de la participation de la personne détenue aux frais d'exécution.
	³ Ces montants sont réévalués périodiquement pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie.
CHAPITRE VI	CHAPITRE VI
Adhésion partielle du canton du Tessin	Adhésion partielle du canton du Tessin
Art. 30 Placement des personnes détenues dans les cantons partenaires par les autorités tessinoises	Art. 30 Placement des personnes détenues dans les cantons partenaires par les autorités tessinoises
Les cantons romands reçoivent les personnes détenues que le canton du Tessin demande à placer :	Les cantons romands reçoivent les personnes détenues que le canton du Tessin demande à placer :
a) dans les établissements ouverts disposant d'une section fermée ou les établissements fermés disposant d'une section ouverte, si la peine est d'une année au moins ;	a) dans les établissements ouverts disposant d'une section fermée ou les établissements fermés disposant d'une section ouverte, si la peine est d'une année au moins ;
b) dans les établissements destinés à l'exécution des mesures applicables aux jeunes adultes ;	b) dans les établissements destinés à l'exécution des mesures applicables aux jeunes adultes ;
c) dans les établissements destinés à recevoir des personnes détenues dangereuses souffrant d'une maladie mentale.	c) dans les établissements destinés à recevoir des personnes détenues sous mesures thérapeutiques institutionnelles.
Art. 31 Placement des personnes détenues dans le canton du Tessin par les autorités des cantons romands	Art. 31 Placement des personnes détenues dans le canton du Tessin par les autorités des cantons romands
Le canton du Tessin reçoit prioritairement les personnes détenues des cantons partenaires dans la mesure de ses possibilités.	Le canton du Tessin reçoit prioritairement les personnes détenues des cantons partenaires dans la mesure de ses possibilités.
CHAPITRE VII	CHAPITRE VII
Dispositions finales et transitoires	Dispositions finales et transitoires
Art. 32 Contentieux concordataire	Art. 32 Contentieux concordataire
¹ Tout litige entre cantons partenaires ou organes subordonnés du concordat est tranché par la Conférence en instance unique.	¹ Tout litige entre cantons partenaires ou organes subordonnés du concordat est tranché par la Conférence en instance unique.
² La loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) est applicable.	² La loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) est applicable.
Art. 33 Contrôle parlementaire coordonné	Art. 33 Contrôle de gestion interparlementaire
¹ Le contrôle parlementaire coordonné est institué conformément à l'article 8 de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger conclue le 9 mars 2001 (ci-après : la Convention).	¹ Le contrôle de gestion interparlementaire est institué conformément aux articles 15 et suivants de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)
² La Commission interparlementaire est composée de trois membres par canton, désignés par le Parlement de chaque canton.	² La Commission interparlementaire est composée de trois membres par canton, désignés par le Parlement de chaque canton.

³ L'article 8 de la Convention indique le mandat et les modalités de fonctionnement de cette commission interparlementaire.	³ Les articles 15 et suivants CoParl indique le mandat et les modalités de fonctionnement de cette commission interparlementaire.
Art. 34 Entrée en vigueur	Art. 34 Entrée en vigueur
¹ Le concordat entre en vigueur, après avoir été approuvé par les autorités compétentes de tous les cantons partenaires, à la date que fixera la Conférence.	¹ Le concordat entre en vigueur, après avoir été approuvé par les autorités compétentes de tous les cantons partenaires, à la date que fixera la Conférence.
² Dès cette date, le concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin, approuvé par le Conseil fédéral le 3 juin 1985 et sa législation d'application sont abrogés, à l'exception du règlement du 10 décembre 1987 concernant la fondation pour toxicomanes internés et condamnés.	² Dès cette date, le concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin, approuvé par le Conseil fédéral le 3 juin 1985 et sa législation d'application sont abrogés, à l'exception du règlement du 10 décembre 1987 concernant la fondation pour toxicomanes internés et condamnés.
Art. 35 Droit transitoire	Art. 35 Droit transitoire
¹ L'exécution des peines privatives de liberté et des mesures en cours au moment de l'entrée en vigueur est régie par le présent concordat sauf si l'ancien droit est plus favorable à la personne détenue.	¹ L'exécution des peines privatives de liberté et des mesures en cours au moment de l'entrée en vigueur est régie par le présent concordat sauf si l'ancien droit est plus favorable à la personne détenue.
² Pour le surplus, la Conférence prend les dispositions nécessaires pour la période transitoire.	² Pour le surplus, la Conférence prend les éventuelles dispositions nécessaires pour la période transitoire.
³ Les règlements, décisions, recommandations et directives prévus par le concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin demeurent en force, dans la mesure où leurs dispositions ne contreviennent pas aux règles susmentionnées, jusqu'à l'entrée en vigueur de celles qui seront édictées en application du présent concordat.	³ Les règlements, décisions, recommandations et directives prévus par le concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin demeurent en force, dans la mesure où leurs dispositions ne contreviennent pas aux règles susmentionnées, jusqu'à l'entrée en vigueur de celles qui seront édictées en application du présent concordat.
	⁴ La mise en œuvre de la soumission de la détention avant jugement au présent concordat fera l'objet d'une décision spécifique.
	Art. 35a Droit concordataire
	Sont publiés sur le site de la CLDJP : a) les décisions et recommandations adoptées par la Conférence concordataire, b) les directives et recommandations adoptées par le Conseil concordataire latin c) les recommandations émises par les commissions.
Art. 36 Conventions contraires	Art. 36 Conventions contraires
Les cantons partenaires s'abstiennent de conclure des conventions contraires au concordat.	Les cantons partenaires s'abstiennent de conclure des conventions contraires au concordat.
Art. 37 Résiliation	Art. 37 Résiliation
¹ Chacun des cantons partenaires a la faculté de dénoncer le concordat pour la fin d'une année civile, en observant un délai de résiliation de cinq ans.	¹ Chacun des cantons partenaires a la faculté de dénoncer le concordat pour la fin d'une année civile, en observant un délai de résiliation de cinq ans.
² La déclaration de résiliation doit être adressée par le gouvernement cantonal au membre qui préside la Conférence.	² La déclaration de résiliation doit être adressée par le gouvernement cantonal au membre qui préside la Conférence.
	Disposition finale de la modification du ... Les modifications au présent concordat adoptées le ... entrent en vigueur, après avoir été approuvées par les autorités compétentes de tous les cantons partenaires, à la date que fixera la Conférence.

