

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2022-GC-94	Rapport <i>Bericht</i>	CIP 'détention pénale': rapport aux parlements pour l'année 2021 <i>IPK 'Strafrechtlicher Freiheitsentzug': Bericht an die Parlamente für das Jahr 2021</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Grégoire Kubski Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
4.	2021-GC-163	Postulat <i>Postulat</i>	Contrôler davantage les risques de fraude <i>Verstärkte Kontrollen der Betrugsrisiken</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Olivier Flechtner Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Thierry Steiert Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
5.	2021-GC-90	Motion <i>Motion</i>	Délai impératif à respecter dans le processus de demande de permis de construire <i>Zwingende Fristen im Baubewilligungsverfahren</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Daniel Wicht Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2021-GC-168	Motion <i>Motion</i>	Modification de la LATeC : garantie de prise en charge de la totalité des coûts de mise en œuvre d'un plan d'aménagement de détail <i>Änderung des RPBG: Sicherung der gesamten Kosten für die Umsetzung eines Detailbebauungsplans</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	David Fattebert Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jacques Morand Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2021-GC-95	Postulat <i>Postulat</i>	Enveloppe thermique des bâtiments <i>Thermische Gebäudehülle</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Benoît Glasson Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Daniel Wicht Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
8.	2022-GC-87	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	CIP SIERA : rapport aux parlements pour les années 2020 et 2021 <i>CIP SIERA: Bericht an die Parlamente für die Jahre 2020 und 2021</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-Daniel Wicht Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

RAPPORT

de la Commission interparlementaire 'détection pénale' aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin du 6 mai 2022

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 12 avril 2022 / 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. Concordat latin sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes

A) Prix des pensions

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Les travaux complémentaires confiés au mandataire externe visant à affiner les prix de pension ont été achevés. Quelques clarifications lui ont encore été demandés [...].

Dans la mesure où il subsistait toutefois quelques interrogations sur la plausibilité de certaines valeurs, la décision sur la mise en vigueur complète des prix de pension a été reportée à la séance de printemps 2022 [...]. »

➔ La CIP espère que les recommandations formulées dans ses précédents rapports ont été prises en considération. Pour mémoire, la Commission, par souci d'économie, invitait notamment la Conférence à arrêter pour chaque régime d'exécution une liste de prestations impératives et un taux d'encadrement requis, puis de fixer le prix de pension en fonction de ces termes-là. Les éventuelles prestations additionnelles ou un éventuel encadrement supérieur aux normes seraient alors à la charge du canton propriétaire de l'établissement pénitentiaire.

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 2021 et le 6 mai 2022.

B) Projet pilote « Objectif Désistance »

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Objectif Désistance puise ses origines dans une préoccupation partagée par les membres de la Commission latine de probation de mieux formaliser et conjuguer leurs pratiques. Il propose un modèle d'intervention commun à l'ensemble des entités latines préposées aux suivis en milieu ouvert, ciblant les facteurs qui augmentent la probabilité de s'engager avec succès dans un processus de cessation des actes de délinquance.

La stratégie d'intervention orientée désistance de ce projet pilote se fonde sur les connaissances les plus récentes en la matière, lesquelles soulignent notamment que les agents de probation peuvent jouer un rôle fondamental pour favoriser l'abandon progressif d'une trajectoire délinquante et le maintien d'une vie conventionnelle. »

➔ L'exécution de la sanction pénale a pour objectif d'empêcher la commission de nouvelles infractions ou, à tout le moins, de réduire le risque de récidive (art. 75 al. 1 CP). En ce sens, la CIP salue le déploiement – jusqu'au 31 janvier 2023 – de ce projet pilote innovant, dans lequel elle voit une opportunité de rendre les méthodes d'intervention plus performantes encore sur le plan de l'insertion sociale des délinquants et de la sécurité publique. La Commission tempère cependant son enthousiasme sachant que, actuellement, plus d'un tiers des personnes ayant vécu la prison ferme commettent une nouvelle infraction. Le développement de cette nouvelle méthode n'en est pas moins louable et la CIP attend avec intérêt le rapport final qui sera soumis à l'Office fédéral de la justice, en particulier l'évaluation scientifique du projet effectuée par l'Université de Lausanne.

C) Planification concordataire

Extrait du rapport de la CLDJP :

« Il n'y a pas de nouveaux projets de construction ou d'agrandissement d'établissements par rapport aux informations données lors du dernier rapport. Notamment, le canton de Genève n'a pas encore formalisé un projet de substitution à celui des Dardelles rejeté de justesse par le Grand Conseil genevois. »

➔ La Commission requiert du canton de Genève, générateur d'un nombre important de journées de détention en établissements, qu'il propose au plus vite une solution alternative au projet avorté des Dardelles. La CIP prend cependant acte du fait que le canton de Genève n'est pas resté inactif depuis octobre 2020 et que ce dossier pourrait prochainement trouver une issue favorable.

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

A) Manque de places pour l'exécution des mesures en milieu fermé

La CIP alerte depuis longtemps sur le manque chronique de places pour l'exécution des mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de personnes mineures. Elle avait ainsi accueilli avec une certaine satisfaction le dernier rapport de la CLDJP, qui laissait entrevoir une amélioration de la situation grâce au projet de réhabilitation partielle – en collaboration avec le canton de Berne – de l'ancien foyer d'éducation de Prêles (BE), dont une réouverture était envisagée en début d'année 2024.

Or, la CIP doit déchanter à la lecture du nouveau rapport de la CLDJP. On y apprend en effet que les efforts nécessaires à la réhabilitation du foyer de Prêles sont « *conséquents* » et qu'une mise en fonction n'est pas attendue avant la mi-2025 (*voir lettre D ci-après*). Une fois encore, la CIP ne peut que déplorer le report de la mise en service d'une structure pourtant indispensable à une prise en charge adéquate des jeunes concernés par une mesure en milieu fermé.

La Commission le déplore d'autant plus que l'extension du Centre éducatif de Pramont – surchargé depuis des années – n'est pas la priorité principale de la stratégie pénitentiaire « Vision 2030 » portée par le canton du Valais. Cette réalisation doit pourtant se concrétiser sans délai. La CIP attend ainsi des cantons concordataires qu'ils parviennent ensemble à proposer une solution permettant l'accélération de ce projet.

B) Centre éducatif de Pramont et EDM Aux Léchaïres

- > La CIP souligne que le centre éducatif de Pramont (24 places), destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé prononcées à l'encontre de garçons mineurs et de jeunes hommes adultes, demeure surchargé. La liste d'attente reste à cet égard révélatrice³.
- > La Commission constate que le taux d'occupation de l'établissement mixte de détention pour mineurs et jeunes adultes (EDM) *Aux Léchaïres*, à Palézieux (18 places), destiné à l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, demeure bas⁴. Elle rappelle qu'il n'est cependant pas possible de faire exécuter simultanément dans cet EDM des peines et des mesures tout en respectant les exigences fédérales.

C) Etablissement fermé pour jeunes filles

La CIP prend acte de l'ajustement du calendrier de réalisation de Time Up, nouvelle structure de quatre places destinée à la détention de jeunes filles en milieu fermé. Initialement prévue pour juin 2023, la réception de l'ouvrage n'interviendra pas avant fin 2023, début 2024.

D) Ancien foyer d'éducation de Prêles

La CIP avait pris note avec satisfaction, l'an dernier, des avancées dans le dossier de la réhabilitation partielle de l'ancien foyer d'éducation de Prêles (BE), doté de 22 places dédiées à l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de garçons mineurs. Elle retenait notamment que les infrastructures, inoccupées depuis fin 2016, étaient en bon état et pouvaient être remises en fonction relativement rapidement. L'ouverture de la structure était envisagée en début d'année 2024.

Or, le rapport final sur la faisabilité du projet douche les espoirs de la CIP de voir une ouverture se concrétiser rapidement. En effet, le résultat des analyses indique que « *les efforts nécessaires afin de réhabiliter le Foyer d'éducation de Prêles tout en*

³ Le rapport de la CLDJP indique un taux d'occupation pour l'année 2021 de 100,29%. Au 4 mars 2022, la liste d'attente comprenait 16 mineurs et 5 jeunes adultes.

⁴ Le rapport de la CLDJP indique un taux d'occupation moyen pour 2021 de 71,4%, alors qu'il était de 78,6% en 2020.

atténuant les différents risques soulevés sont conséquents ». Il conviendra notamment d'entreprendre « *des travaux relativement lourds de rénovations des bâtiments (quartiers, chambres et ateliers), ainsi que la construction d'un dispositif de sécurité comportant une clôture* ». L'estimation sommaire des travaux préparatoires ne permet désormais plus d'entrevoir une mise en service avant la mi-2025, « *au plus tôt* ».

La CIP constate par ailleurs que la Fondation Suisse Bellevue, pressentie pour exploiter le foyer réhabilité, a décidé de ne pas s'investir dans le projet. Ce renoncement n'est pas de bon augure aux yeux de la Commission, qui n'est guère rassurée par les alternatives de la CLDJP, pour qui il faut « *soit trouver une autre fondation disposée à reprendre le projet, soit créer une fondation ad hoc* ». La CIP comprend que, en l'état, il n'existe pas de solution.

La CIP retient encore que le groupe de travail chargé d'établir le rapport final sur la faisabilité du projet considère « *qu'il serait utile d'étudier des alternatives [...] afin d'apprécier la pertinence de la réhabilitation* » du foyer de Prêles. Il conviendrait notamment, selon les auteurs, « *d'analyser si la construction d'un nouveau foyer à Pramont (comme prévu dans la stratégie pénitentiaire du canton du Valais, vision 2030) pourrait être qualifiée de meilleure alternative tout en considérant les éléments déterminants à sa réalisation (coûts, délais, recrutement de personnel, etc...)* »

La CLDJP indique avoir d'ores et déjà évoqué l'idée d'accélérer la construction des 18 places supplémentaires prévues à Pramont à l'horizon 2030 (projet Pramont+) : « *Un moyen envisagé serait que les cantons latins se partagent les charges de construction en anticipation du crédit qui devrait être demandé bien plus tard au Grand Conseil valaisan.* » La Conférence ne cache cependant pas que cette manière de procéder lui apparaît « *très délicate* ».

Force est ainsi de constater que le projet de réhabilitation partielle de l'ancien foyer de Prêles ne se présente plus, désormais, comme la réponse incontestable au manque de places accessibles aux garçons mineurs pour l'exécution de mesures en milieu fermé. La CIP redoute même que cette option n'en soit déjà plus une, sachant que la CLDJP annonce qu'elle prendra à l'automne « *une nouvelle décision sur la poursuite du projet* » et que, « *en parallèle, le projet Pramont+ doit continuer à être approfondi* ».

➔ La CIP constate, au regard des travaux à engager et des risques identifiés, que la pertinence du projet de réhabilitation partielle du foyer de Prêles est désormais questionnée. Son abandon consacrerait sans doute le report durable de la mise à disposition de nouvelles places dédiées à l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de garçons mineurs. La CIP ne saurait se satisfaire d'une telle perspective et attend de la CLDJP, si elle devait renoncer au projet de Prêles, qu'elle prenne les dispositions permettant d'anticiper l'extension du Centre éducatif fermé de Pramont avant l'échéance prévue par le canton du Valais. Ceci, dans l'intérêt bien compris de la justice et des justiciables.

E) Conclusion

A la satisfaction éprouvée l'an dernier succède aujourd'hui l'inquiétude. Si elle peut s'accommoder de l'ajustement du calendrier de réalisation de l'établissement fermé pour jeunes filles Time Up, la CIP craint que l'on n'entre dans une nouvelle période d'immobilisme pour ce qui concerne les places accessibles aux garçons mineurs pour l'exécution de mesures en milieu fermé. La création rapide d'une structure adaptée n'en demeure pas moins une priorité aux yeux de la commission, comme elle devrait l'être pour les cantons concordataires. Elle attend ainsi d'eux qu'ils ne relâchent pas leurs efforts pour résoudre ce problème qui n'a que trop duré.

Fribourg, le 6 mai 2022

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) Fabien Deillon (VD)

Président

(Sig.) Patrick Pugin

Secrétaire

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin vom 6. Mai 2022

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 mündliche Fragen, die während der Sitzung an die Vertreterin oder den Vertreter der Konferenz gerichtet werden, ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 12. April 2022 / Bemerkungen der IPK

Die Kommission bedankt sich bei der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Besondere Aufmerksamkeit hat die Kommission dabei folgenden Punkten geschenkt:

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

A) Pensionspreise

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Die zusätzlichen Arbeiten, mit denen der externe Auftragnehmer beauftragt wurde, um die Pensionspreise feiner abzustufen, wurden abgeschlossen. Er wurde noch um einige Klarstellungen gebeten [...].

Da jedoch noch einige Fragen zur Plausibilität einiger Werte bestanden, wurde die Entscheidung über die vollständige Inkraftsetzung der Pensionspreise auf die Frühjahrssitzung 2022 vertagt [...].»

➔ Die IPK hofft, dass die in ihren früheren Berichten ausgesprochenen Empfehlungen berücksichtigt wurden. Zur Erinnerung: Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit lud die IPK die Konferenz ein, für jede Vollzugsart eine Liste zwingend vorgeschriebener Leistungen und einen nötigen Betreuungssatz festzuhalten und dann den Pensionspreis aufgrund dieser Elemente festzusetzen. Allfällige Zusatzleistungen

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz (Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen); 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 Ereignisse, die in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2021 und dem 6. Mai 2022 eingetreten sind oder festgestellt wurden.

oder eine allfällige Betreuung über die Normen hinaus würden dann zulasten des Kantons, der Eigentümer der Strafanstalt ist, gehen.

B) Pilotprojekt «Objectif Désistance»

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Objectif Désistance hat seinen Ursprung in einem von den Mitgliedern der Lateinischen Bewährungskommission geteilten Anliegen, ihre Praktiken besser zu formalisieren und zu vereinen. Das Projekt bietet ein Interventionsmodell an, das allen lateinischen Einrichtungen, die für die Betreuung im offenen Vollzug zuständig sind, gemeinsam ist und auf die Faktoren abzielt, welche die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass mit der Delinquenz erfolgreich aufgehört wird.

Die auf Einstellung der Delinquenz ausgerichtete Interventionsstrategie dieses Pilotprojekts beruht auf den neuesten Erkenntnissen in diesem Bereich, die unter anderem betonen, dass Bewährungshelfer eine grundlegende Rolle dabei spielen können, die allmähliche Abkehr von einer kriminellen Laufbahn und die Beibehaltung eines konventionellen Lebens zu fördern.»

➔ Der Vollzug der strafrechtlichen Sanktion hat zum Ziel, die Begehung weiterer Straftaten zu verhindern oder zumindest die Gefahr eines Rückfalls zu verringern (Art. 75 Abs. 1 StGB). In diesem Sinne begrüsst die IPK die Durchführung – bis zum 31. Januar 2023 – dieses innovativen Pilotprojekts, in dem sie eine Möglichkeit sieht, die Interventionsmethoden noch besser auf die soziale Eingliederung von Straftäterinnen und Straftätern und die öffentliche Sicherheit auszurichten. Die Kommission mässigt jedoch ihren Enthusiasmus, da sie weiss, dass derzeit mehr als ein Drittel der Personen, die eine Haftstrafe hinter sich haben, erneut eine Straftat begehen. Die Entwicklung dieser neuen Methode ist nichtsdestotrotz lobenswert und die IPK erwartet mit Interesse den Schlussbericht, der dem Bundesamt für Justiz vorgelegt wird, insbesondere die wissenschaftliche Auswertung des Projekts durch die Universität Lausanne.

C) Konkordatsplanung

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Im Vergleich zu den Informationen im letzten Bericht gibt es keine neuen Pläne für den Bau oder die Erweiterung von Einrichtungen. Insbesondere hat der Kanton Genf noch kein Ersatzprojekt für das vom Genfer Grossen Rat knapp abgelehnte Projekt Les Dardelles formalisiert.»

➔ Die Kommission fordert den Kanton Genf, der eine grosse Anzahl von Hafttagen in Anstalten verursacht, auf, so schnell wie möglich eine Alternativlösung für das gescheiterte Projekt Les Dardelles anzubieten. Die IPK nimmt jedoch zur Kenntnis, dass der Kanton Genf seit Oktober 2020 nicht untätig geblieben ist und dass es in dieser Angelegenheit bald zu einem guten Ende kommen könnte.

2. Lateinisches Konkordat über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher

A) Mangel an Plätzen für den Vollzug von Massnahmen in geschlossenen Einrichtungen

Die IPK warnt schon lange vor dem chronischen Mangel an Plätzen für den geschlossenen Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen, die gegen Jugendliche angeordnet werden. So hatte sie mit einiger Genugtuung den letzten Bericht der LKJPD aufgenommen, der eine Verbesserung der Situation in Aussicht stellte, dank des Projekts zur teilweisen Sanierung – in Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern – des ehemaligen Erziehungsheims Prêles (BE), dessen Wiedereröffnung für Anfang 2024 geplant war.

Die IPK ist beim Lesen des neuen Berichts der LKJPD ernüchtert. Darin heisst es nämlich, dass die für die Sanierung des Heims Prêles erforderlichen Anstrengungen «*erheblich*» seien und dass mit einer Inbetriebnahme nicht vor Mitte 2025 zu rechnen sei (*siehe Buchstabe D unten*). Einmal mehr kann die IPK nur bedauern, dass die Inbetriebnahme einer Einrichtung verschoben wurde, die für eine angemessene Betreuung der von einer Massnahme im geschlossenen Vollzug betroffenen Jugendlichen unerlässlich ist.

Die Kommission bedauert dies umso mehr, als der Ausbau des – seit Jahren überlasteten – Massnahmenzentrums Pramont nicht die Hauptpriorität der vom Kanton Wallis getragenen Strafvollzugsstrategie «Vision 2030» ist. Dieser Ausbau muss jedoch unverzüglich realisiert werden. Die IPK erwartet daher von den Konkordatskantonen, dass es ihnen gemeinsam gelingt, eine Lösung vorzuschlagen, die eine Beschleunigung dieses Projekts ermöglicht.

B) Massnahmenzentrum Pramont und EDM Aux Léchaies

- > Die IPK unterstreicht, dass das Massnahmenzentrum Pramont (24 Plätze), das für den geschlossenen Vollzug von Massnahmen, die gegen minderjährige Knaben und junge erwachsene Männer angeordnet werden, vorgesehen ist, weiterhin überbelegt ist. Die Warteliste bleibt in dieser Hinsicht aufschlussreich³;
- > Die Kommission stellt fest, dass die Belegung der gemischten Haftanstalt für Jugendliche und junge Erwachsene (EDM) in *Aux Léchaies* in Palézieux (18 Plätze), die für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen vorgesehen ist, weiterhin relativ gering ist⁴. Sie weist jedoch darauf hin, dass es nicht möglich ist, in dieser Anstalt gleichzeitig Strafen und Massnahmen zu vollziehen und dabei die Anforderungen des Bundes einzuhalten.

C) Geschlossene Anstalt für Mädchen

Die IPK nimmt die Anpassung des Zeitplans für den Bau von Time Up, einer neuen Einrichtung mit vier Plätzen für die geschlossene Haft von Mädchen, zur Kenntnis. Die ursprünglich für Juni 2023 geplante Abnahme des Bauwerks wird nicht vor Ende 2023, Anfang 2024 erfolgen.

³ Der Bericht der LKJPD weist für das Jahr 2021 eine Auslastungsrate von 100,29 % aus. Am 4. März 2022 standen 16 Minderjährige und 5 junge Erwachsene auf der Warteliste.

⁴ Der Bericht der LKJPD zeigt eine durchschnittliche Belegung von 71,4 % im Jahr 2021, gegenüber 78,6 % im Jahr 2020.

D) Ehemaliges Jugendheim Prêles

Die IPK nahm letztes Jahr mit Genugtuung zur Kenntnis, dass es in der Frage der Teilsanierung des ehemaligen Jugendheims Prêles (BE), das über 22 Plätze für den geschlossenen Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen, die gegen Jugendliche angeordnet werden, Fortschritte gab. Sie stellte insbesondere fest, dass die Infrastruktur, die seit Ende 2016 nicht mehr genutzt wird, in einem guten Zustand war und relativ schnell wieder in Betrieb genommen werden konnte. Die Eröffnung der Einrichtung war für Anfang 2024 geplant.

Nun dämpft der Abschlussbericht über die Machbarkeit des Projekts die Hoffnungen der IPK auf eine baldige Eröffnung. Das Ergebnis der Analyse besagt, dass *«die Anstrengungen, die notwendig sind, um das Erziehungsheim Prêles zu sanieren und gleichzeitig die verschiedenen angesprochenen Risiken zu mindern, erheblich sind»*. Insbesondere sollten *«relativ schwere Renovierungsarbeiten an den Gebäuden (Unterkünfte, Zimmer und Werkstätten) und der Bau einer Sicherheitsvorrichtung mit einem Zaun»* ausgeführt werden. Die grobe Schätzung der Vorbereitungsarbeiten lässt nun nicht mehr zu, dass die Inbetriebnahme vor *«frühestens»* Mitte 2025 erfolgen kann.

Die IPK stellt zudem fest, dass die Fondation Suisse Bellevue, die als Betreiberin des sanierten Heims vorgesehen war, entschieden hat, sich nicht in diesem Projekt zu engagieren. Dieser Verzicht ist in den Augen der Kommission kein gutes Zeichen. Die Alternativen der LKJPD, für die *«entweder eine andere Stiftung, die bereit ist, das Projekt zu übernehmen, gefunden werden oder eine Ad-hoc-Stiftung gegründet werden muss»*, vermögen die Kommission nicht zu überzeugen. Die IPK versteht, dass es in der gegenwärtigen Situation keine Lösung gibt.

Die IPK hält weiterhin fest, dass die Arbeitsgruppe, die mit der Erstellung des Abschlussberichts über die Durchführbarkeit des Projekts beauftragt wurde, der Ansicht ist, *«dass es nützlich wäre, Alternativen zu untersuchen [...], um zu beurteilen, ob die Sanierung»* des Heims Prêles *«angebracht ist»*. Insbesondere sollte laut den Autoren *«untersucht werden, ob der Bau eines neuen Heims in Pramont (wie in der Strafvollzugsstrategie des Kantons Wallis, Vision 2030, vorgesehen) als bessere Alternative bezeichnet werden könnte, wobei die für seine Realisierung entscheidenden Elemente (Kosten, Fristen, Anstellung von Personal usw.) zu berücksichtigen sind»*.

Die LKJPD teilt mit, dass sie bereits die Idee angesprochen hat, den Bau der 18 zusätzlichen Plätze, die in Pramont bis 2030 geplant sind (Projekt Pramont+), zu beschleunigen: *«Ein in Betracht gezogener Weg wäre, dass die lateinischen Kantone die Baulasten im Vorgriff auf den Kredit, der viel später beim Walliser Grossen Rat beantragt werden müsste, unter sich aufteilen.»* Die Konferenz verhehlt jedoch nicht, dass ihr diese Vorgehensweise *«sehr heikel»* erscheint.

So muss man feststellen, dass das Projekt zur teilweisen Sanierung des ehemaligen Heims Prêles nicht mehr die unbestrittene Antwort auf den Mangel an Plätzen ist, die minderjährigen Jungen für den Vollzug von Massnahmen in geschlossenen Einrichtungen zur Verfügung stehen. Die IPK befürchtet sogar, dass diese Option bereits keine mehr ist, wenn man bedenkt, dass die LKJPD ankündigt, dass sie im Herbst *«eine neue Entscheidung über die Fortführung des Projekts»* treffen wird und dass *«gleichzeitig das Projekt Pramont+ weiter vertieft werden muss»*.

➔ Die IPK stellt angesichts der anstehenden Arbeiten und der identifizierten Risiken fest, dass die Relevanz des Projekts zur Teilsanierung des Heims Prêles nunmehr in Frage gestellt wird. Der Verzicht darauf würde wahrscheinlich dazu führen, dass die Bereitstellung neuer Plätze für den Vollzug geschlossener Jugendstrafmassnahmen an minderjährigen Jungen dauerhaft aufgeschoben wird. Die IPK kann sich mit einer solchen Aussicht nicht zufrieden geben und erwartet von der LKJPD, dass sie, falls sie auf das Projekt Prêles verzichten sollte, die Vorkehrungen trifft, die es ermöglichen, die Erweiterung des geschlossenen Erziehungszentrums Pramont vor dem vom Kanton Wallis vorgesehenen Termin vorzuziehen. Dies geschieht im wohlverstandenen Interesse der Justiz und der Rechtsuchenden.

E) Schlussfolgerung

An die Stelle der Zufriedenheit, die wir im letzten Jahr erlebt haben, tritt nun die Sorge. Während die IPK mit der Anpassung des Zeitplans für die Fertigstellung der geschlossenen Einrichtung für Mädchen Time Up leben kann, befürchtet sie, dass eine neue Phase des Stillstands bei den Plätzen, die minderjährigen Jungen für den Vollzug von Massnahmen in geschlossenen Einrichtungen zur Verfügung stehen, eintreten wird. Die rasche Schaffung einer geeigneten Struktur bleibt in den Augen der Kommission dennoch eine Priorität, wie sie auch für die Konkordatskantone gelten sollte. Sie erwartet daher von ihnen, dass sie in ihren Bemühungen, dieses überfällige Problem zu lösen, nicht nachlassen.

Freiburg, 6. Mai 2022

Im Namen der Interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug'

(Sig.) Fabien Deillon (VD)

Präsident

(Sig.) Patrick Pugin

Sekretär



Le Secrétaire général

Fribourg, le 12 avril 2022

**18^{ème} rapport de la CLDJP à la Commission interparlementaire de contrôle des concordats latins
du 10 avril 2006 sur la détention pénale des adultes et du 24 mars 2005 sur la détention pénale
des personnes mineures - séance du 6 mai 2022 à Fribourg**

PLAN DU RAPPORT

1. INTRODUCTION	2
2. FONDEMENT DES CONCORDATS.....	3
3. NIVEAU INTERCANTONAL	3
A. Clarification des rôles des différents organes et instances du système pénitentiaire suisse	3
B. Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales	4
4. CONCORDAT LATIN DU 10 AVRIL 2006 SUR LA DÉTENTION PÉNALE DES ADULTES ET DES JEUNES ADULTES	4
A. Prix de pension.....	4
B. Standards.....	4
C. Projet pilote « Objectif Désistance »	4
D. Statistiques	5
E. Planification concordataire	7
5. CONCORDAT LATIN DU 24 MARS 2005 SUR L'EXÉCUTION DE LA DÉTENTION PÉNALE DES PERSONNES MINEURES	7
A. Pramont	7
a) Taux d'occupation pour l'année 2021	7
b) Liste d'attente au 04.03.2022	7
c) Répartition des mineurs et journées de placement par canton en 2021.....	7
d) Projet Pramont+	7
B. EDM Aux Léchaïres	7
Statistiques 2021.....	7
a) Occupation par canton	7
b) Taux d'occupation.....	8
c) Journées de détention par mois	9
d) Journées par régime.....	9
e) En chiffres consolidés selon plusieurs variables.....	10
f) Placements par âge.....	11
g) Placements par sexe.....	11
C. Etablissement fermé pour jeunes filles	11
D. Ancien Foyer d'éducation de Prêles	12
a) Contexte - rappel.....	12
b) Plan directeur « Stratégie de l'exécution judiciaire » du canton de Berne – Nouvelle infrastructure pénitentiaire dans la région Jura bernois- Seeland.....	13
c) Rapport final du 18 mars 2022	13
d) Décision de la CLDJP	14
e) Organisme exploitant	14

1. Introduction

La Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) a été présidée depuis le 8 novembre 2018 par Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité du canton de Vaud. Cette présidence s'étend également à la Conférence latine des Chefs des Départements compétents en matière d'asile et des migrants (CLDAM) et à la Conférence latine des Directrices et Directeurs des affaires militaires et de la protection de la population (CLAMPP).

Lors de sa séance ordinaire des 30 et 31 mars 2022 à Vico Morcote et Morcote (TI), la CLDJP a entériné, conformément à son règlement d'organisation, le renouvellement de ses fonctions statutaires. M. le Conseiller d'Etat Alain Ribaux, chef du Département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DESC) de la République et Canton de Neuchâtel a été désigné en qualité de nouveau président de la CLDJP, de la CLDAM et de la CLAMPP. M. le Conseiller d'Etat Frédéric Favre, chef du Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS) du canton du Valais a, quant à lui, été désigné à la vice-présidence.

Ces désignations sont valables pour une période de trois ans.

M. le Conseiller d'Etat Romain Collaud, à la tête de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) du canton de Fribourg, a été désigné président du concordat latin sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes, ainsi que du concordat latin sur la détention pénale des personnes mineures.

M. le Conseiller d'Etat Frédéric Favre a remplacé Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux au comité de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

M. le Conseiller d'Etat Romain Collaud a aussi intégré le Conseil de fondation du Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP).

M. le Conseiller d'Etat Alain Ribaux siège également au comité de la CCDJP, avec M. le Conseiller d'Etat Norman Gobbi, chef du département des institutions de la République et canton du Tessin.

Quant à la CLDJP, son organigramme est le suivant :

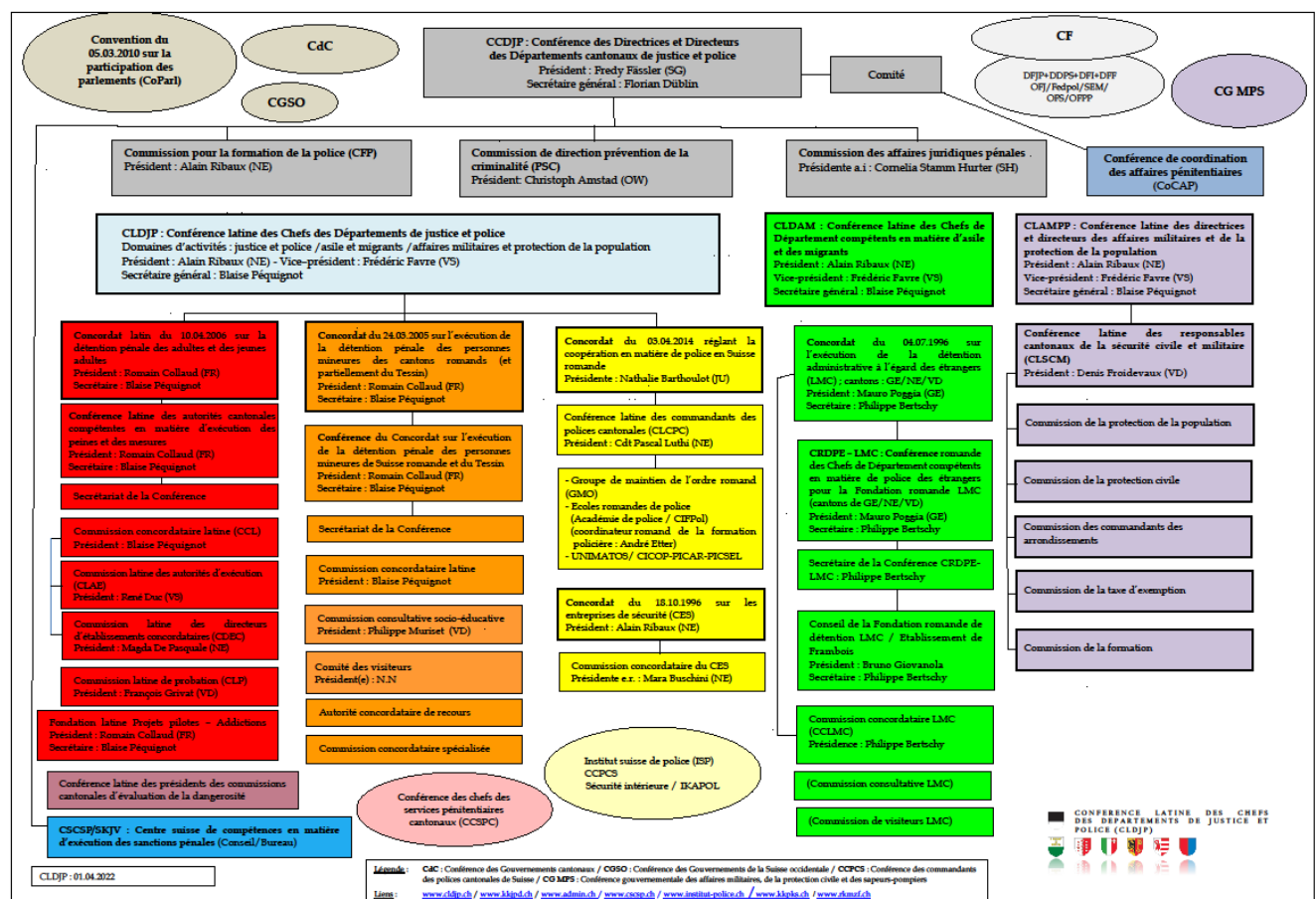


Tableau 1

2. *Fondement des concordats*

Selon le principe posé par l'art. 123 al. 2 Cst, l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal est du ressort des cantons. Il découle de ce principe constitutionnel que ces derniers doivent non seulement créer et exploiter les établissements pour ce faire, mais encore exécuter les jugements rendus par leurs tribunaux pénaux, conformément à l'injonction de l'art. 372 al. 1 CP. Ils sont également tenus d'exécuter les jugements rendus par les autorités pénales de la Confédération, moyennant remboursement de leurs frais.