Ainsi adopté par la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police* Le 10 avril 2006, à Lausanne. Le Secrétaire : Henri Nuoffer Le Président : Claude Grandjean, Conseiller d'Etat * Adopté respectivement par la Conférence des autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire (art. 3 du Concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin et art. 8 et ss du Règlement R-1/1 du 10 octobre 1988 de la Conférence).	
---	--

Fribourg, le 6 mai 2025

Commission des finances et de gestion CFG

2024-GC-301

Rapport au Grand Conseil pour l'année 2024

1. Présidence, membres, séances

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Riedo (dès le 24.01.24)

Membres : Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo (jusqu'au 23.01.24), Jean-Daniel Schumacher,

Membres suppléants : Pierre-Alain Bapst, Daniel Bürdel (dès le 09.02.2024), Christophe Chardonnens, Lucas Dupré, Gaétan Emonet, Bruno Marmier (jusqu'au 09.10.24), Julien Vuilleumier (dès le 10.10.2024)

En 2024, la CFG s'est réunie à 27 reprises. 8 de ces séances ont été consacrées à l'examen des comptes et rapports d'activité pour l'année 2023, 8 autres à celui du projet de budget 2025 et 1 séance à la visite d'une unité administrative de l'Etat. La Commission a en outre rencontré par deux fois une délégation du Conseil d'Etat pour un échange de vues et d'informations et a tenu une séance au vert d'une journée entière.

La participation moyenne à ces séances a été de 14 personnes, soit 12,9 membres titulaires et 1,1 membre suppléant par séance.

2. Statut du présent rapport

Par la loi du 6 septembre 2009 sur le Grand Conseil (LGC)¹ et la législation spéciale, le Grand Conseil a délégué à sa Commission des finances et de gestion un certain nombre de compétences allant au-delà de la mission ordinaire d'une commission parlementaire (examen préalable d'affaires

¹ [RSF 121](#).

du Grand Conseil).² Pour rendre compte au Grand Conseil de l'usage qu'elle fait de ces compétences déléguées, en vertu de l'article 14 al. 3 LGC, la Commission est tenue de lui remettre chaque année un rapport sur ses activités.

3. Finances

3.1 Examen des comptes de l'Etat de Fribourg

Du 27 mars au 8 mai 2024, la CFG a consacré 8 séances à l'examen des comptes de l'Etat de Fribourg et de certains établissements autonomes pour l'année 2023 ainsi que de divers rapports d'activité portant sur cette même période.³ Pour ce travail, elle se fonde sur une version détaillée et commentée de ces comptes mise à disposition par le Conseil d'Etat et sur les rapports de ses membres, lesquels, à raison de deux par direction, rencontrent préalablement le chef ou la cheffe ainsi que le secrétaire général ou la secrétaire générale de chaque direction de l'Etat pour une étude approfondie des comptes relevant de la direction concernée et un échange critique y relatif. L'examen en séance plénière de la CFG se fait alors en présence de ces mêmes personnes ainsi que, s'agissant de l'entrée en matière et de la récapitulation, du trésorier d'Etat/chef de l'Administration des finances.

En 2024, la CFG a examiné les comptes 2023 des entités suivantes :

2022-DFIN-82	Etat de Fribourg
2024-DEEF-12	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)
2024-DFAC-3	Office cantonal du matériel scolaire (OCMS)
2024-DFIN-19	Banque cantonale de Fribourg (BCF)
2024-DFIN-18	Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg (CPEF)
2024-DIAF-2	Etablissement cantonal d'assurance des animaux de rente (Sanima)
2024-DSAS-36	Hôpital fribourgeois (HFR)
2024-DSAS-18	Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS)
2024-DSJS-65	Office de la circulation et de la navigation (OCN)

² Pour une énumération des compétences déléguées, se référer au rapport d'activité 2023 (affaire [2024-GC-26](#)).
N.B. : Dans le cadre la révision totale de la loi sur la protection des données (ROF 2023_087), le Grand Conseil n'a pas reconduit l'obligation faite au Conseil d'Etat de transmettre à la CFG un rapport biennal sur l'externalisation des traitements de données. L'examen de ce rapport ne fait donc désormais plus partie des compétences déléguées exercées par la Commission.

³ Voir aussi plus bas, chap. 4.1.

3.2 Examen du projet de budget de l'Etat de Fribourg

Du 2 octobre au 6 novembre 2024, huit autres séances de la Commission ont été consacrées à l'examen du projet de budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2025 (affaire 2023-DFIN-36). Comme pour l'examen des comptes, le travail de la CFG se base alors sur une version détaillée et commentée du document adressé au Grand Conseil et sur les rapports de visiteurs/rapporteurs choisis parmi les membres de la Commission.

3.3 Examen de projets d'actes du Grand Conseil

En 2024, la CFG, mandatée pour cela par le Bureau du Grand Conseil a examiné les projets d'actes suivants :

Projets de lois

2024-DFIN-35	Loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2025
2023-DFIN-54	Loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs

Projets de décrets

2020-DEEF-11*	Octroi d'un crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1715, 1720, 1741 et 1742 du site industriel AgriCo, à Saint-Aubin
2021-DIME-261*	Octroi d'un crédit d'engagement additionnel pour les études de la route de liaison Marly–Matran
2022-DSJS-129*	Crédit d'étude additionnel en vue de la réalisation de la seconde étape de la planifications pénitentiaire 2016-2026 (Déménagement de la prison centrale)
2023-DEEF-42*	Programme de mise en œuvre NPR 2024-2027
2023-DFIN-18	Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023
2023-DIME-97*	Décret relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des entités responsables de la mise en œuvre des mesures de projet d'agglomération
2023.DIME-102*	Crédit additionnel en vue de l'agrandissement et de la restructuration de la Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg
2023-DIME-301*	Crédit d'études additionnel en vue de la construction d'un bâtiment pour la Faculté de droit de l'Université de Fribourg (Tour Henri)
2023-DIME-330*	Octroi d'un crédit d'études pour l'assainissement et la transformation du Château de Bulle
2023-DIME-350*	Crédit d'engagement pour les travaux préparatoires en vue de la construction d'un bâtiment pour la Faculté de droit de l'Université de Fribourg (Tour Henri)
2023-DSAS-61*	Décret relatif à l'octroi d'un cautionnement et d'un prêt en faveur de l'hôpital fribourgeois
2024-DIME-64*	Crédit d'engagement pour la construction et l'équipement d'un bâtiment pour le centre de Stockage Interinstitutionnel Cantonal (SIC) à Givisiez

- 2024-DIME-108* Octroi d'un crédit d'engagement
pour la remise en fonction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac
- 2024-DIME-251* Octroi d'une garantie conditionnelle en faveur de l'OFROU pour la deuxième partie des
études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur
Chamblioux-Bertigny

* Projets de décrets ayant également fait l'objet d'un examen par une commission parlementaire ad hoc, l'examen par la CFG s'étant alors limité à l'aspect financier.

3.4 Préavis concernant la poursuite de projets urgents

Lorsqu'un crédit d'engagement s'avère insuffisant, le Conseil d'Etat doit demander au Grand Conseil un crédit additionnel avant tout nouvel engagement.⁴ Dans l'intervalle, il peut toutefois autoriser la poursuite d'un projet qui ne souffrirait aucun retard, cela après avoir demandé l'avis de la CFG.⁵

En 2024, le Conseil d'Etat a demandé l'avis de la Commission concernant la poursuite du projet suivant :

- > *Construction, par la société BFF SA, du bâtiment Smart Living Building (SLB) sur le site Bluefactory à Fribourg [affaire 2015-DEEF-52] : il s'est avéré que, en raison du renchérissement, de nouvelles contraintes réglementaires et de l'évolution du projet, le prêt conditionnellement remboursable accordé par le Grand Conseil par décret du 19 juin 2018 ne permettra pas de financer entièrement la construction de ce bâtiment. Considérant le projet comme urgent, le Conseil d'Etat a souhaité en autoriser la poursuite en attendant l'octroi, toujours par le Grand Conseil, d'un crédit additionnel. La Commission des finances et de gestion, saisie de la question par le Conseil d'Etat, s'est prononcée en faveur de cette démarche.*

N.B. : Dans sa demande de préavis, le Conseil d'Etat annonçait qu'une demande de crédit additionnel serait adressée au Grand Conseil en vue de la session de septembre 2024. Début décembre, constatant qu'aucun projet n'avait encore été transmis, la CFG a rappelé au Conseil d'Etat l'obligation de présenter au Grand Conseil une telle demande de crédit.

3.5 Rapports de l'Inspection des finances

En application des articles 48ss de la loi sur les finances de l'Etat, l'Inspection des finances réalise chaque année un certain nombre d'inspections et de contrôles auprès des unités administratives de l'Etat, des établissements autonomes et d'autres entités. Les résultats de ces contrôles sont consignés dans des rapports – non publics – adressés à l'entité concernée, au Conseil d'Etat et à la Commission des finances et de gestion. Outre un compte rendu des contrôles effectués, les rapports contiennent, lorsque cela semble indiqué, des recommandations sur la marche à suivre pour pallier les éventuels manquements constatés.

La CFG étudie les rapports de l'IF parallèlement à l'examen des comptes respectivement du projet de budget de l'Etat et en discute les conclusions avec les représentants de la direction concernée du Conseil d'Etat. Lorsqu'un constat ou une recommandation de l'Inspection paraît particulièrement

⁴ [Art. 33 al. 1 LFE.](#)

⁵ [Art. 33 al. 2 LFE.](#)

important-e aux yeux de la Commission, celle-ci s'enquiert à intervalles réguliers de l'état d'avancement du dossier.

En 2024, la CFG a examiné au total 81 rapports d'inspection de l'Inspection des finances.

3.6 Suivi / tableau de bord

Pour assurer un suivi sur la durée de certains enjeux en matière de gestion financière, la Commission tient un tableau de bord. Une partie de ces dossiers sont ouverts à la suite de recommandations figurant dans les rapports mentionnés ci-avant de l'Inspection des finances.

Ont figuré au tableau de bord financier de la CFG, en 2024, les points suivants :

Nouveaux dossiers en 2024

- > Soutien du Conseil d'Etat aux médias régionaux

Autres dossiers ouverts (état au 31.12.2024)

- > Projet e-Justice
- > Egalité salariale
- > SBat : construction et achat d'immeubles
- > SEn : recommandations IF
- > Préfectures : récupérations de traitements

3.7 Communications diverses

Courrier du syndicat SSP : au printemps 2024, la section fribourgeoise du Syndicat suisse des services publics a sollicité une rencontre entre une délégation syndicale et une délégation de la CFG. Le but de cette rencontre aurait été d'examiner les difficultés auxquelles se trouvait confronté le Service de l'enfance et de la jeunesse, le tout en prévision des débats concernant le budget 2025 de l'Etat de Fribourg.

Considérant que l'élaboration du projet de budget relevait de la compétence exclusive du Conseil d'Etat et qu'elle n'avait pas à s'y immiscer à ce stade de la procédure, la Commission a renoncé à cette rencontre. Indépendamment de la démarche du syndicat, elle a néanmoins visité le Service dans le cadre de ses activités de contrôle de gestion.⁶

4. Contrôle de gestion

—

4.1 Examen de rapports d'activité

La CFG est chargée par le Grand Conseil de l'examen préalable du rapport d'activité du Conseil d'Etat ainsi que des rapports d'activité de certains établissements autonomes et autres entités.

⁶ Voir aussi plus bas, chap. 4.4.