Les cantons n'ayant pas les possibilités financières d'exploiter, chacun sur leur propre territoire, des établissements permettant d'assurer l'exécution de tous les régimes de détention découlant de la mise œuvre des jugements pénaux, la mutualisation des ressources leur permet de faire face à leur obligation d'exécuter les peines et les mesures selon le réquisit de l'art. 372 CP. Conformément à l'art. 378 CP, ils ont conclu, par le biais des concordats, des accords sur la création et l'exploitation conjointes d'établissements d'exécution des peines et des mesures ou sur le droit d'utiliser des établissements d'autres cantons.

3. *Niveau intercantonal*

A. *Clarification des rôles des différents organes et instances du système pénitentiaire suisse*

En février 2020, le Conseil de fondation avait procédé à une réflexion portant sur la restructuration du CSCSP dans l'optique d'une clarification des tâches et des rôles des organes de la fondation dans leurs relations internes et externes. Un projet CSCSP*plus* avait ainsi été initié. Le principe de la nouvelle structure du Conseil de fondation (composition réduite à 6 membres et instauration de 3 commissions thématiques) a été validé majoritairement par ce dernier lors de sa séance du 19 février 2021.

L'état d'avancement des travaux du projet CSCSP*plus* avait été soumis à la CCDJP, pour prise de connaissance, lors de sa séance du 15 avril 2021. La discussion a été demandée sur ce point de l'ordre du jour. Il en est résulté qu'une consultation des cantons sur ce sujet était souhaitée majoritairement par la CCDJP.

Cette consultation ayant abouti à une multitude d'avis divergents tant sur la structure envisagée que sur le principe même de la composition du Conseil de fondation et de sa représentativité, ce dernier a décidé, lors de sa séance du 17 mai 2021, de surseoir à ce projet et de procéder à une analyse et à une nouvelle évaluation, impliquant une consultation du comité de la CCDJP, des concordats et aussi de la Confédération, en tant que fondateurs de la fondation.

La Conférence de coordination des affaires pénitentiaires (CoCAP) a également discuté de cette question lors de sa réunion du 28 mai 2021 et est arrivée à la conclusion qu'une clarification fondamentale de l'ensemble du système pénitentiaire suisse devait d'abord être effectuée au niveau politique avant que la composition du Conseil de fondation du CSCSP ne soit à nouveau discutée.

Le 28 juin 2021, le Comité de la CCDJP :

- a donné mandat à la CoCAP de développer, en variantes, les bases d'une discussion politique visant à clarifier les rôles des différents organes et instances du système pénitentiaire suisse ;
- a créé un groupe d'accompagnement politique de ces travaux.

Les résultats des réflexions menées en exécution de ce mandat ont été validés par la CoCAP lors de sa séance du 13 janvier 2022. Ils sont consignés dans deux rapports, *Situationsanalyse* et *Strategische Stossrichtungen*, établis avec le soutien d'un mandataire externe, TriSolutions.

Quatre orientations stratégiques ont été élaborées :

- ☞ Variante 1 "Ajustement du statu quo".
- ☞ Variante 2 "Renforcement du principe de subsidiarité au sein du fédéralisme".
- ☞ Variante 3 "Renforcement des structures intercantionales".
 - ☞ Variante 3A - "Fusion des trois concordats en un seul concordat".
 - ☞ Variante 3B - "Renforcement de la CCDJP".
- ☞ Variante 4 : "Centralisation auprès de la Confédération".
 - ☞ Variante 4A - "Centralisation complète".
 - ☞ Variante 4B - "Exécution cantonale avec législation fédérale".

Ces propositions ont été soumises au Comité de la CCDJP lors de sa séance du 4 février 2022 afin qu'il se détermine sur la suite des travaux qu'il jugerait opportune de définir.

Le Comité de la CCDJP a pris acte du résultat de ces travaux. Il a décidé d'approfondir aussi bien l'option du statu quo, moyennant quelques aménagements, que celle du renforcement de la collaboration intercantonale dans le cadre de la CCDJP, et d'en rediscuter à l'échelon politique au sein du Comité d'ici à l'été 2022.

B. Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales

Le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), toujours sous la direction de M. Patrick Cotti, est opérationnel dans sa nouvelle structure depuis le 18 août 2018.

Le CSCSP a plusieurs projets soit aboutis soit en phase d'aboutissement ou en travaux :

- Sécurité dynamique
- Suicide assisté en prison – guide succinct
- Monitoring de la privation de liberté
- Prise en charge psychiatrique dans le cadre de la privation de liberté
- Gestion des personnes LGBTIQ+ en privation de liberté
- Harmonisation de l'exécution de l'interdiction d'exercer une activité, de l'interdiction de contact et de l'interdiction géographique (art. 67 ss CP)
- Standards pour la probation
- New learning
- Etat des lieux des règlements et pratiques en vigueur concernant les conditions d'octroi et les modalités d'exécution des congés pénitentiaires

Les 23 et 24 novembre 2021 a eu lieu le 4^e Forum de la détention et de la probation sur le thème « Formation – Transformation ».

Le prochain Forum se tiendra les 23 et 24 novembre 2022 et aura pour thème « Construire la sécurité ensemble ».

4. Concordat latin du 10 avril 2006 sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes

A. Prix de pension

Les travaux complémentaires confiés au mandataire externe visant à affiner les prix de pension ont été achevés. Quelques clarifications lui ont encore été demandées à l'occasion de la séance de la Commission concordataire latine (CCL) du 9 septembre 2021.

Dans la mesure où il subsistait toutefois quelques interrogations sur la plausibilité de certaines valeurs, la décision sur la mise en vigueur complète des prix de pension a été reportée à la séance de printemps 2022, la CCL étant chargée dans l'intervalle d'établir une proposition raisonnée.

B. Standards

Les standards « exécution de peines » et « mesures » validés par la CCL ont permis d'élaborer une version « pilote » pour les confronter à la réalité de trois établissements tests : Bellechasse, La Brenaz et Curabilis.

Sur la base des constats effectués par ces premières visites, les standards ont été affinés dans leur version définitive.

La phase principale (visite des 17 établissements) est prévue sur l'année 2022, le dernier trimestre 2022 étant réservé à l'élaboration du rapport. Cependant, les établissements du Valais (Crêtelongue et Prison de Sion) ne pourraient être visités qu'au cours du deuxième semestre 2023 en raison des travaux de construction et de réorganisation en cours.

C. Projet pilote « Objectif Désistance »

Objectif Désistance puise ses origines dans une préoccupation partagée par les membres de la Commission latine de probation de mieux formaliser et conjuguer leurs pratiques. Il propose un modèle d'intervention commun à l'ensemble des entités latines préposées aux suivis en milieu ouvert, ciblant les facteurs qui augmentent la probabilité de s'engager avec succès dans un processus de cessation des actes de délinquance.

La stratégie d'intervention orientée désistance de ce projet pilote se fonde sur les connaissances les plus récentes en la matière, lesquelles soulignent notamment que les agents de probation peuvent jouer un rôle fondamental pour favoriser l'abandon progressif d'une trajectoire délinquante et le maintien d'une vie conventionnelle. Elle s'articule autour des trois principales dimensions réputées nécessaires d'être investies : le rapport du probationnaire à lui-même, la relation du probationnaire avec l'agent de probation et les liens que le probationnaire tisse avec sa communauté d'attache. Chaque dimension implique un axe d'intervention favorisant

la désistance, soutenu par un rôle particulier dévolu à l'agent de probation, outillé d'un bagage spécifique.

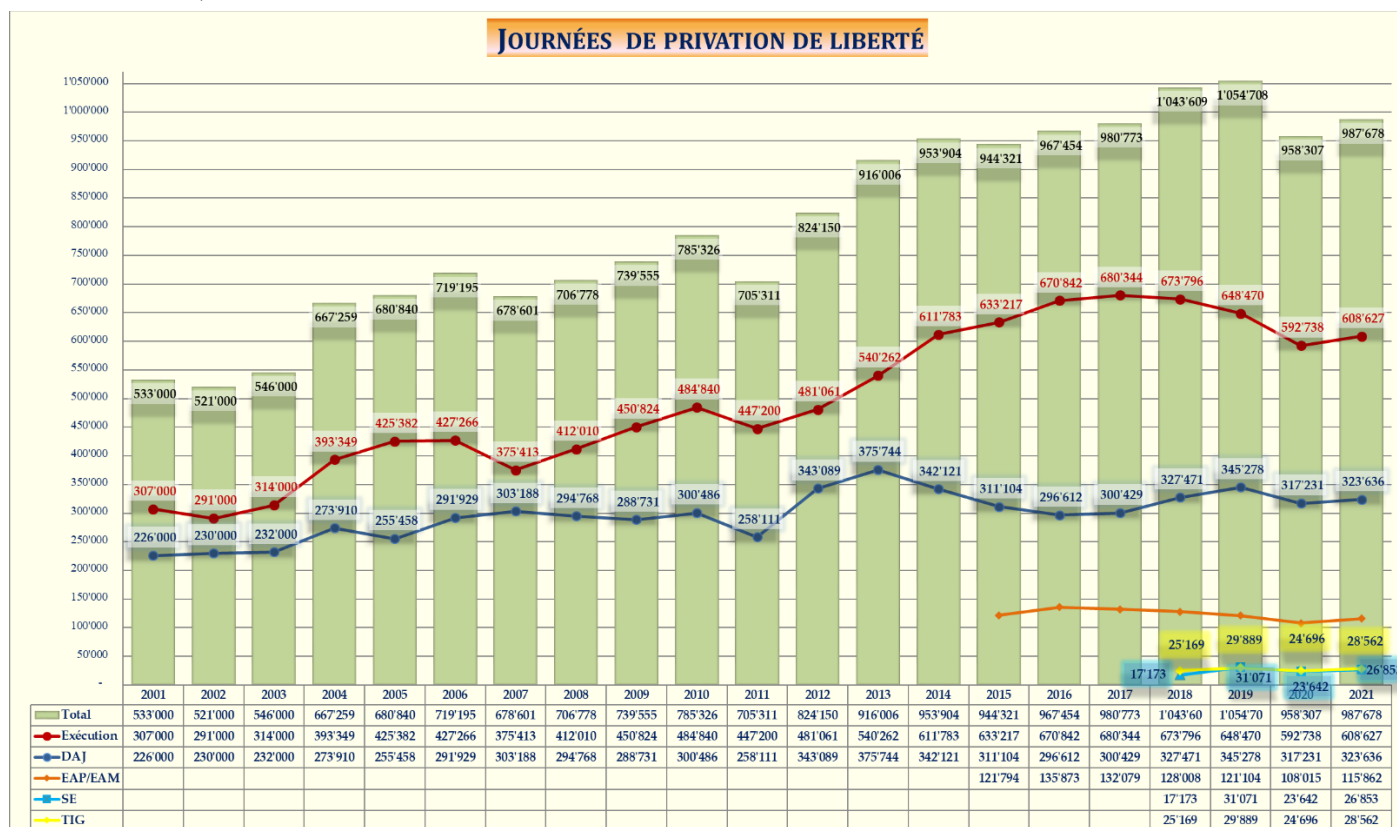
Ce projet pilote, soutenu par l'Office fédéral de la justice, a débuté en février 2019 pour une période de 3 ans. Eu égard à la pandémie, il a dû être prolongé d'une année. Le rapport final, y compris l'évaluation scientifique effectuée par l'Université de Lausanne, sera soumis dans quelques mois à l'OFJ.

D. Statistiques

En 2021, le concordat latin a connu une légère augmentation des journées de privation de liberté par rapport à l'année précédente.

Plus précisément, ce sont **932'263** (2020 : **909'969 +2,45%**) journées de détention (en établissements), avec un taux d'occupation global de **103.07%** (2020 : **100.64%**), auxquelles se sont ajoutées **26'853** journées en surveillance électronique (2.72%) (2020 : **23'642 ; +13.58%**) et **28'562** journées de TIG (2.83%) (2020 : **24'696 ; +15.65%**), soit un total de **987'678** journées d'exécution de privation ou de restriction de liberté (2020 : **958'307 ; +3.06%**).

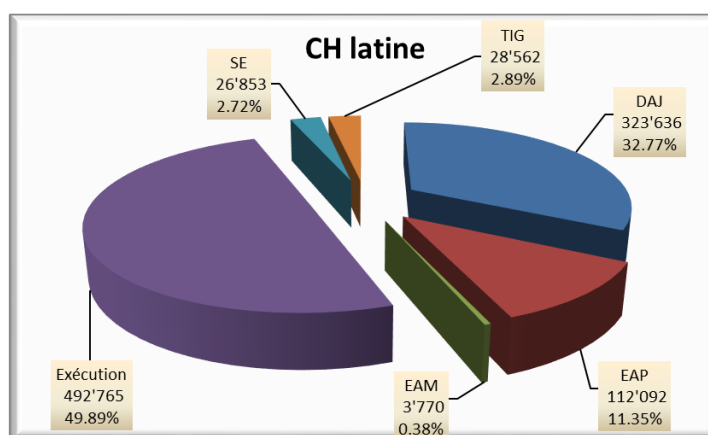
Dans le détail, au niveau du concordat :



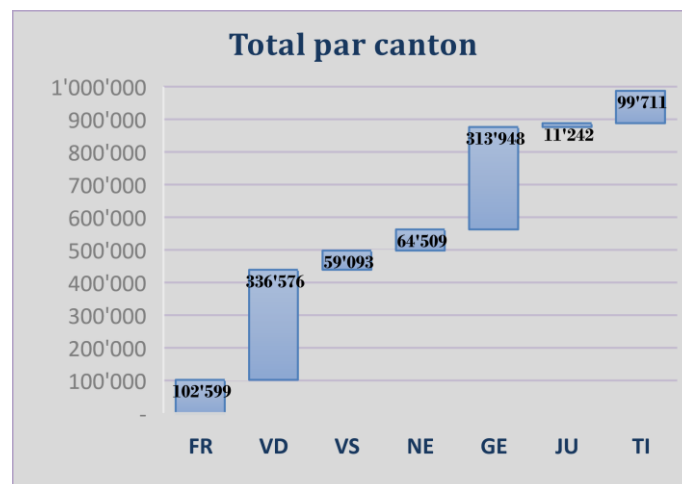
Graphique 1

Par rapport à l'année 2020, la hausse est généralisée pour toutes les formes de détention ou d'exécution de peines..

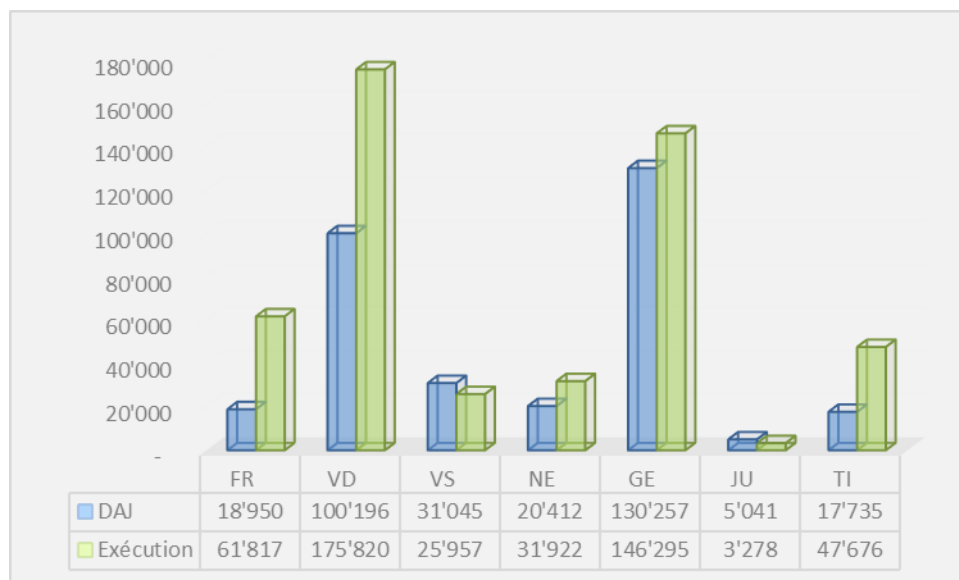
Dans le détail :



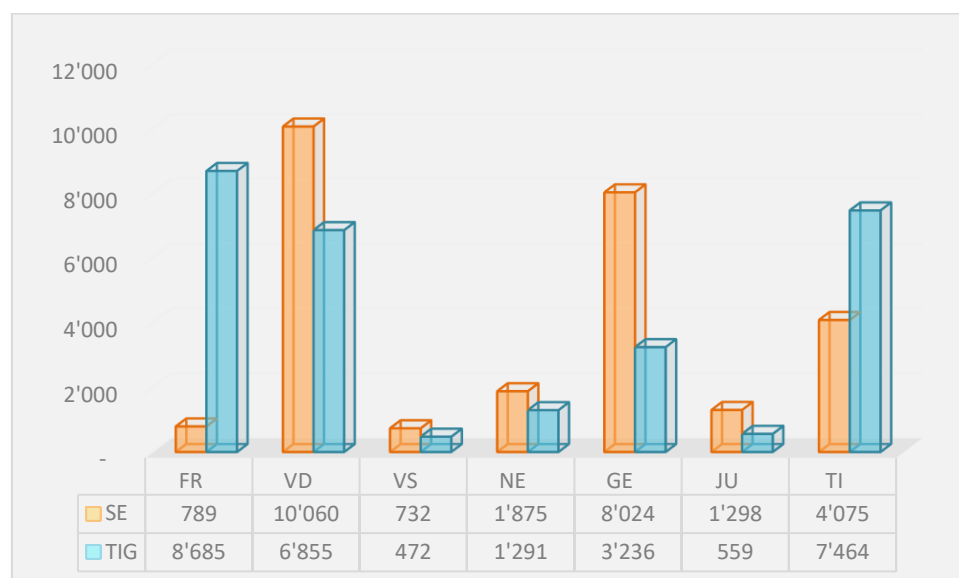
Graphique 2



Graphique 3



Graphique 4



Graphique 5

E. Planification concordataire

Il n'y a pas de nouveaux projets de construction ou d'agrandissement d'établissements par rapport aux informations données lors du dernier rapport. Notamment, le canton de Genève n'a pas encore formalisé un projet de substitution à celui des Dardelles rejeté de justesse par le Grand Conseil genevois.

5. Concordat latin du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures**A. Pramont****a) Taux d'occupation pour l'année 2021**

Régimes	Nuitées	Taux d'occupation
Mesures mineurs (15 DPMIn) et jeunes adultes (61 CP)	8785	100.29%

Tableau 2

b) Liste d'attente au 04.03.2022

Article 15 al. 2 DPMIn	Mineurs	16
Article 61 CP	Jeunes adultes	5

Tableau 3

c) Répartition des mineurs et journées de placement par canton en 2021

	Secteurs concordataires (24 places)				Secteurs non concordataires (9 places)							
	Article 15 DPMIn*		Garde provisionnelle (GP)*		Garde provisionnelle (GP) courte durée*		Articles 16 et 25 DPMIn		Détention avant jugement		TOTAUX	
	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées
Fribourg	1	151	1	365	0	0	1	4	1	7	4	527
Genève	3	843	1	365	0	0	10	96	0	0	14	1304
Vaud	5	1224	4	570	0	0	1	4	0	0	10	1798
Neuchâtel	2	268	2	597	0	0	1	7	2	12	7	884
Jura	2	371	4	797	0	0	5	40	0	0	11	1208
Valais	0	0	2	482	13	172	5	56	25	282	45	992
Tessin	4	479	0	0	0	0	0	0	0	0	4	479
Berne	0	0	1	365	0	0	1	8	0	0	2	373
TOTAL	17	3336	15	3541	13	172	24	215	28	301	97	7565

*Régimes à prendre en compte pour le nombre de mineurs concernés par le calcul de 13^{ème} facture (7'049 journées)

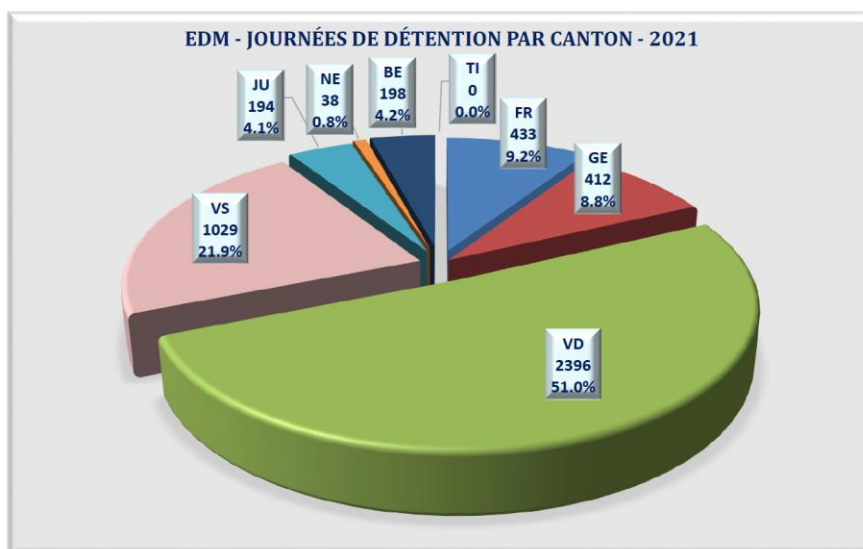
Tableau 4

d) Projet Pramont+

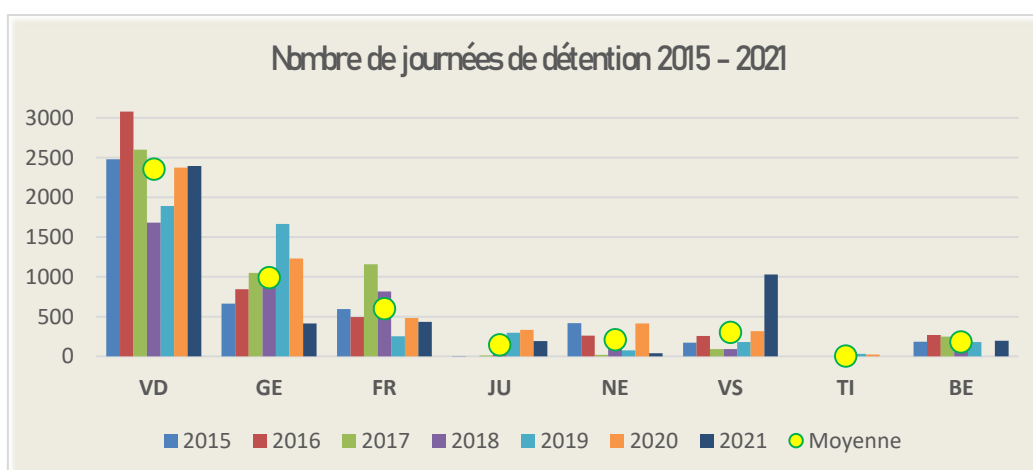
Dans le cadre de sa Vision 2030, le canton du Valais a prévu une augmentation de la capacité du Centre éducatif fermé de Pramont, et ce en priorité numéro 4. L'idée d'accélérer la construction des 18 places supplémentaires ainsi prévues a été discutée en Conférence latine. Un moyen envisagé serait que les cantons latins se partagent les charges de construction en anticipation du crédit qui devrait être demandé bien plus tard au Grand Conseil valaisan. La faisabilité d'une telle option paraît toutefois très délicate. Le sujet devait être repris cet automne.

B. EDM Aux Léchaïres**Statistiques 2021****a) Occupation par canton**

Pour l'année 2021, les journées par canton concordataire se répartissent comme suit, en nombre et en pourcents respectifs, sur un total de 4700 :



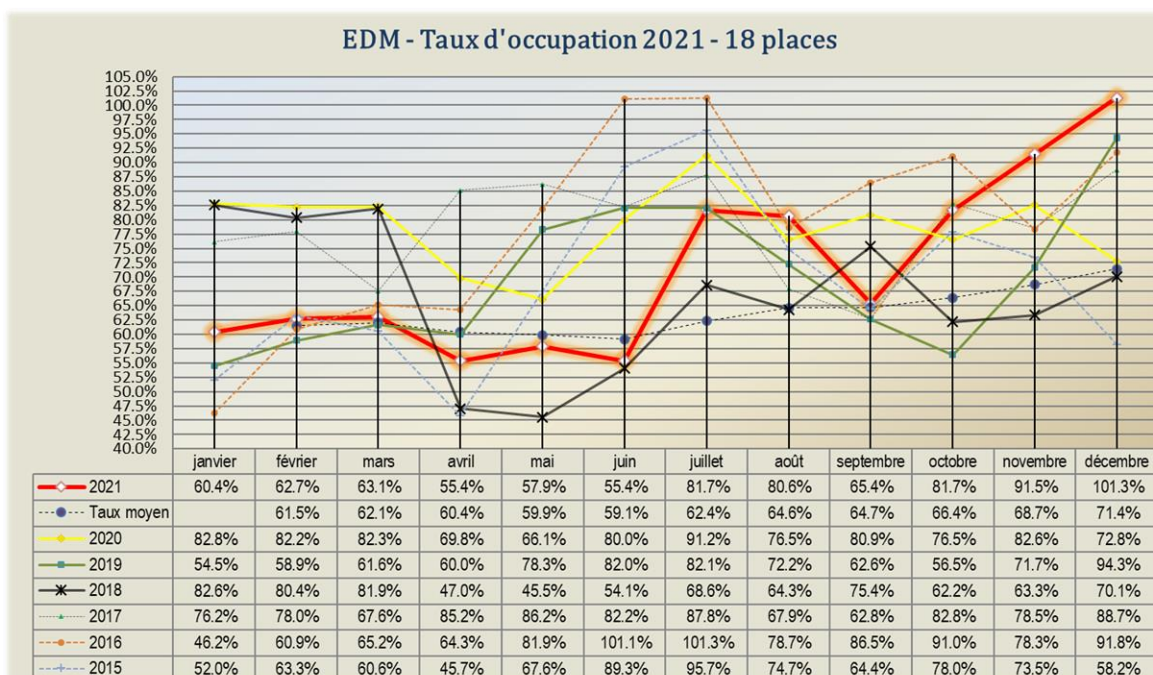
Graphique 6



Graphique 7

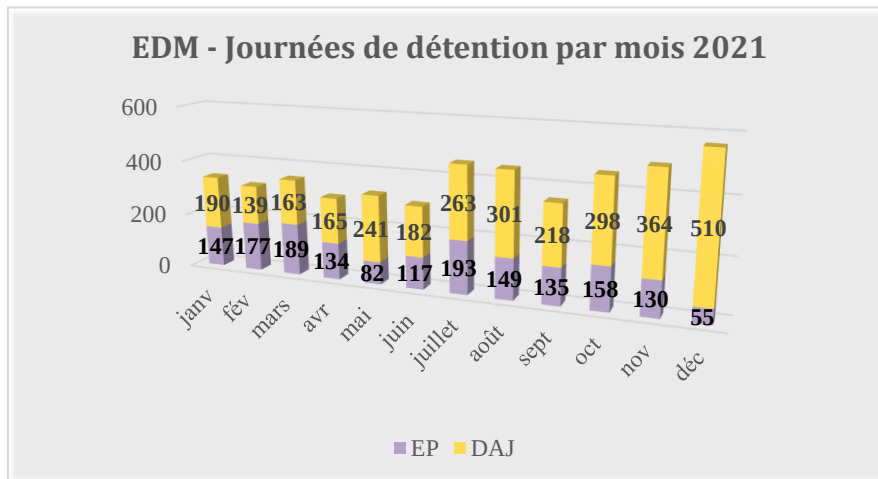
b) Taux d'occupation

Le taux d'occupation moyen pour 2021 est de 71,4%, alors qu'il était de 78,6% en 2020.