En 2024, la Commission a examiné les rapports d'activité 2023 des entités suivantes :

2023-CE-196	Etat de Fribourg
2024-DEEF-12	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)
2024-DFAC-3	Office cantonal du matériel scolaire (OCMS)
2024-DFIN-19	Banque cantonale de Fribourg (BCF)
2024-DFIN-18	Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF)
2024-DIAF-2	Etablissement cantonal d'assurance des animaux de rente (Sanima)
2024-DSAS-36	Hôpital fribourgeois (HFR)
2024-DSAS-18	Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS)
2024-DSJS-65	Office de la circulation et de la navigation (OCN)
[non numéroté]	Inspection des finances (IF)

Elle a par ailleurs examiné un rapport portant sur l'exécution d'un mandat de prestations pluriannuel :

2024-DEEF-22	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) – Rapport sur l'exécution du mandat 2020-2023
--------------	--

4.2 Suivi / tableau de bord

Comme elle le fait en matière de gestion *financière*,⁷ la CFG tient un tableau de bord pour assurer le suivi de certains dossiers portant sur la gestion *administrative* de l'Etat, des établissements autonomes et d'autres délégataires de tâches publiques.

Ont figuré au tableau de bord « gestion » de la CFG, en 2024, les points suivants :

Dossiers ouverts, état au 31.12.2024

- > Contentieux assurance-maladie / actes de défaut de bien
- > HFR – suivi des recommandations de l'Inspection des finances
- > Service de l'informatique et des télécommunications
- > Service de l'enfance et de la jeunesse
- > Equipement des gardes-faune
- > Service des bâtiments
- > Préfectures – traitement des dossiers et compatibilité des fonctions
- > Récupération des frais d'assistance judiciaire
- > Suivi du plan climat
- > Centrale d'achats pour les véhicules de l'Etat

⁷ Voir plus haut chap. 3.6.

4.3 Rapport de haute surveillance sur l'UPE

En vertu de l'art. 81 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens), la CFG reçoit chaque année copie du rapport de haute surveillance de la DSJS sur les activités menées en application de cette même LRens par l'Unité Protection de l'Etat de la Police cantonale.

Le rapport sur l'année 2023 ne lui ayant été communiqué qu'à la mi-décembre, la Commission n'a pas pu l'examiner en 2024.

4.4 Visite d'une unité administrative : SEJ

En date du 27 mars 2024, la CFG a rendu visite au Service de l'enfance et de la jeunesse. Les échanges avec la direction du SEJ ont notamment porté sur la charge de travail et de la dotation des intervenants en protection de l'enfance ainsi que sur les mesures de réorganisation implémentées à la suite du rapport d'audit demandé par la DSAS.

4.5 Rencontre avec la Conférence des préfets

En date du 1^{er} mai 2024, la CFG a reçu à l'Hôtel cantonal le président et le vice-président de la Conférence des préfets, MM. les Préfets Nicolas Kilchoer et Manfred Raemy. Ont été abordés différents thèmes préoccupant la Commission, comme les retards accumulés dans le traitement de certains dossiers, la représentation des préfets dans les organes d'associations de communes ou encore l'indemnisation des ces mêmes préfets pour leur participation à des séances d'organes non étatiques. La rencontre a permis de sensibiliser les deux parties à leurs préoccupations mutuelles et de dissiper certaines craintes légitimes formulées par des membres de la Commission.

4.6 Communications diverses

- > *Rapport Idheap/Ennova* : donnant suite en cela à un postulat du Grand Conseil⁸, le Conseil d'Etat a mandaté l'institut de recherche Idheap, à Chavannes-près-Lausanne, pour la réalisation d'une enquête concernant l'attribution à la société Ennova SA d'un mandat concernant la production d'énergie éolienne dans le canton de Fribourg. Dans les conclusions de son rapport⁹, en plus de ses observations concernant le dossier éolien à proprement parler, l'institut a formulé un certain nombre de recommandations concernant la gestion des conflits d'intérêts en matière de marchés publics en général. La CFG s'est par la suite adressée au Conseil d'Etat pour demander à ce dernier de quelle manière il comptait tenir compte des conclusions de l'Idheap.
- > *Stratégie développement durable et Plan climat* : en date du 25 octobre 2024, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement a présenté à la Commission l'état de mise en œuvre de la Stratégie cantonale en matière de développement durable ainsi que du Plan climat cantonal.

⁸ Postulat [2022-GC-157](#)

⁹ Cf. annexe au rapport [2024-DEEF-34](#).

4.7 Actualités

Un point permanent « Contrôle de gestion – actualités » figure à l'ordre du jour des séances ordinaires de la CFG. Y sont adressés des problèmes ou constats divers dont aurait eu connaissance l'un ou l'autre membre. Lorsque la Commission estime qu'une affaire mérite un suivi plus approfondi, elle l'inscrit à son tableau de bord.¹⁰

5. Sous-commissions

En application de l'article 11b LGC, la Commission des finances et de gestion institue des sous-commissions, qu'elle charge de l'étude approfondie d'objets particuliers.

Ont été en activité, en 2024, les sous-commissions suivantes :

Organe	Objet de la surveillance	Membres	Séances en 2024
CFG-SC-HFR	Hôpital fribourgeois	Jean-Daniel Schumacher (<i>membre jusqu'au 05.05.2024 ; président dès le 06.05.2024</i>) Catherine Beaud (<i>dès le 24.01.2024</i>) François Ingold Marie Levrat Stéphane Peiry	3
CFG-SC-LRens	Activités cantonales en application de la loi fédérale sur le renseignement	François Ingold, <i>président</i> Claude Brodard Marie Levrat Luana Menoud-Baldi Stéphane Peiry	1
CFG-SC-SBat	Service des bâtiments	Laurent Dietrich, <i>président</i> Andreas Freiburghaus Armand Jaquier Benoît Rey Bruno Riedo	2
CFG-SC-SITel	Service de l'informatique et des télécommunications	Armand Jaquier, <i>président</i> Benoît Glasson Gabriel Kolly Luana Menoud-Baldi Benoît Rey	5

¹⁰ Cf. point 4.2.