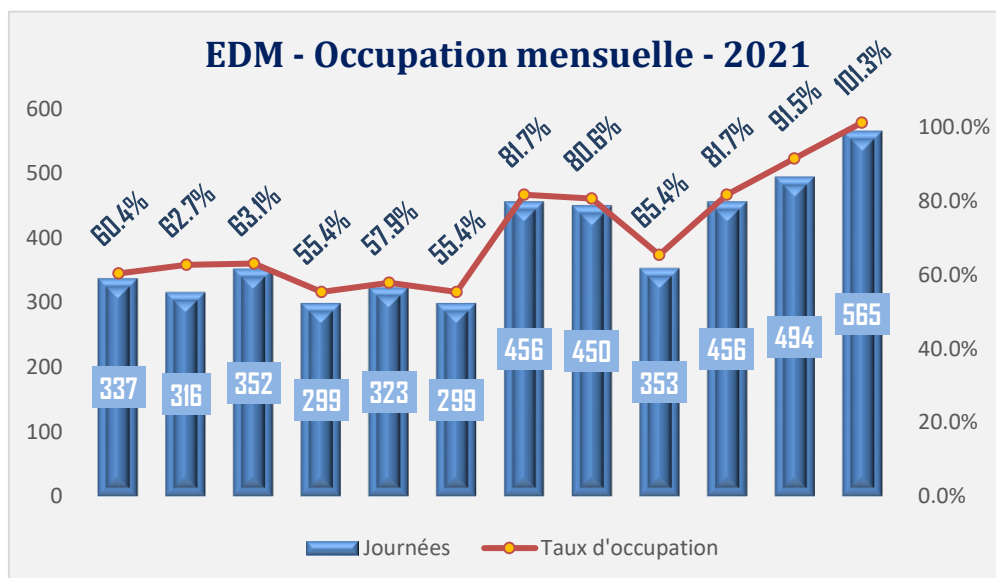


Graphique 8

c) Journées de détention par mois

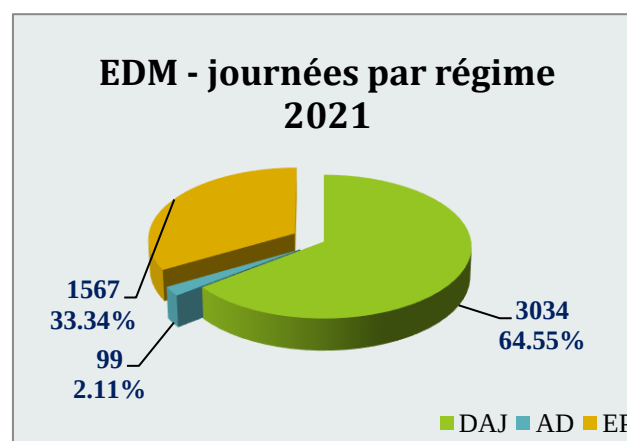


Graphique 9

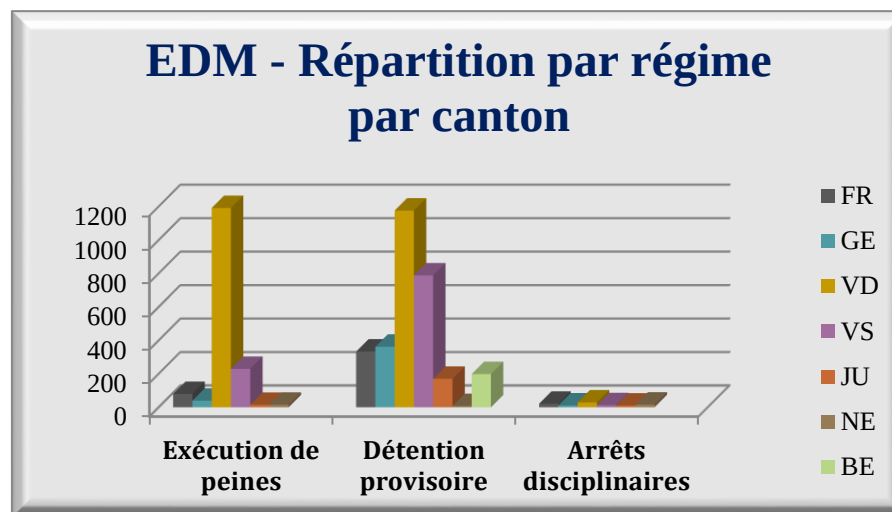


Graphique 10

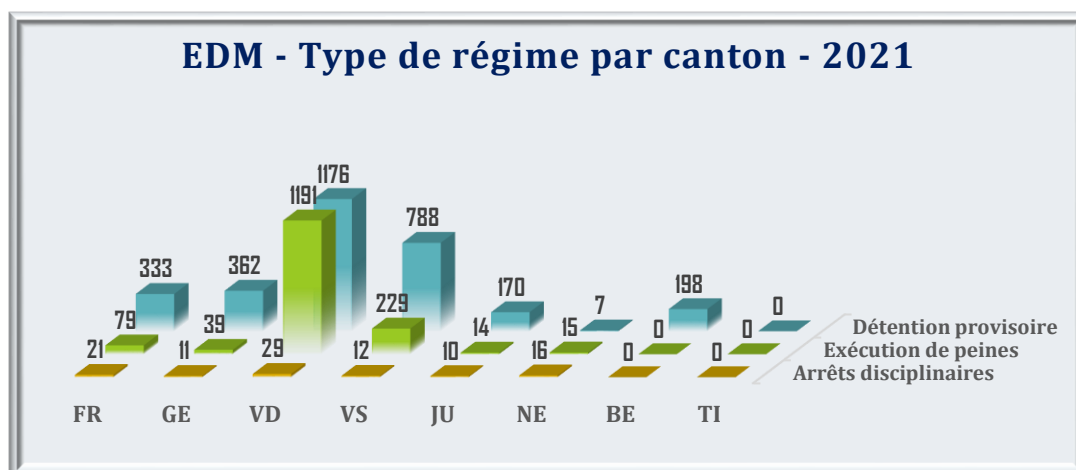
d) Journées par régime



Graphique 11



Graphique 12

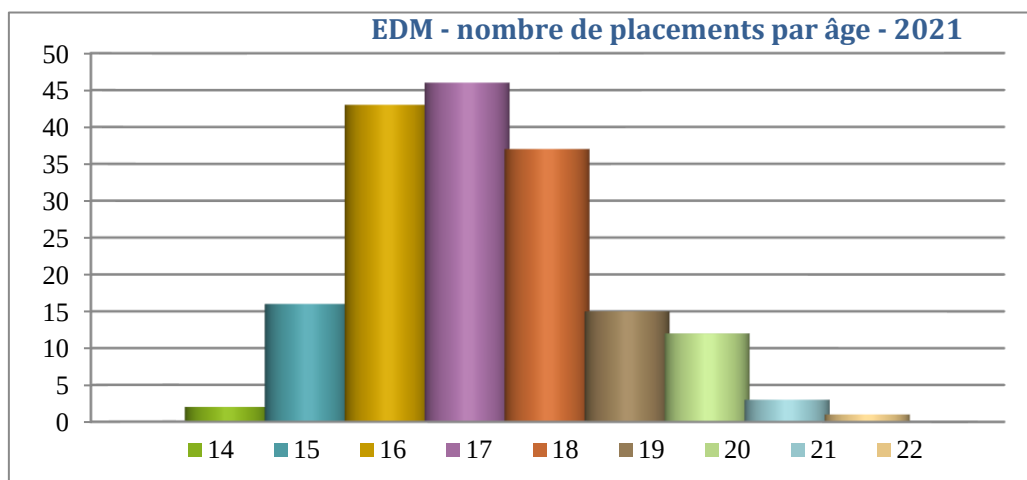


Graphique 13

e) En chiffres consolidés selon plusieurs variables



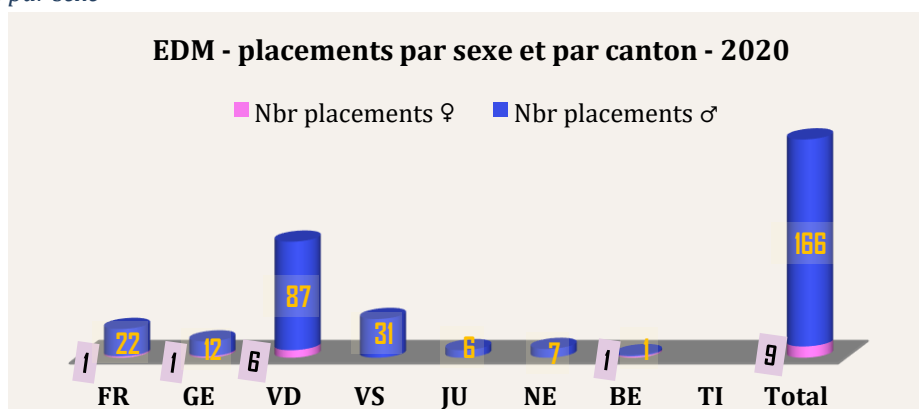
Graphique 14

f) *Placements par âge*

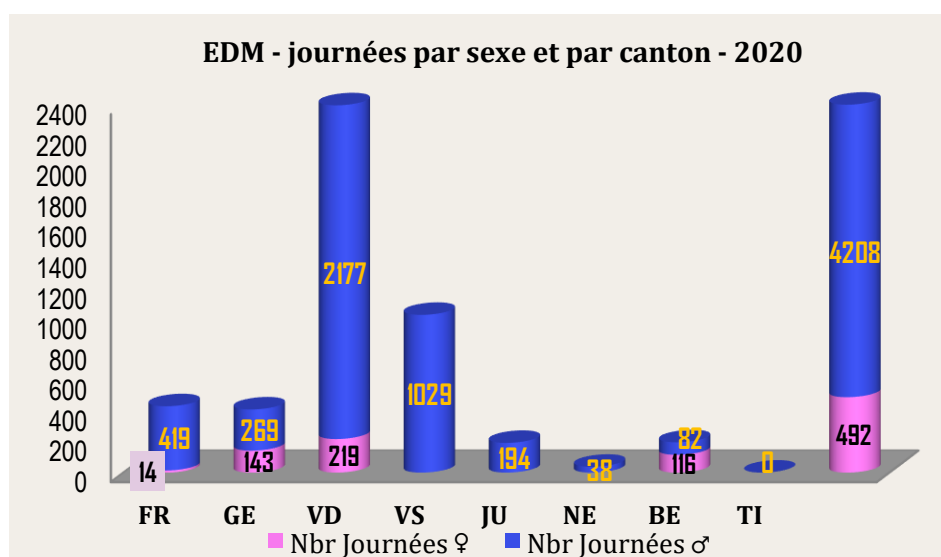
Graphique 15



L'âge médian s'est déplacé en 2020 de 18 ans à 17 ans, pour la 1ère fois depuis l'ouverture en 2014 !

g) *Placements par sexe*

Graphique 16



Graphique 17

C. Etablissement fermé pour jeunes filles

Pour rappel, le concept révisé de Time Up a été déposé à l'OFJ, via l'office de liaison fribourgeois, le **23 décembre 2020**.

Ce concept a été validé par l'OFJ le **27 janvier 2021**. En tant que concept cadre, il a servi de base à l'élaboration du projet de construction à soumettre à l'OFJ

Lors d'une séance tenue le **23 février 2022** réunissant l'OFJ, le Service de prévoyance sociale (SPS) et la Fondation de Fribourg pour la Jeunesse (FFJ), les dernières questions relatives à la construction et à certains aspects du concept ont pu être réglées.

L'enquête préalable est en cours. Dès son terme, les remarques des différents services pourront être intégrés au dossier final de mise à l'enquête.

Au terme de la séance du 23 février 2022 précitée, le calendrier suivant a été ajusté :

- Fin aout 2022 : dépôt de l'enquête publique.
- Fin janvier 2023 (au plus tard) : réception du permis de construire.
- Fin 2023 / début 2024 : fin des travaux de construction.

Le **9 mars 2022**, la FFJ a reçu la confirmation de l'OFJ pour entrer dans la phase 3 du projet :

1 ^{ère} phase : concept et pro- gramme des locaux	2 ^e phase : avant-projet	3 ^e phase : projet	4 ^e phase : décompte final
Comprend notamment : Dépôt de la demande / concept / programme des locaux	Plans / estimation des frais (+/- 25%)	Description du projet / plans / devis +/- 10% / approbation des frais / approbation du financement	Décompte / plans d'exécution

Tableau 5

D. Ancien Foyer d'éducation de Prêles

a) Contexte - rappel

- En février 2016, le canton de Berne a annoncé la fermeture du Foyer d'éducation de Prêles pour la fin de l'année 2016. En décembre 2015, cette structure de 70 places pour le placement de garçons en milieu fermé, semi-fermé et ouvert n'accueillait plus que 25 mineurs, placés uniquement par les juges des mineurs de Suisse latine.
- Les infrastructures de Prêles sont actuellement inoccupées.
- Il existe un besoin partagé entre le concordat latin et le canton de Berne en matière de places institutionnelles pour mineurs.
- En avril 2020, un comité de pilotage a été constitué pour mener un projet d'une possible réhabilitation partielle de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles, comité composé de Mike Klossner (BE), des juges des mineurs Patrick Oberson (VD) et Marika Sabatini (BE), ainsi que du secrétaire du concordat latin.
- Il est paru évident que l'exploitation de l'infrastructure devrait être assumée par une institution indépendante (Trägerschaft), telle une fondation, dès lors qu'il n'était pas envisageable qu'un canton assume la réhabilitation et la gestion du foyer (locaux, personnel, etc.).
- Une première séance du comité de pilotage, incluant deux représentants de la Fondation Suisse Bellevue (FSB), fondation pressentie en tant que Trägerschaft, a lieu le 19 mars 2021, en visioconférence.
- Lors de sa séance du 25 mars 2021, la Conférence latine organe décisionnel du concordat, a décidé de mandater un tiers pour mener l'étude de projet de réhabilitation partielle de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles. Ce mandat a été confié à triaspect sa à Bienne.
- Un groupe de travail a été constitué¹ de sorte à assurer, d'une part, la coordination avec les organes représentatifs et potentiellement décideurs, et, d'autre part, l'expertise nécessaire dans les domaines définis (analyses et recommandations).
- Un rapport intermédiaire, du 29 octobre 2021, a fourni, à ce stade, l'état de situation, les analyses et les perspectives afin que la Conférence latine puisse se déterminer sur la suite à donner aux travaux.
- Lors de sa séance du 11 novembre 2021, la Conférence a chargé le groupe de projet de poursuivre ses travaux en vue de présenter un rapport final sur la faisabilité du projet.

¹ Constitué de : Marika Sabatini, procureure des mineurs, BE, Patrick Auberson, juge des mineurs, VD, Alexandre Comby, directeur de Pramont (appuyé par son équipe), VS, Christophe Berthet, directeur Association de la Maison des Jeunes, VD, Blurette Chevalley, Fondation Suisse Bellevue, Luca Fumagalli, Fondation Suisse Bellevue, Mike Klossner, chef Etat-major de l'Office de l'exécution judiciaire du canton de Berne, Blaise Péquignot, secrétaire général CLDJP, Béatrice Kalbermatter, représentante de l'Office fédéral de la Justice (OFJ), assiste aux travaux du GT en tant qu'observatrice-conseillère.

b) Plan directeur « Stratégie de l'exécution judiciaire » du canton de Berne – Nouvelle infrastructure pénitentiaire dans la région Jura bernois- Seeland

11. Lors d'une conférence de presse du 19 août 2021, les conseillers d'Etat Philippe Müller (Direction de la sécurité) et Christoph Neuhaus (Direction des travaux publics et des transports) ont présenté la mise en œuvre du plan directeur « Stratégie de l'exécution judiciaire » du canton de Berne. En vue de la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire de 250 places (150 places d'exécution de peines et 100 places de détention avant jugement), les sites de Witzwil et de Prêles ont fait l'objet d'évaluations. Entre aussi en considération un nouvel établissement destiné à la détention administrative d'environ 60 à 90 places.

12. Par communiqué du 3 mars 2022, le Conseil-exécutif du canton de Berne a fait savoir qu'il avait choisi le site de Witzwil pour son nouvel établissement pénitentiaire de 250 places. Prêles reste ainsi disponible pour le projet du concordat latin. La question de l'emplacement du centre de détention administrative n'est par contre pas encore tranchée.

c) Rapport final du 18 mars 2022

1. Lors du rapport intermédiaire et, successivement, la séance de la CLDJP du 11 novembre 2021, les éléments principaux suivants ont été décidés et/ou validés :

- La preuve du besoin n'étant plus à faire, l'analyse de la réhabilitation partielle se concentre sur l'axe prioritaire suivant : 22 places pour des garçons mineurs en milieu fermé (art. 15 al. 2 DPMin) ;
- Le Centre éducatif de Pramont (CEP) a la flexibilité d'accueillir plus de jeunes adultes sous mesures de l'art. 61 CP. Ceci permet de garantir un taux d'occupation élevé sur les deux sites de Prêles et Pramont.
- Au vu des risques soulevés dans le rapport intermédiaire, le groupe de travail poursuit l'analyse approfondie des risques et efforts afin de rendre un rapport final ;
- Enfin, en ce qui concerne les aspects pédago-thérapeutiques, la solution retenue à ce stade est de s'inspirer du concept cadre appliqué au CEP qui place le jeune au milieu des préoccupations.

2. Le résultat des analyses se résume comme suit :

- Les efforts nécessaires afin de réhabiliter le Foyer d'éducation de Prêles (FEP) tout en atténuant les différents risques soulevés sont conséquents. Ils comprennent des travaux relativement lourds de rénovations des bâtiments (quartiers, chambres et ateliers) ainsi que la construction d'un dispositif de sécurité comportant une clôture.
- En ce qui concerne l'exploitation du site, la solution du droit de superficie immatriculé en tant que droit distinct et permanent (DDP) est privilégiée. Des premières discussions ont eu lieu avec l'office des immeubles et des constructions du canton de Berne (propriétaire, ci-après OIC). Cependant, le montant d'achat n'est pas encore fixé (des négociations devront avoir lieu ultérieurement). Pour les calculs, nous avons retenu un montant d'environ CHF 2'700'000.-, ce qui, au vu des discussions, semble réaliste.
- En considérant les charges ci-dessus, les frais de fonctionnement (personnel et autres charges), le prix de pension, pour un taux d'occupation de 95%, est de **CHF 903.-**. Ce dernier, bien qu'élevé, reste dans la norme des prix de journées pour ce genre d'établissement.
- Plusieurs risques, identifiés lors du rapport intermédiaire, sont considérablement atténués grâce aux différents aménagements proposés. De plus, des solutions alternatives à la pressentie en tant qu'organisme exploitant ont été identifiées. Toutefois, il s'avère que le risque lié à la difficulté de recrutement reste une préoccupation, notamment pour l'instance délivrant les autorisations d'exploitation, bien que plusieurs éléments « rassurants » soient apportés dans le rapport.

3. Les conclusions du rapport sont :

- Le foyer de Prêles sera un lieu approprié pour la prise en charge de mineurs en milieu fermé et un « outil de travail » adéquat pour la fondation qui l'exploitera (ainsi que pour son personnel).
- Le droit de superficie est une solution privilégiée à ce stade. Le « prix » du droit distinct et permanent est négociable et les négociations doivent avoir lieu.
- Une estimation sommaire des travaux préparatoires en vue de la réhabilitation du FEP permet d'entrevoir une mise en route de ce dernier au plus tôt à la mi-2025.

- Bien que l'exploitation du site de Prêles soit « viable », elle comporte un certain nombre de compromis, notamment en lien avec les risques identifiés (beaucoup d'investissements pour aménager et atténuer des risques, taille du site vs nombre de mineurs placés, etc.).
- En parallèle, au vu des investissements et compromis nécessaires, le groupe de travail estime qu'il serait utile d'étudier des alternatives (sans retarder le processus) afin d'apprécier la pertinence de la réhabilitation du FEP. Il conviendrait notamment d'analyser si la construction d'un nouveau foyer à Pramont (comme prévu dans la stratégie pénitentiaire du canton du Valais, vision 2030) pourrait être qualifiée de meilleure alternative tout en considérant les éléments déterminants à sa réalisation (coûts, délais, recrutement de personnel, etc...)

d) Décision de la CLDJP

Lors de sa séance des 30 et 31 mars 2022, la Conférence latine a décidé de poursuivre le projet de réhabilitation partielle de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles.

Les travaux visant à transformer l'étude de faisabilité en un projet de préparation en vue de la réhabilitation seront ainsi entrepris. Dès lors, les démarches visant à finaliser les discussions engagées avec l'Office des immeubles et des constructions, notamment, pourront donc se poursuivre.

Une nouvelle décision sur la poursuite du projet sera prise lors de la séance d'automne 2022.

En parallèle, le projet Pramont+ doit continuer à être approfondi.

e) Organisme exploitant

La fondation pressentie pour exploiter le foyer réhabilité a décidé de ne pas s'investir dans ce projet.

Il faut donc maintenant trouver une autre solution, soit une autre fondation disposée reprendre ce projet, soit créer une fondation ad hoc, de droit privé ou de droit public.

Blaise Péquignot

Secrétaire général



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Steiert Thierry / Flechtner Olivier
Contrôler davantage les risques de fraude

2021-GC-163

I. RESUME DU POSTULAT

Par postulat déposé et développé le 3 novembre 2021, les députés Thierry Steiert et Olivier Flechtner ont demandé au Conseil d'Etat de dresser un état des lieux des ressources allouées par l'Etat en matière de lutte contre la fraude. Ils souhaitent que, dans son rapport, le Conseil d'Etat examine, pour les divers domaines visés, quelle est la position du canton de Fribourg en comparaison des cantons voisins.

La demande porte précisément sur les ressources étatiques (EPT) mises à la disposition des services concernés pour les contrôles à effectuer dans les domaines suivants :

- > assurances sociales (AI, chômage) et aide sociale ;
- > respect de la loi sur le travail, des conventions collectives et des normes de sécurité ;
- > fraudes fiscales (y.c. la soustraction fiscale), tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales.

II. REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

En préambule, le Conseil d'Etat précise qu'il considère qu'il est juste que l'Etat de Fribourg dispose de moyens suffisants pour lutter contre les fraudes, dans le respect du principe de la proportionnalité.

Dès lors, il est favorable à ce que soit réalisée l'analyse demandée par les auteurs du postulat et propose de présenter un rapport sur les ressources en personnel affectées au contrôle des fraudes commises dans l'ensemble des domaines visés par cette intervention parlementaire.

Lors des recherches préalables réalisées pour rédiger la présente détermination, il est toutefois apparu que, dans l'organisation interne des services concernés, les contrôles ne sont pas uniquement effectués par des collaborateurs et collaboratrices spécialement engagés pour ce travail. Dans leur activité régulière, l'ensemble du personnel veille à ce que les dispositions légales soient respectées. Il ne sera par conséquent probablement pas aisé de fournir simplement le nombre des EPT dédiés au contrôle des fraudes. L'ensemble des moyens alloués à la problématique ne pourra que faire l'objet d'une estimation.

Par ailleurs, s'agissant de la comparaison intercantonale, le Conseil d'Etat relève que les organisations et les processus sont très différents d'une administration à l'autre et que les informations ne sont pas toujours disponibles. Dès lors, il est d'ores et déjà à craindre que les données du rapport traitant de cette question ne soient pas absolument exhaustives.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le postulat.

10 mai 2022



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Steiert Thierry / Flechtner Olivier
Verstärkte Kontrollen der Betrugsrisiken

2021-GC-163

I. Zusammenfassung

Mit ihrem am 3. November 2021 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Thierry Steiert und Olivier Flechtner vom Staatsrat eine Bestandesaufnahme der Ressourcen, die der Staat zur Betrugsbekämpfung einsetzt. Der Staatsrat soll in seinem Bericht für die fraglichen Bereiche prüfen, ob der Kanton Freiburg die gleichen Standards hat wie die Nachbarkantone oder nicht.

Konkret geprüft werden sollen die staatlichen Ressourcen (VZÄ), die den betroffenen Ämtern für Kontrollen in den folgenden Bereichen zur Verfügung stehen:

- > Sozialversicherungen (IV, Arbeitslosenversicherung) und Sozialhilfe;
- > Einhaltung des Arbeitsgesetzes, der Gesamtarbeitsverträge und der Sicherheitsvorschriften;
- > Steuerbetrug (einschl. Steuerhinterziehung), sowohl der natürlichen als auch der juristischen Personen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hält einleitend fest, dass er es für richtig hält, dass der Staat Freiburg über ausreichende Mittel zur Bekämpfung von Betrug unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit verfügt.

Der Staatsrat befürwortet deshalb die Durchführung der von den Postulanten geforderten Analyse und schlägt vor, einen Bericht über die personellen Ressourcen vorzulegen, die für die Kontrolle von Betrügereien in den von diesem Postulat betroffenen Bereichen eingesetzt werden.

Bei den Recherchen zur vorliegenden Antwort hat sich allerdings gezeigt, dass die interne Organisation der betroffenen Ämter so ausgestaltet ist, dass die Kontrollen nicht nur von eigens dafür eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchgeführt werden. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter achten in ihrer ordentlichen Tätigkeit darauf, dass die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Daher wird es wahrscheinlich schwierig sein, einfach die Anzahl der der Betrugsbekämpfung gewidmeten VZÄ anzugeben. Die Gesamtheit der dafür bereitgestellten Mittel kann nur geschätzt werden.

Was den interkantonalen Vergleich betrifft, weist der Staatsrat darauf hin, dass die Organisationen und Prozesse in den einzelnen Verwaltungen sehr unterschiedlich und die Informationen nicht immer verfügbar sind. Es ist daher bereits jetzt zu befürchten, dass der Bericht diesbezüglich keine absolut vollständigen Daten liefern kann.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat aufgrund des Gesagten, dieses Postulat anzunehmen.

10. Mai 2022



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Wicht Jean-Daniel / Dafflon Hubert

2021-GC-90

Délai impératif à respecter dans le processus de demande de permis de construire

I. RESUME DE LA MOTION

En se référant à une récente enquête menée auprès des PME fribourgeoises, les motionnaires, accompagnés de trente cosignataires, estiment qu'il existe une insatisfaction générale concernant la durée du processus de demande de permis dans le canton de Fribourg. Ils constatent que le déploiement de l'application informatique Fribourg Autorisation de Construire (ci-après : FRIAC) ne semble pas avoir d'effet bénéfique sur la durée de traitement des dossiers, d'autant que la digitalisation ne dispense pas en l'état les requérants de devoir déposer des versions des dossiers au format papier et qu'elle ne leur permet par ailleurs pas de connaître la teneur des préavis en cours de procédure, ce qui permettrait aux porteurs de projet de procéder rapidement aux demandes d'adaptation des services. Les motionnaires déplorent ensuite la lenteur de certains services pour émettre leur préavis, au-delà des délais figurant dans la loi. Sur la base de ce constat, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de prendre les mesures nécessaires pour améliorer le processus de permis en modifiant la législation cantonale afin que, lorsqu'un service n'a pas remis son préavis dans le délai de 30 jours, son préavis soit considéré comme positif.

II. REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Les délais de traitement des demandes de permis par les services de l'Etat est une question qui est au cœur des préoccupations légitimes des acteurs du milieu de la construction, et de manière encore plus sensible dans le contexte économique actuel marqué par les effets économiques de la pandémie sur le marché. Le Conseil d'Etat est bien évidemment soucieux de prendre en tout temps les mesures nécessaires pour optimiser le processus de permis de construire, y compris les délais de traitement des demandes au sein de l'administration cantonale.

Avant d'examiner la proposition des motionnaires axée sur les délais de traitement des demandes de permis par les services de l'Etat, il convient de revenir de manière générale sur l'évolution de la situation en relation avec la durée de la procédure de permis dans son ensemble, depuis les résultats communiqués dans le rapport sur le postulat Bapst/Wicht¹ de 2014 jusqu'à la fin de la présente législature, tout en identifiant les mesures concrètes qui ont déjà été mises en place durant cette période.

¹ Rapport 2013-DAEC-43 du 11 juin 2014 sur le postulat 2019.12, BGC septembre 2014, p. 1663 ss.

1 RAPPORT SUR LE POSTULAT BAPST/WICHT

Dans le cadre du postulat Bapst/Wicht P2019.12 déposé le 4 décembre 2012², il avait été demandé au Conseil d'Etat de dresser un bilan des processus de planification et d'autorisation de construire depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).

S'agissant du processus d'autorisation de construire, le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil précisait que la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), d'entente avec la Conférence des Préfets et l'Association des communes fribourgeoises, avait défini de nouvelles modalités pour le traitement des demandes de permis de construire, en application des dispositions légales et réglementaires en vigueur, avec le but de renforcer le rôle des autorités de décisions dans la procédure ordinaire de demandes de permis de construire et de responsabiliser les mandataires quant à la qualité des dossiers qu'ils établissent pour cette procédure. Le poids et les types de tâches effectuées par les services de l'administration cantonale étaient dorénavant axés en premier lieu sur le contrôle formel et matériel des demandes. La principale modification résultant de ces nouvelles modalités était qu'il appartenait désormais aux préfectures de communiquer les préavis défavorables et d'analyser, en tant qu'autorité de décision, quelles modifications doivent éventuellement être apportées au dossier.

En ce qui concerne la durée de traitement des demandes de permis au sein de l'administration cantonale, le rapport indiquait que 8 des services de l'Etat sur 16 ne respectaient pas le délai d'ordre de 30 jours fixé par la loi pour émettre leur préavis. Le Conseil d'Etat avait listé les différentes mesures qu'il envisageait de prendre au cours des années suivantes pour améliorer la situation, en plus de celles qui avaient déjà été mises en place depuis l'entrée en vigueur de la LATeC le 1^{er} janvier 2010. Il s'agissait en particulier de définir une ligne directrice pour l'interprétation des notions de l'accord intercantonal sur l'harmonisation des notions de constructions dans le domaine des constructions (AIHC), dresser une évaluation des nouvelles modalités de traitement des demandes de permis mises en place en 2013 (rappelées ci-après), effectuer des réflexions sur la teneur des préavis, développer des instruments pour la gestion des tâches des collaborateurs et collaboratrices de la section Constructions du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) ainsi que la mise à la disposition d'une application informatique pour la transmission des informations relatives aux permis de construire et le suivi des dossiers.

2 MESURES MISES EN PLACE DEPUIS LE RAPPORT SUR LE POSTULAT BAPST/WICHT

Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la DIME et du SeCA, a mis en place les mesures annoncées dans son rapport au cours des années qui ont suivi la transmission de son rapport au Grand Conseil.

Tout d'abord, un bilan des nouvelles modalités de traitement des demandes de permis définies en 2013 a été fait par le SeCA en 2014³. Il a pu être constaté après des débuts quelque peu difficiles en raison de la résistance de certains mandataires de la construction qui préféraient l'ancienne méthode, avec une implication plus grande du SeCA dans le suivi des adaptations à apporter aux projets, que ces nouvelles modalités étaient désormais bien acceptées et permettait d'améliorer

² Réponse du Conseil d'Etat le 30 avril 2013, BGC, p. 960.

³ Bilan de la mise en œuvre des nouvelles méthodes de traitement des demandes de permis du 9 juillet 2014.

sensiblement la qualité des dossiers déposés auprès des communes et de l'administration cantonale, en clarifiant les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs du processus. Ces nouvelles méthodes ont été par conséquent confirmées et continuent d'être appliquées aujourd'hui, conformément aux compétences définies par la LATeC.

En collaboration avec le SeCA, la Conférence des préfets a établi au mois de septembre 2017 un rapport sur l'harmonisation des modalités de traitement des demandes de permis, y compris sur l'interprétation des notions de l'AIHC. Un groupe de travail permanent réunissant des représentants des préfectures et du SeCA a été mis sur pied. Il se réunit environ quatre fois par année pour traiter de différentes problématiques en lien avec les règles et la police des constructions, un relais étant ensuite assuré auprès de la Conférence des Préfets.

Un cours sur les instruments de la LATeC et le rôle des services de l'Etat, assuré par des mandataires extérieurs, a été mis en place dans le cadre du programme de formation de l'Etat dès 2017, permettant d'assurer en particulier la formation des nouveaux collaborateurs et collaboratrices de l'Etat chargé-e-s d'examiner les dossiers de demandes de permis et d'émettre des préavis dans le cadre des procédures de planification communale et de permis de construire.

Depuis le 1^{er} septembre 2019, le processus de traitement des demandes de permis s'effectue par le biais de l'application FRIAC. Le déploiement de cette application à l'ensemble des communes du canton a certes permis la suppression des délais de transmission postaux et la consultation simultanée des services, mais non de supprimer encore le support papier. Il faudrait pour cela que soit introduite la validité juridique de la signature électronique, ce qui n'est pas encore le cas dans le cadre de la phase de développement de la cyberadministration. L'application FRIAC permet aussi au SeCA d'avoir une vision claire du volume des tâches à effectuer par les collaborateurs et de faciliter le suivi du traitement des dossiers. Des instruments de conduite complémentaires devront encore être déployés ces prochaines années, en particulier dans le cadre de la réalisation d'un projet visant à réunir les deux secrétariats du SeCA (secrétariat général et secrétariat constructions) de manière à optimiser l'organisation du travail et le suivi des tâches.

En novembre 2019, la DIME a organisé un workshop sur le processus de permis d'autorisation de construire. Plus 200 participants, représentants les différentes autorités communales et cantonales ainsi que le milieu de la construction, ont participé activement à une discussion menée sous la forme d'ateliers. Un rapport présentant les principaux résultats de cette journée a été publié sur le site de l'Etat le 11 septembre 2020⁴. Tout en relayant le bilan globalement positif dressé par l'ensemble des participants, ce document esquisse les mesures préconisées pour améliorer la situation dans les domaines de la formation, des règles de construction, du processus d'autorisation et du contrôle et suivi des travaux.

Enfin, au mois de juin 2021, la Direction a publié en ligne le nouveau guide des constructions, intégrant les nouvelles modalités de traitement des demandes de permis, le déploiement de l'application FRIAC ainsi que l'harmonisation de l'interprétation des notions de l'AIHC et permettant une consultation plus interactive des documents existants à disposition des requérants, des mandataires et des communes. Ce guide doit permettre d'améliorer encore la qualité des dossiers afin qu'ils soient complets, en évitant ainsi des ralentissements au niveau des communes

⁴ <https://www.fr.ch/daec/seca/actualites/processus-de-permis-de-construire>

avant la mise à l'enquête et des préavis défavorables de la part des services en raison d'une pièce manquante ou d'une non-conformité évidente aux prescriptions de droit public.

3 DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE ORDINAIRE DE PERMIS

Dans la procédure ordinaire de permis (art. 139 ss LATeC), applicable à la très grande majorité des projets de construction (art. 84 du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions/ReLATeC), le dossier de demande de permis est déposé auprès de la commune, qui procède à leur contrôle matériel et formel, avec la possibilité de demander au requérant de procéder à des compléments ou de modifier certains aspects du projet (art. 90 ReLATeC). La demande de permis doit contenir toutes les indications et tous les documents nécessaires à son examen, conformément aux directives édictées par la DIME (art. 89 al. 4 ReLATeC).