6. Autres activités et événements particuliers

6.1 Rencontres avec une délégation du Conseil d'Etat

En 2024, la CFG s'est réunie à deux reprises avec une délégation du Conseil d'Etat :

- > Jeudi 23 mai 2024, la Commission a rencontré une délégation composée des conseillers d'Etat Jean-Pierre Siggen, Directeur des finances et président du Conseil d'Etat, Jean François Steiert, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement et vice-président du Conseil d'Etat, et Philippe Demierre, Directeur de la santé et des affaires sociales, ainsi que de M^{me} Danielle Gagnaux, chancelière d'Etat, et de M. Laurent Yerly, trésorier d'Etat. La séance a principalement été consacrée à une présentation générale, par la délégation gouvernementale, de la situation financière de l'Etat de Fribourg.
- > Une deuxième rencontre a eu lieu mercredi 18 décembre 2024. Ce jour-là, la délégation du Conseil d'Etat, comprenait, outre le président et le vice-président de ce dernier et le trésorier d'Etat, M. Didier Castella, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. S'inscrivant dans le prolongement de la rencontre du mois de mai, la séance a été l'occasion pour le Conseil d'Etat de présenter la mise à jour de son plan financier et de dresser les contours du programme d'assainissement des finances de l'Etat pour les années 2026 à 2028, programme alors en cours d'élaboration.

6.2 Séance au vert

- > En date du 4 juillet 2024, la Commission s'est réunie au Château d'Ueberstorf pour une séance au vert d'une journée entière consacrée aux règles en matière d'équilibre budgétaire et de frein à l'endettement. La séance a débouché sur des constats qui seront opérationnalisés dans le cadre de séances de suivi, lesquelles se dérouleront en 2025.

6.3 Voyage de mi-législature

- > Le traditionnel voyage de mi-législature – manifestation à caractère récréatif et dont les frais sont entièrement pris en charge par les membres eux-mêmes – s'est déroulé du 16 au 18 août 2024 et a conduit la Commission dans la capitale de la République tchèque.
-



Freiburg, 6. Mai 2025

Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

2024-GC-301

Bericht an den Grossen Rat für das Jahr 2024

1. Präsidium, Mitglieder, Sitzungen

—

Präsidium: Claude Brodard

Vizepräsidium: Bruno Riedo (seit dem 24.01.2024)

Mitglieder: Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo (bis zum 23.01.2024), Jean-Daniel Schumacher,

Stv. Mitglieder Pierre-Alain Bapst, Daniel Bürdel (seit dem 09.02.2024), Christophe Chardonnens, Lucas Dupré, Gaétan Emonet, Bruno Marmier (bis zum 09.10.2024), Julien Vuilleumier (seit dem 10.10.2024)

Im Jahr 2024 ist die FGK 27 Mal zusammengetreten. 8 dieser Sitzungen waren der Prüfung der Staatsrechnung und der Tätigkeitsberichte für das Jahr 2023 gewidmet, 8 Sitzungen dem Voranschlagsentwurf für das Jahr 2025 und 1 Sitzung war dem Besuch einer Verwaltungseinheit des Staates gewidmet. Darüber hinaus traf sich die Kommission zweimal mit einer Delegation des Staatsrats zu einem Meinungs- und Informationsaustausch und hielt eine ganztägige Sitzung im Grünen ab.

Die durchschnittliche Teilnahme an diesen Sitzungen betrug 14 Personen, davon 12,9 ordentliche Mitglieder und 1,1 stellvertretende Mitglieder.

2. Status des vorliegenden Berichts

—

Mit dem Grossratsgesetz vom 6. September 2009 (GRG)¹ und der Spezialgesetzgebung hat der Grosse Rat seiner Finanz- und Geschäftsprüfungskommission eine Reihe von Kompetenzen übertragen, die über den ordentlichen Auftrag einer parlamentarischen Kommission (Vorprüfung

¹ [SGF 121](#).

von Geschäften des Grossen Rates) hinausgehen.² Um dem Grossen Rat über den Gebrauch dieser delegierten Kompetenzen gemäss Artikel 14 Abs. 3 GRG Rechenschaft abzulegen, muss die Kommission ihm jedes Jahr einen Bericht über ihre Tätigkeiten vorlegen.

3. Finanzen

3.1 Prüfung der Staatsrechnung des Kantons Freiburg

Vom 27. März bis 8. Mai 2024 prüfte die FGK an 8 Sitzungen die Rechnung des Staates Freiburg und die Rechnung einiger selbständiger Anstalten für das Jahr 2023 sowie verschiedene Tätigkeitsberichte, die sich auf denselben Zeitraum beziehen.³ Für diese Arbeit stützt sie sich auf eine detaillierte und kommentierte Version dieser Rechnungen, die vom Staatsrat zur Verfügung gestellt wird, und auf die Berichte ihrer Mitglieder, von denen sich jeweils zwei pro Direktion vorgängig mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher und der Generalsekretärin oder dem Generalsekretärin jeder Direktion des Staates zu einem vertieften Studium und zum kritischen Austausch treffen. Die Beratung im Plenum der FGK erfolgt dann in Anwesenheit derselben Personen und, was das Eintreten und die Rekapitulation betrifft, des Staatsschatzverwalters/Vorstehers der Finanzverwaltung.

Im Jahr 2024 prüfte die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission die Rechnungen 2023 der folgenden Einheiten:

2022-DFIN-82	Staat Freiburg
2024-DEEF-12	Kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB)
2024-DFAC-3	Kantonale Lehrmittelverwaltung (KLV)
2024-DFIN-19	Freiburger Kantonalbank (FKB)
2024-DFIN-18	Pensionskasse des Staates Freiburg (PKSF)
2024-DIAF-2	Nutztierversicherungsanstalt (Sanima)
2024-DSAS-36	freiburger spital (HFR)
2024-DSAS-18	Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVA)
2024-DSJS-65	Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS)

² Eine Aufzählung der delegierten Kompetenzen findet sich im Tätigkeitsbericht 2023 (Geschäft [2024-GC-26](#)).
Anmerkung: Im Rahmen der Totalrevision des Datenschutzgesetzes ([ASF 2023_087](#)) hat der Grosse Rat die Verpflichtung des Staatsrates, der FGK alle zwei Jahre einen Bericht über die Auslagerung von Datenbearbeitungen zu übermitteln, nicht verlängert. Die Prüfung dieses Berichts gehört nun daher nun nicht mehr zu den delegierten Zuständigkeiten, die von der Kommission ausgeübt werden.