Le dossier est ensuite mis à l'enquête publique pendant une durée de 14 jours. Une fois l'enquête terminée, la commune dispose, sauf circonstances particulières, d'un délai de 20 jours pour transmettre au SeCA le dossier avec son préavis communal (art. 94 al. 1 ReLATeC).

Le SeCA procède à une analyse formelle préalable du dossier et, s'il répond aux exigences minimales requises, le met simultanément en circulation auprès des services intéressés. Ceux-ci disposent d'un délai de 30 jours pour émettre leur préavis, avec la possibilité pour eux de requérir une prolongation de 15 jours si la complexité particulière ou la non-conformité du projet le justifie (art. 94 al. 2 ReLATeC).

Une fois l'ensemble des préavis récoltés ainsi que les éventuelles autorisations préalables (p. ex. l'autorisation spéciale de la DIME pour les projets hors de la zone à bâtir), le SeCA élabore son préavis de synthèse et transmet le dossier à la préfecture (art. 94 al. 4 ReLATeC).

A préciser, comme le relèvent d'ailleurs les motionnaires, que le SeCA ne communique pas au requérant les éventuels préavis défavorables des services au fur et à mesure de leur transmission dans la mesure où il s'agit d'une modalité de l'exercice du droit d'être entendu dont la gestion relève de la compétence du préfet, seule autorité habilitée à décider des communications à effectuer et de la nécessité d'une mise à l'enquête publique en cas de modification du projet. Ceci résulte de la mise en place des nouvelles modalités de traitement de permis de construire depuis 2013.

4 STATISTIQUES SUR LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES DE PERMIS

Se basant sur les résultats de l'enquête menée auprès des PME fribourgeoises, les motionnaires allèguent que la durée de traitement des demandes de permis est trop étendue malgré l'introduction de FRIAC, en précisant que certains services – sans les nommer – dépasseraient le délai de 30 jours fixé par le droit cantonal. Dans de tels cas, les motionnaires estiment qu'il conviendrait de prévoir dans la législation cantonale que leur préavis sont censés être positifs.

Avant de se prononcer sur la demande de modification légale et/ou réglementaire souhaitée par les motionnaires, il convient donc de présenter les statistiques pour le traitement des demandes de permis par les communes, les services de l'Etat et les préfectures.

Les chiffres font état des dossiers relatifs à des projets en zone ou hors zone à bâtir et qui ont été déposés et ont fait l'objet d'une décision préfectorale durant l'année à laquelle ils correspondent. Les chiffres de 2021 correspondent aux dossiers déposés et traités de janvier à fin juin 2021.

Il est précisé qu'avant le déploiement de l'application FRIAC, le canton ne disposait pas des chiffres indiquant la durée de traitement des demandes de permis au sein des communes.

4.1 Traitement par les communes

Pour la durée de traitement au niveau communal, il est rappelé que le délai légal est de 34 jours.

	2013	2020	2021
Traitement en 34 jours ou moins	<i>Pas dans l'application</i>	13,8 %	13,4 %
Traitement en plus de 34 jours	<i>Pas dans l'application</i>	86,2 %	86,2 %

Les communes ont, pour la majorité des dossiers, de la difficulté à traiter les dossiers selon le délai légal fixé.

4.2 Traitement par les services de l'Etat consultés par le SeCA

.1 En général

	2013	2020	2021
Traitement en 30 jours ou moins	90 %	85 %	89 %
Traitement en 45 jours ou moins	95 %	94 %	97 %

Globalement, la durée moyenne de traitement au sein des services consultés reste stable.

.2 Par service consulté

Services	2013		2020		2021	
	Traitement en 30 jours ou moins	Traitement en 45 jours ou moins	Traitement en 30 jours ou moins	Traitement en 45 jours ou moins	Traitement en 30 jours ou moins	Traitement en 45 jours ou moins
CA ⁵	58 %	76 %	99 %	100 %	99 %	100 %
CDN	96 %	98 %	95 %	98 %	94 %	98 %
ECAB	100 %	–	97 %	99 %	96 %	99 %
SAAV – SA	95 %	100 %	98 %	100 %	97 %	100 %
SAAV – Vet	100 %	–	98 %	100 %	97 %	100 %
SAEF	98 %	99 %	99 %	100 %	100 %	–
SAgri	60 %	78 %	60 %	70 %	52 %	70 %

⁵ En 2013, ce domaine était traité par un secteur de la section Constructions du SeCA.

Services	2013		2020		2021	
SBC	76 %	87 %	73 %	89 %	79 %	83 %
SdE	80 %	90 %	95 %	99 %	91 %	96 %
SEn	88 %	93 %	77 %	94 %	90 %	98 %
SNP ⁶	93 %	97	–	–	–	–
SFN ⁷	–	100 %	78 %	93 %	77 %	97 %
SMo	86 %	92 %	76 %	88 %	92 %	98 %
SPE	98 %	99 %	91 %	98 %	95 %	100 %
SPPAM ⁸	–	–	92 %	97 %	97 %	99 %

Remarques

L'écrasante majorité des préavis émis par le Service de l'agriculture (SAgri) ont pour objet des demandes de permis pour des projets prévus hors de la zone à bâtir, un domaine régi par le droit fédéral et dont le caractère restrictif nécessite la plupart du temps une instruction particulière des dossiers, impliquant l'analyse de documents complexes et des demandes d'informations complémentaires de la part du service spécialisé.

Globalement, les durées de traitement dans les services sont similaires entre 2013 et 2020-2021. La période COVID ne semble pas avoir eu d'impact sur la durée d'analyse des services.

.3 Traitement par le SeCA

	2013	2020	2021
Traitement en 30 jours ou moins	32 %	77 %	81 %
Traitement en 45 jours ou moins	51 %	86 %	89 %

La grande différence constatée entre 2013 et 2020-2021 est à mettre au bénéfice des nouvelles méthodes de traitement des permis de construire. Ce n'est en effet plus le SeCA qui communique au fur et à mesure de leur réception les préavis défavorables et qui doit gérer les modifications de projet. Cette communication est en effet assurée par les préfetures en tant qu'autorités de décision.

.4 Traitement par les préfetures

	2013	2020	2021
Traitement en 30 jours ou moins	84 %	74 %	73 %
Traitement en 45 jours ou moins	96 %	84 %	81 %

⁶ Service de la nature et du paysage, fusionné en avril 2019 avec le Service des forêts et de la faune, pour créer une nouvelle entité, le Service de la nature et des forêts (SFN).

⁷ Anciennement Service des forêts et de la faune (SFF), jusqu'en avril 2019.

⁸ Pas de chiffre disponible pour ce service en 2013.

On peut comprendre la différence entre 2013 et 2020–2021 dans la durée de traitement des préfectures étant donné leur nouveau rôle dans le traitement des dossiers à la suite de l'introduction des nouvelles méthodes, mais aussi en raison de leur implication dans les cellules de crise liées au COVID.

.5 Dossiers avec préavis défavorable et/ou opposition

	2013	2020	2021
Dossiers avec oppositions	11,0 %	11,1 %	15,4 %
Dossiers avec préavis défavorable	27,0 %	21,5 %	28,8 %

5 CONCLUSION

Il ressort des chiffres correspondant aux délais de traitement pour les années 2020 et 2021 que, contrairement à ce qu'avancent les motionnaires, les services de l'Etat respectent les délais d'ordre fixés par la loi pour émettre leur préavis dans la très grande majorité des cas. Il en va de même pour les préfectures au sein desquelles la durée de traitement moyenne a certes légèrement augmenté. Ceci s'explique principalement par l'introduction des nouvelles modalités de traitement des demandes de permis en 2013 qui ont eu pour conséquence de transférer à ces autorités de décision la gestion du droit d'être entendu et de la modification des plans en cas d'adaptation des projets.

Ces chiffres démontrent par ailleurs que l'instauration du télétravail, rendu obligatoire pour l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices dès avril 2020 en raison des mesures sanitaires, et recommandée par la suite pendant un certain temps, n'a pas eu d'influence significative sur la durée moyenne de traitement au sein des services. La raison principale de cette stabilité tient au déploiement en septembre 2019 de l'application FRIAC à l'ensemble des communes du canton, qui permet un traitement électronique des demandes par les autorités et donc également en mode de télétravail.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que la durée de traitement au sein de l'administration cantonale est satisfaisante, compte tenu de la complexité d'un cadre légal en constante mutation, et que dans l'ensemble, le processus d'autorisation de construire, soutenu par l'application FRIAC, fonctionne sans dysfonctionnement majeur. Le Conseil d'Etat relève en revanche que dans l'ensemble, les communes éprouvent des difficultés à respecter le délai d'ordre de 34 jours qui leur est imparti pour procéder à l'analyse du dossier, le mettre à l'enquête et émettre leur préavis en se déterminant sur les oppositions.

Le Conseil d'Etat ne nie pas que de nombreux dossiers se retrouvent bloqués dans l'attente d'une décision de la préfecture sur la demande de permis, mais il considère que le principal écueil auquel ils se heurtent ne réside pas dans la lenteur des services, mais dans le contexte d'insécurité juridique qui prévaut encore pour l'instant au niveau de la planification communale. Cette insécurité se répercute sur l'appréciation que les communes et le SeCA sont tenus de faire sous l'angle de l'effet anticipé des plans (art. 91 LATeC), une disposition légale qui exige qu'en principe aucun permis ne soit délivré dès la mise à l'enquête publique des plans et règlement et jusqu'à leur approbation par la DIME, une exception étant possible pour les projets conformes aux plans en cours de révision.

En effet, depuis l'arrêt du Tribunal cantonal du 3 septembre 2019 rendu sur la révision générale du plan d'aménagement local (PAL) de la commune d'Avry⁹, le canton est tenu d'examiner les révisions générales de PAL en cours à l'aune des principes du nouveau plan directeur cantonal adopté en octobre 2018. Cette décision a eu pour effet de remettre en question un grand nombre de mises en zone à bâtir et de mesures de densification prévues par les communes dans des PAL qu'elles avaient mises à l'enquête, des mesures de planification sur lesquelles étaient fondées un nombre important de projets de construction. Même si, comme le Conseil d'Etat l'a déjà indiqué au Grand Conseil dans le cadre de ses réponses à différentes interventions parlementaires, la DIME a pu prendre les mesures requises pour augmenter, le nombre de décisions d'approbation de ces PAL rendues depuis 2 ans, il n'en reste pas moins que de nombreux projets ont dû être revus ou retirés ou sont encore en attente d'une issue des procédures de planification qui pourrait éventuellement libérer l'octroi d'une autorisation.

Or à cet égard, compte tenu du fait qu'au mois de septembre 2019, 57 dossiers de révisions générales, faisant l'objet de plus de 200 recours, étaient en cours de traitement auprès de l'administration cantonale, le nombre de demandes de permis touchées par la problématique liée à l'effet anticipé des plans au sens de l'article 91 LATeC était très élevé, à raison de 62 % des dossiers en 2019, 60 % en 2020 et de 57 % à la fin du premier semestre 2021. Il est clair toutefois que cet indicateur diminue au fur et à mesure que la DIME approuve les révisions générales des PAL. Sur l'ensemble des dossiers de révisions générales concernés par l'arrêt du Tribunal cantonal de septembre 2019, 25 ont été approuvés à la fin 2021, de sorte qu'il en reste 32 à approuver d'ici la fin 2022.

C'est donc sur l'accélération du traitement des procédures d'approbation des révisions générales de PAL qu'il y avait lieu d'agir en priorité et c'est précisément ce que le Conseil d'Etat a fait en prévoyant des ressources supplémentaires au SeCA (aménagistes et juristes) dans le cadre du plan de relance voté par le Grand Conseil à la fin 2020. Avec ces ressources, il sera possible de finaliser l'approbation du solde des révisions générales en cours d'ici la fin 2022. Sans nier la complexité grandissante du cadre législatif en matière d'aménagement du territoire et des constructions, le Conseil d'Etat est confiant que les auteurs de projets pourront alors compter sur une situation juridique beaucoup plus stable, dans la mesure où l'incertitude liée à l'issue des procédures de planification sera en grande partie levée.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de modifier la législation cantonale dans le sens demandé par les motionnaires.

Cela étant dit, le Conseil constate à la lecture du développement de la motion que cette dernière ne tient pas compte du fait que, depuis la modification de l'art. 94 ReLATeC entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, et comme indiqué au point 3, les services ont désormais la possibilité de demander une prolongation de délai de 15 jours si la complexité particulière ou la non-conformité du projet le justifie (al. 2) et que cette modalité est complétée par une disposition prévoyant que le service ou l'organe qui ne respecte pas le délai initial ou prolongé est censé, non pas avoir émis un préavis positif (comme le demandent donc les motionnaires), mais avoir renoncé à émettre son préavis. La modification demandée par les motionnaires reviendrait donc également à renoncer à la

⁹ 602 2019 3

prolongation de délai de 15 jours, sans tenir compte des cas de dossiers complexes ou non conformes à la législation.

Le Conseil d'Etat ajoute que, d'un point de vue juridique, la disposition réglementaire en vigueur ne lie pas les préfetures, qui restent les autorités compétentes pour requérir les mesures d'instruction nécessaires et statuer sur la demande. Tout en veillant à assurer la célérité de la procédure d'autorisation, les préfets sont ainsi libres de demander en tout temps que les services leur remettent leur préavis (dans le cas de l'application de la disposition réglementaire) ou élaborent des nouveaux préavis ou des préavis complémentaires. Si un dossier était transmis à la préfecture sans le préavis d'un service dont l'avis était requis au vu de la situation et de la nature du projet, il paraît évident que la préfecture demanderait systématiquement au service de se prononcer par la suite avant de rendre sa décision : il en va d'une analyse complète du projet et de la nécessité de prendre en compte l'ensemble des intérêts publics à protéger dans le cadre de l'application de la législation de droit public. En délivrant un permis de construire dans le cadre de la procédure ordinaire, systématiquement assorti de conditions émises par les services, l'Etat engage sa responsabilité et il n'est donc pas envisageable d'octroyer un droit au requérant en vue de l'utilisation du terrain avec le risque que certaines exigences résultant du droit public n'aient pas été prises en considération. L'Etat s'exposerait alors à de potentielles actions en responsabilité. Ainsi, dans tous les cas de figure, le Conseil d'Etat estime que la proposition des motionnaires n'est pas envisageable étant donné qu'il n'est pas juridiquement acceptable de considérer qu'une absence de préavis, signifiant que le service n'a pas donné son appréciation sur un projet, équivaut à une appréciation positive, impliquant un examen formel de la demande de permis.

Le Conseil d'Etat estime néanmoins que certaines améliorations sont encore possibles, notamment en ce qui concerne l'introduction de la signature électronique qui permettrait de simplifier les procédures et les échanges, et qui devrait pouvoir être accélérée dans le cadre des mesures de renforcement de l'effort de numérisation au service des citoyennes et citoyens que le Conseil d'Etat prépare pour la législature en cours.

Vu l'ensemble des considérants et tout en étant prêt à envisager d'autres mesures telles que celle relative à la signature électronique, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la modification proposée tant en raison des statistiques qui révèlent que les services respectent dans l'écrasante majorité des cas les délais fixés par la législation cantonale qu'en raison de motifs d'ordre juridique.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

24 mai 2022



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Wicht Jean-Daniel / Dafflon Hubert
Zwingende Fristen im Baubewilligungsverfahren

2021-GC-90

I. ZUSAMMENFASSUNG DER MOTION

In ihrer Motion verweisen die Motionäre zusammen mit 30 Mitunterzeichnenden auf eine kürzlich durchgeführte Umfrage bei Freiburger KMU und kommen zum Schluss, dass eine allgemeine Unzufriedenheit mit der Dauer der Baubewilligungsverfahren im Kanton Freiburg bestehe. Sie bemängeln, dass die Einführung der Anwendung FRIAC keine positiven Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Dossiers zu haben scheine, zumal die Digitalisierung die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller in der jetzigen Form nicht davon entbinde, ihr Dossier auch im Papierformat einreichen zu müssen, und sie ihnen im Übrigen nicht ermögliche, den Inhalt der Gutachten während des Verfahrens zu kennen, was es den Projektträgern erlauben würde, rasch auf Forderungen der angehörten Ämter zu reagieren. Die Motionäre bemängeln des Weiteren, dass einige Ämter die gesetzlich vorgegebenen Fristen für die Abgabe ihres Gutachtens nicht einhalten würden. Aus diesen Gründen fordern die Motionäre den Staatsrat auf, die notwendigen Massnahmen zur Verbesserung des Bewilligungsverfahrens zu ergreifen und die kantonale Gesetzgebung dahingehend zu ändern, dass das Gutachten eines Amtes, wenn es nicht innerhalb der 30-tägigen Frist abgegeben wurde, als positiv gilt.