³ Siehe auch weiter unten Kap. 4.1.

3.2 Prüfung des Voranschlagsentwurfs des Staates Freiburg

Vom 2. Oktober bis zum 6. November 2024 wurde in 8 weiteren Sitzungen der Kommission der Voranschlagsentwurf des Staates Freiburg für das Jahr 2025 geprüft (Geschäft 2023-DFIN-36). Wie bei der Prüfung der Rechnungen stützt sich die Arbeit der FGK hier auf eine detaillierte und kommentierte Version des an den Grossen Rat gerichteten Dokuments und auf die Berichte von Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r)n, die aus den Reihen der Mitglieder der Kommission ausgewählt werden.

3.3 Prüfung von Erlassentwürfen des Grossen Rates

Im Jahr 2024 prüfte die FGK im Auftrag des Büros des Grossen Rates die folgenden Erlassentwürfe:

Gesetzesentwürfe

2024-DFIN-35	Gesetz über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2025
2023-DFIN-54	Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern

Dekretsentwürfe

2020-DEEF-11*	Verpflichtungskredit für die Investitionen in die Gebäude 1710, 1715, 1720, 1741 und 1742 auf dem Industriegelände AgriCo in Saint-Aubin
2021-DIME-261*	Zusätzlicher Verpflichtungskredit für die Studien zur Verbindungsstrasse Marly-Matran
2022-DSJS-129*	Zusätzlicher Studienkredit für die Umsetzung der zweiten Etappe der Vollzugsplanung 2016-2026 (Umzug Zentralgefängnis)
2023-DEEF-42*	NRP-Umsetzungsprogramm 2024-2027
2023-DFIN-18	Dekret über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023
2023-DIME-97*	Dekret über eine Investitionshilfe zugunsten der Trägerschaften, die für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zuständig sind
2023-DIME-102*	Zusatzkredit für den Aus- und Umbau der Kantons- und Universitätsbibliothek Freiburg
2023-DIME-301*	Zusätzlicher Studienkredit für den Bau eines Gebäudes für die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg (Thierryturm)
2023-DIME-330*	Studienkredit für die Sanierung und den Umbau des Schlosses Bulle
2023-DIME-350*	Verpflichtungskredit für die Vorbereitungsarbeiten zum Bau eines Gebäudes für die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg (Thierryturm)
2023-DSAS-61*	Dekret über eine Bürgschaft und ein Darlehen für das freiburger spital
2024-DIME-64*	Verpflichtungskredit für den Bau und die Ausstattung eines Gebäudes für das interinstitutionelle kantonale Lager für Kulturgüter (SIC) in Givisiez
2024-DIME-108*	Verpflichtungskredit für die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac

2024-DIME-251* Bedingte Garantie zugunsten des ASTRA für den zweiten Teil der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblieux-Bertigny

* Dekretsentwürfe, die auch von einer parlamentarischen Ad-hoc-Kommission geprüft wurden, wobei sich die Prüfung durch die FGK auf den finanziellen Aspekt beschränkte.

3.4 Stellungnahme zur Fortsetzung dringender Projekte

Wenn sich ein Verpflichtungskredit als unzureichend erweist, muss der Staatsrat vor jeder neuen Verpflichtung beim Grossen Rat einen Zusatzkredit beantragen.⁴ In der Zwischenzeit und nachdem er die FGK um eine Stellungnahme gebeten hat, kann er jedoch die Fortsetzung eines Projekts genehmigen, das keine Verzögerung duldet.⁵

Im Jahr 2024 bat der Staatsrat die Kommission um eine Stellungnahme zur Weiterführung des folgenden Projekts:

- > *Bau des Smart Living Building (SLB) auf dem Bluefactory-Gelände in Freiburg durch die Firma BFF SA [Geschäft 2015-DEEF-52]:* Es hat sich herausgestellt, dass das vom Grossen Rat mit Dekret vom 19. Juni 2018 bewilligte bedingt rückzahlbare Darlehen aufgrund der Teuerung, neuer regulatorischer Auflagen und der Entwicklung des Projekts nicht ausreichen wird, um den Bau dieses Gebäudes vollständig zu finanzieren. Da der Staatsrat das Projekt als dringlich betrachtete, wollte er dessen Fortführung genehmigen, bis der Grosse Rat einen Zusatzkredit bewilligt hatte. Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, die vom Staatsrat mit der Frage befasst worden war, sprach sich für dieses Vorgehen aus.

Anmerkung: In seinem Gesuch um eine Stellungnahme kündigte der Staatsrat an, dass beim Grossen Rat für die Septembersession 2024 ein Zusatzkredit beantragt würde. Als die FGK anfangs Dezember feststellte, dass noch kein Entwurf übermittelt worden war, erinnerte sie den Staatsrat an seine Pflicht, dem Grossen Rat ein solches Kreditgesuch vorzulegen.

3.5 Berichte des Finanzinspektorats

In Anwendung der Artikel 48 ff. des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates führt das Finanzinspektorat (FI) jedes Jahr eine gewisse Anzahl von Inspektionen und Kontrollen bei den Verwaltungseinheiten des Staates, den selbständigen Anstalten und weiteren Einheiten durch. Die Ergebnisse dieser Kontrollen werden in nicht öffentlichen Berichten an die betroffene Einheit, an den Staatsrat und die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission übermittelt. Neben einem Bericht über die durchgeführten Kontrollen enthalten die Berichte, wo es angebracht erscheint, auch Empfehlungen, wie gegen allenfalls festgestellte Mängel vorzugehen ist.

Die FGK prüft die Berichte des FI parallel zur Prüfung der Staatsrechnung bzw. des Entwurfs des Staatsvoranschlags und diskutiert die Schlussfolgerungen mit den Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Direktion des Staatsrats. Wenn eine Feststellung oder Empfehlung des FI für die Kommission wichtig erscheint, erkundigt sie sich in regelmässigen Abständen nach dem Stand der Dinge.

Im Jahr 2024 prüfte die FGK insgesamt 81 Inspektionsberichte des Finanzinspektorats.

⁴ Art. 33 Abs. 1 FHG.

⁵ Art. 33 Abs. 2 FHG.

3.6 Nachverfolgung / Übersicht

Um bestimmte Herausforderungen im Bereich des Finanzhaushalts über einen längeren Zeitraum hinweg zu verfolgen, führt die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission eine entsprechende Übersicht. Ein Teil dieser Geschäfte wurde aufgrund von Empfehlungen in den oben erwähnten Berichten des Finanzinspektorats eröffnet.

Die Übersicht der FGK enthielt im Jahr 2024 folgende Punkte:

Neue Dossiers 2024

- > Unterstützung des Staatsrats für die regionalen Medien

Weitere offene Dossiers (Stand am 31.12.2024)

- > Projekt E-Justice
- > Lohngleichheit
- > HBA: Bau und Kauf von Gebäuden
- > AfU: Empfehlungen FI
- > Oberämter: Aufarbeitung offener Geschäfte (???)

3.7 Verschiedene Mitteilungen

Schreiben der Gewerkschaft VPOD: Im Frühjahr 2024 beantragte die Freiburger Sektion des Schweizerischen Verbands des Personals öffentlicher Dienste ein Treffen zwischen einer Gewerkschaftsdelegation und einer Delegation der FGK. Ziel dieses Treffens wäre es gewesen, die Schwierigkeiten zu untersuchen, mit denen das Jugendamt konfrontiert ist, und zwar im Hinblick auf die Debatten über den Voranschlag 2025 des Staates Freiburg.

Da die Kommission der Ansicht war, dass die Erstellung des Voranschlagsentwurfs in die ausschliessliche Zuständigkeit des Staatsrats fällt und sie sich in dieser Phase des Verfahrens nicht einmischen sollte, verzichtete sie auf das Treffen. Unabhängig vom Vorgehen der Gewerkschaft besuchte sie das Amt dennoch im Rahmen ihrer Controlling-Aktivitäten.⁶

4. Geschäftsprüfung

—

4.1 Prüfung von Tätigkeitsberichten

Die FGK ist vom Grossen Rat mit der Vorprüfung des Tätigkeitsberichts des Staatsrats sowie der Tätigkeitsberichte bestimmter selbständiger Anstalten und anderer Einheiten beauftragt.

Im Jahr 2024 prüfte die Kommission die Tätigkeitsberichte 2023 der folgenden Einheiten:

2023-CE-196 Staat Freiburg

⁶ Siehe auch weiter unten Kap. 4.4.

2024-DEEF-12	Kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB)
2024-DFAC-3	Kantonale Lehrmittelverwaltung (KLV)
2024-DFIN-19	Freiburger Kantonalbank (FKB)
2024-DFIN-18	Pensionskasse des Staatspersonals (PKSF)
2024-DIAF-2	Nutztierversicherungsanstalt (Sanima)
2024-DSAS-36	freiburger spital (HFR)
2024-DSAS-18	Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVA)
2024-DSJS-65	Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS)
[nicht nummeriert]	Finanzinspektorat (FI)

Darüber hinaus prüfte sie einen Bericht über die Umsetzung eines mehrjährigen Leistungsauftrags:

2024-DEEF-22	Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) - Bericht über die Ausübung des Mandats 2020-2023
--------------	---

4.2 Nachverfolgung / Übersicht

Wie im Bereich der *Finanzverwaltung* führt⁷ die FGK eine Übersicht, um bestimmte Geschäfte im Zusammenhang mit der *Verwaltungsführung* des Staates, der selbständigen Anstalten und weiterer mit öffentlichen Aufgaben Beauftragte zu verfolgen.

In der Übersicht «Verwaltung» der FGK waren im Jahr 2024 die folgenden Punkte enthalten:

Offene Dossiers, Stand am 31.12.2024

- > KVG-Inkasso / Verlustscheine
- > HFR - Folgemaassnahmen zu den Empfehlungen der Finanzinspektion
- > Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA)
- > Jugendamt (JA)
- > Ausrüstung der Wildhüterinnen-Fischeraufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher
- > Hochbauamt
- > Oberämter - Dossierbearbeitung und Vereinbarkeit von Funktionen
- > Rückforderung von Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege
- > Überwachung des Klimaplans
- > Zentraler Einkauf für Staatsfahrzeuge

⁷ Siehe weiter oben Kap. 3.6.

4.3 Bericht der Oberaufsicht über die EStSch

Gestützt auf Artikel 81 des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG) erhält die FGK jedes Jahr eine Kopie des Oberaufsichtsberichts der SJSD über die Tätigkeiten die in Anwendung des NDG von der Einheit Staatsschutz der Kantonspolizei ausgeführt werden.

Da der Bericht für das Jahr 2023 erst Mitte Dezember übermittelt wurde, konnte die Kommission ihn nicht im Jahr 2024 prüfen.

4.4 Besuch einer Verwaltungseinheit: Jugendamt

Am 27. Oktober 2024 stattete die FGK dem Jugendamt einen Besuch ab. Der Austausch mit der Direktion des JA betraf insbesondere die Arbeitsbelastung und die Dotierung mit Kinderschutzbeauftragten sowie die Reorganisationsmassnahmen, die im Anschluss an den von der GSD in Auftrag gegebenen Auditbericht implementiert wurden.

4.5 Treffen mit der Oberamtspersonenkonferenz

Am 1. Mai 2024 empfing die FGK den Präsidenten und den Vizepräsidenten der Oberamtspersonenkonferenz, die Oberamt männer Nicolas Kilchoer und Manfred Raemy, im Rathaus. Es wurden verschiedene Themen angesprochen, die der Kommission Sorgen bereiten, wie die Verzögerungen bei der Bearbeitung bestimmter Geschäfte, die Vertretung der Oberamtspersonen in den Organen der Gemeindeverbände oder die Entschädigung der Oberamtspersonen für ihre Teilnahme an Sitzungen nichtstaatlicher Organe. Das Treffen diente dazu, beide Seiten für ihre gegenseitigen Anliegen zu sensibilisieren und einige von Kommissionsmitgliedern geäusserte berechnigte Befürchtungen auszuräumen.

4.6 Verschiedene Mitteilungen

- > *Idheap-Bericht zur Firma Ennova*: Der Staatsrat leistete einem Postulat des Grossen Rates ⁸ Folge und beauftragte das Forschungsinstitut Idheap in Chavannes-près-Lausanne mit der Durchführung einer Untersuchung über die Vergabe eines Mandats zur Erzeugung von Windkraft im Kanton Freiburg an die Firma Ennova SA. In den Schlussfolgerungen seines Berichts⁹ hat das Institut neben seinen Bemerkungen zum eigentlichen Windenergiedossier auch eine Reihe von Empfehlungen zum Umgang mit Interessenskonflikten beim öffentlichen Beschaffungswesen im Allgemeinen ausgesprochen. Die FGK wandte sich in der Folge an den Staatsrat und fragte ihn, wie er die Schlussfolgerungen des Idheap zu berücksichtigen gedenke.
- > *Strategie Nachhaltige Entwicklung und Klimaplan*: Am 25. Oktober 2024 hat die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt der Kommission den Stand der Dinge zur Umsetzung der kantonalen Strategie Nachhaltige Entwicklung und des Klimaplanes präsentiert.

⁸ Postulat [2022-GC-157](#)

⁹ Vgl. Anhang zum Bericht. [2024-DEEF-34](#).

4.7 News

An den ordentlichen Sitzungen der GPK wird ein ständiger Punkt «Controlling – News» auf die Traktandenliste gesetzt. Darin werden verschiedene Probleme oder Feststellungen angesprochen, die Mitgliedern bekannt geworden sind. Wenn die Kommission der Ansicht ist, dass ein Geschäft eine weitere Verfolgung verdient, nimmt sie es in ihre Übersicht auf.¹⁰

5. Subkommissionen

Gemäss Artikel 11b GRG setzt die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission Subkommissionen ein, die sie mit der vertieften Prüfung besonderer Gegenstände beauftragt.

Im Jahr 2024 waren die folgenden Subkommissionen aktiv:

Organe	Aufsichts-gegenstand	Mitglieder	Sitzun-gen 2024
FGK-SK-HFR	freiburger spital	Jean-Daniel Schumacher (<i>Mitglied bis 05.05.2024; Präsident ab dem 06.05.2024</i>) Catherine Beaud (<i>ab dem 24.01.2024</i>) François Ingold Marie Levrat Stéphane Peiry	3
FGK-SK-NDG	Kantonale Aktivitäten in Anwendung des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst	François Ingold, <i>Präsident</i> Claude Brodard Marie Levrat Luana Menoud-Baldi Stéphane Peiry	1
FGK-SK-HBA	Hochbauamt	Laurent Dietrich, <i>Präsident</i> Andreas Freiburghaus Armand Jaquier Benoît Rey Bruno Riedo	2
FGK-SK-ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation	Armand Jaquier, <i>Präsident</i> Benoît Glasson Gabriel Kolly Luana Menoud-Baldi Benoît Rey	5

¹⁰ Siehe Kap. 4.2.

6. Weitere Tätigkeiten und besondere Ereignisse

6.1 Treffen mit einer Delegation des Staatsrats

Im Jahr 2024 traf sich die FGK zwei Mal mit einer Delegation des Staatsrates:

- > Am Donnerstag, 23. Mai 2024, traf die Kommission eine Delegation, der Jean-Pierre Siggen, Finanzdirektor und Präsident des Staatsrats, Jean François Steiert, Direktor für Raumentwicklung, Infrastrukturen, Mobilität und Umwelt und Vizepräsident des Staatsrats, und Philippe Demierre, Direktor für Gesundheit und Soziales sowie Danielle Gagnaux-Morel, Staatskanzlerin, und Laurent Yerly, Staatsschatzverwalter angehörten. Die Sitzung war hauptsächlich einer allgemeinen Präsentation der finanziellen Situation des Staates Freiburg durch die Regierungsdelegation gewidmet.
- > Ein zweites Treffen fand am Mittwoch, 18. Dezember 2024, statt. An diesem Tag umfasste die Staatsratsdelegation neben dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Staatsrats und dem Staatsschatzverwalter auch Didier Castella, Direktor der Institutionen, der Land- und Forstwirtschaft. Nach dem Treffen im Mai bot die Sitzung dem Staatsrat die Gelegenheit, seinen aktualisierten Finanzplan vorzustellen und die Konturen des Programms zur Sanierung der Staatsfinanzen für die Jahre 2026 bis 2028 zu skizzieren, das sich damals noch in der Ausarbeitung befand.

6.2 Sitzung im Grünen

- > Am 4. Juli 2024 traf sich die Kommission im Schloss Ueberstorf zu einer ganztägigen Sitzung im Grünen, die den Regeln für einen ausgeglichenen Voranschlag und die Schuldenbremse gewidmet war. Die Sitzung führte zu Feststellungen, die im Rahmen von Folgesitzungen, die im Jahr 2025 stattfinden werden, operationalisiert werden sollen.

6.3 Reise zur Mitte der Legislaturperiode

- > Die traditionelle Reise zur Mitte der Legislaturperiode – eine Freizeitveranstaltung, deren Kosten vollständig von den Mitgliedern selbst getragen werden – fand vom 16. bis 18. August 2024 statt und führte die Kommission in die Hauptstadt der Tschechischen Republik.
-