II. ANTWORT DES STAATSRATS

Die Bearbeitungsdauer von Baubewilligungsgesuchen durch die staatlichen Stellen ist ein Thema, das den Akteuren im Baugewerbe zu Recht am Herzen liegt und in der aktuellen Wirtschaftslage, die von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie auf den Markt geprägt ist, noch stärker ins Gewicht fällt. Der Staatsrat ist selbstredend ständig bestrebt, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um das Baubewilligungsverfahren zu optimieren, einschliesslich der Bearbeitungsfristen für Gesuche innerhalb der Kantonsverwaltung.

Bevor der Vorschlag der Motionäre zur Verkürzung der Bearbeitungsdauer von Baubewilligungsgesuchen in der Kantonsverwaltung geprüft wird, ist es angebracht, ganz allgemein auf die Entwicklung der Situation im Zusammenhang mit der Dauer des Bewilligungsverfahrens zurückzukommen, die seit dem Bericht zum Postulat Bapst/Wicht von 2014¹ bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode stattgefunden hat, und gleichzeitig die konkreten Massnahmen zu identifizieren, die in diesem Zeitraum bereits umgesetzt worden sind.

1 BERICHT ZUM POSTULAT BAPST/WICHT

Mit dem am 4. Dezember 2012 eingereichten Postulat Bapst/Wicht P2019.12² wurde der Staatsrat aufgefordert, eine Bilanz der Planungs- und Baubewilligungsverfahren seit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2010 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RBPBG) zu erstellen.

¹ Bericht 2013-DAEC-43 vom 11. Juni 2014 zum Postulat 2019.12, TGR September 2014, S. 1679 ff.

² Antwort des Staatsrat vom 30. April 2013, TGR Juni 2013, S. 961.

In Bezug auf das Baubewilligungsverfahren wurde im Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat ausgeführt, dass die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (heute: Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt RIMU) in Absprache mit der Oberamtmännerkonferenz und dem Freiburger Gemeindeverband neue Modalitäten für die Bearbeitung von Baubewilligungsgesuchen definiert hatte, mit dem Ziel, die Rolle der Entscheidbehörden im ordentlichen Baubewilligungsverfahren zu stärken und die Planer für die Qualität ihrer Dossiers in die Verantwortung zu nehmen. So sollten sich die Dienststellen der Kantonsverwaltung fortan auf die formale und materielle Prüfung der Gesuche konzentrieren. Die wichtigste Änderung, die sich aus diesen neuen Modalitäten ergab, war, dass es seitdem Aufgabe der Oberämter ist, die negativen Gutachten zu übermitteln und als Entscheidbehörde zu analysieren, welche Änderungen am Dossier allenfalls vorgenommen werden müssen.

Zur Bearbeitungsdauer der Gesuche in der Kantonsverwaltung hiess es im Bericht, dass 8 von 16 Ämter die gesetzlich vorgegebene Ordnungsfrist von 30 Tagen für die Übermittlung ihres Gutachtens nicht einhalten würden. Der Staatsrat listete die verschiedenen Massnahmen auf, die er in den folgenden Jahren zur Verbesserung der Situation ergreifen wollte, zusätzlich zu den Massnahmen, die seit dem Inkrafttreten des RPBG am 1. Januar 2010 bereits umgesetzt worden waren. Dabei ging es insbesondere darum, eine Leitlinie für die Auslegung der Begriffe der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe im Bauwesen (IVHB) festzulegen, eine Bewertung der 2013 eingeführten neuen Modalitäten für die Bearbeitung der Baubewilligungsgesuche (nachstehend in Erinnerung gerufen) vorzunehmen, Überlegungen zum Inhalt der Gutachten anzustellen, Instrumente für die Verwaltung der Aufgaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung Bauwesen des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) zu entwickeln sowie eine Informatikanwendung für die Übermittlung der Informationen zu den Baubewilligungen und zur Verfolgung der Dossiers bereitzustellen.

2 MASSNAHMEN, DIE SEIT DEM BERICHT ZUM POSTULAT BAPST/WICHT UMGESETZT WURDEN

Der Staatsrat setzte über die RIMU und das BRPA die in seinem Bericht angekündigten Massnahmen in den Jahren nach der Übermittlung seines Berichts an den Grossen Rat um.

Zunächst wurde 2014 vom BRPA eine Bilanz³ zu den 2013 beschlossenen neuen Modalitäten für die Bearbeitung von Baubewilligungsgesuchen gezogen. Dabei wurde festgehalten, dass die neuen Modalitäten nach einem etwas schwierigen Start aufgrund des Widerstands einiger Planer, die die alte Methode bevorzugten, nun gut akzeptiert sind – auch dank der stärkeren Einbindung des BRPA in die Überwachung der an den Projekten vorzunehmenden Anpassungen – und dass sie zu einer deutlichen Verbesserung der Qualität der bei den Gemeinden und der Kantonsverwaltung eingereichten Dossiers geführt haben, indem die Rollen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure im Verfahren geklärt wurden. Diese neuen Methoden wurden folglich bestätigt und werden heute noch gemäss den im RPBG verfügbaren Zuständigkeiten angewandt.

In Zusammenarbeit mit dem BRPA erstellte die Oberamtmännerkonferenz im September 2017 einen Bericht über die Harmonisierung der Modalitäten für die Bearbeitung der Baubewilligungsgesuche, einschliesslich der Auslegung der Begriffe der IVHB. Es wurde eine ständige Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Oberämter und des BRPA eingerichtet. Diese trifft sich etwa viermal im Jahr, um auftretende Probleme im Zusammenhang mit den Bauvorschriften und der Baupolizei zu behandeln, worauf jeweils die Oberamtmännerkonferenz informiert wird.

³ Bilanz zu den neuen Methoden für die Bearbeitung der Baubewilligungsgesuche vom 9. Juli 2014.

Im Rahmen des Ausbildungsprogramms des Staats wurde 2017 ein von externen Planern durchgeführter Kurs über die Instrumente des RPBG und die Rolle der staatlichen Dienststellen eingeführt. Damit wird insbesondere die Ausbildung der neuen Staatsangestellten sichergestellt, die im Rahmen der kommunalen Planungs- und Baubewilligungsverfahren die Gesuche prüfen und Gutachten ausstellen.

Seit dem 1. September 2019 erfolgt die Bearbeitung der Baubewilligungsgesuche über die Anwendung FRIAC. Die Einführung dieser Anwendung in allen Gemeinden des Kantons hat zwar die Übermittlung beschleunigt, weil nicht auf dem Postweg, und die gleichzeitige Anhörung der Ämter ermöglicht, noch nicht aber den vollständigen Verzicht auf die Papierform. Dazu muss zuerst die elektronische Unterschrift rechtlich anerkannt sein, was in der jetzigen Entwicklungsphase des E-Government noch nicht der Fall ist. Dessen ungeachtet profitiert das BRPA davon, dass die Anwendung FRIAC ihm einen klaren Überblick über den Umfang der von den Angestellten zu erledigenden Aufgaben gibt und die Begleitung der Dossierbearbeitung ermöglicht. In den nächsten Jahren müssen noch weitere Führungsinstrumente eingeführt werden, insbesondere im Rahmen der Umsetzung eines Projekts zur Zusammenlegung der beiden Sekretariate des BRPA (Generalsekretariat und Sekretariat Bauwesen), um die Arbeitsorganisation und die Aufgabenverfolgung zu optimieren.

Im November 2019 veranstaltete die RIMU einen Workshop zum Baubewilligungsverfahren, an dem über 200 Personen aus Gemeindeverwaltung, Kantonsverwaltung und Baubranche teilnahmen. Ein Bericht mit den wichtigsten Ergebnissen dieser Tagung wurde am 11. September 2020 auf der Website des Staats⁴ veröffentlicht. In diesem Dokument wird die Bilanz, die bei allen Teilnehmenden insgesamt positiv war, aufgegriffen und es werden Massnahmen zur Verbesserung der Situation in den Bereichen Ausbildung, Bauvorschriften, Bewilligungsverfahren sowie Kontrolle und Verfolgung der Arbeiten vorgeschlagen.

Schliesslich veröffentlichte die Direktion im Juni 2021 in elektronischer Form das neue Bauhandbuch, das die neuen Modalitäten für die Bearbeitung von Baubewilligungsgesuchen, die Einführung der Anwendung FRIAC sowie die Harmonisierung der Auslegung der Begriffe der IVHB integriert und eine interaktivere Konsultation durch die gesuchstellenden Personen, Planer und Gemeinden der bestehenden Dokumente ermöglicht. Das Handbuch soll zu einer besseren Qualität der Dossiers und zu ihrer Vollständigkeit beitragen und so Verzögerungen auf Gemeindeebene vor der öffentlichen Auflage sowie negative Gutachten der angehörten Ämter wegen fehlender Dokumente oder einer offensichtlichen Nichtübereinstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften vermeiden helfen.

3 ABLAUF DES ORDENTLICHEN BEWILLIGUNGSVERFAHREN

Im ordentlichen Bewilligungsverfahren (Art. 139 ff. RPBG), das auf die überwiegende Mehrheit der Bauprojekte anwendbar ist (Art. 84 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz RPBG), werden die Bewilligungsunterlagen bei der Gemeinde eingereicht, die eine materielle und formelle Prüfung vornimmt und die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller nötigenfalls auffordert, Ergänzungen vorzunehmen oder bestimmte Aspekte des Projekts zu ändern (Art. 90 RPBR). Im Gesuch müssen sämtliche zur Prüfung erforderlichen Angaben und Dokumente gemäss den Richtlinien der RIMU enthalten sein (Art. 89 Abs. 4 RPBR).

Anschliessend wird das Dossier 14 Tage lang öffentlich aufgelegt. Die Gemeinde verfügt, ausser bei besonderen Umständen, über eine Frist von 20 Tagen nach Ablauf der öffentlichen Auflage, um dem BRPA das Dossier mit Gutachten der Gemeinde zu übermitteln (Art. 94 Abs. 1 RPBR).

⁴ <https://www.fr.ch/de/rimu/brpa/news/baubewilligungsverfahren>

Das BRPA prüft das Dossier in formeller Hinsicht und gibt das Dossier, sofern dieses die Mindestvorgaben erfüllt, bei allen betroffenen Ämtern gleichzeitig in Zirkulation. Diese erstellen ihre Gutachten in einer Frist von 30 Tagen nach Empfang des Dossiers. Wenn es aufgrund des besonderen Schwierigkeitsgrads oder weil das Projekt nicht den Vorschriften entspricht, gerechtfertigt ist, kann auf Antrag eine Verlängerung von 15 Tagen gewährt werden (Art. 94 Abs. 2 RPBR).

Sobald alle Gutachten und die allfälligen Vorentscheide (z. B. die Sonderbewilligung der RIMU für Projekte ausserhalb der Bauzone) vorliegen, leitet das BRPA das Dossier mit seinem Gesamtgutachten der Oberamtsperson zum Entscheid weiter (Art. 94 Abs. 4 RPBR).

Wie in der Motion erwähnt, kommuniziert das BRPA der gesuchstellenden Person während der Anhörung der Dienststellen keine negativen Gutachten, weil dies Teil der Sicherstellung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist, die in die Zuständigkeit der Oberamtsperson fällt; die Oberamtsperson ist allein befugt, über die Angemessenheit von Mitteilungen und die Notwendigkeit einer öffentlichen Auflage bei einer Änderung des Projekts zu entscheiden. So wollen es die 2013 eingeführten neuen Modalitäten für die Bearbeitung der Baubewilligungsgesuche.

4 STATISTIKEN ÜBER DIE BEARBEITUNGSDAUER

Gestützt auf die Ergebnisse der Umfrage bei den Freiburger KMU kommen die Motionäre zum Schluss, dass die Bearbeitungsdauer der Baubewilligungsgesuche trotz der Einführung von FRIAC zu lang sei. Sie weisen darauf hin, dass einige, nicht namentlich genannte Ämter die vom kantonalen Recht festgelegte Frist von 30 Tagen überschreiten würden. Nach Ansicht der Motionäre sollten die Gutachten in solchen Fällen von Gesetzeswegen als positiv gelten.

Um sich gestützt auf Zahlen zu der von den Motionären gewünschten Gesetzes- und/oder Reglementsänderung äussern zu können, möchte der Staatsrat an dieser Stelle die Statistiken zur Bearbeitungsdauer der Baubewilligungsgesuche in der Kantonsverwaltung, den Gemeinden und den Oberämtern anführen.

Die Zahlen beziehen sich auf Dossiers für Projekte innerhalb und ausserhalb der Bauzone, die im angegebenen Jahr eingereicht und von der Oberamtsperson entschieden wurden. Die Zahlen für 2021 beziehen sich auf die von Januar bis Ende Juni 2021 eingereichten und bearbeiteten Dossiers. Es sei noch erwähnt, dass der Kanton vor der Einführung der Anwendung FRIAC über keine Zahlen über die Dauer der Bearbeitung von Gesuchen in den Gemeinden verfügte.

4.1 Bearbeitung durch die Gemeinden

Bezüglich der Bearbeitungsdauer auf Gemeindeebene wird darauf hingewiesen, dass die gesetzliche Frist 34 Tage beträgt.

	2013	2020	2021
Bearbeitung in 34 Tagen oder weniger	<i>Nicht in der Anwendung</i>	13,8 %	13,4 %
Bearbeitung in mehr als 34 Tagen	<i>Nicht in der Anwendung</i>	86,2 %	86,2 %

Die Gemeinden haben bei den meisten Dossiers Schwierigkeiten, sie innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist zu bearbeiten.

4.2 Bearbeitung durch die vom BRPA angehörten staatlichen Stellen

.1 Über alle Ämter hinweg

	2013	2020	2021
Bearbeitung in 30 Tagen oder weniger	90 %	85 %	89 %
Bearbeitung in 45 Tagen oder weniger	95 %	94 %	97 %

Insgesamt blieb die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bei den angehörten Ämtern über den untersuchten Zeitraum stabil.

.2 Nach Amt

Amt	2013		2020		2021	
	Bearbeitung in 30 Tagen oder weniger	Bearbeitung in 45 Tagen oder weniger	Bearbeitung in 30 Tagen oder weniger	Bearbeitung in 45 Tagen oder weniger	Bearbeitung in 30 Tagen oder weniger	Bearbeitung in 45 Tagen oder weniger
BehK ⁵	58 %	76 %	99 %	100 %	99 %	100 %
NGK	96 %	98 %	95 %	98 %	94 %	98 %
KGV	100 %	–	97 %	99 %	96 %	99 %
LSVW-Leb.	95 %	100 %	98 %	100 %	97 %	100 %
LSVW-Vet.	100 %	–	98 %	100 %	97 %	100 %
AAFR	98 %	99 %	99 %	100 %	100 %	–
LwA	60 %	78 %	60 %	70 %	52 %	70 %
KGA	76 %	87 %	73 %	89 %	79 %	83 %
AfE	80 %	90 %	95 %	99 %	91 %	96 %
AfU	88 %	93 %	77 %	94 %	90 %	98 %
ANL ⁶	93 %	97	–	–	–	–
WNA ⁷	–	100 %	78 %	93 %	77 %	97 %
MobA	86 %	92 %	76 %	88 %	92 %	98 %
AMA	98 %	99 %	91 %	98 %	95 %	100 %
BSMA ⁸	–	–	92 %	97 %	97 %	99 %

Bemerkungen

Die überwiegende Mehrheit der Gutachten des Amts für Landwirtschaft (LwA) betrifft Bewilligungsgesuche für Projekte ausserhalb der Bauzone, ein Bereich, der durch Bundesrecht geregelt ist und dessen restriktiver Charakter meist eine besondere Prüfung der Dossiers erfordert, die die Analyse komplexer Dokumente und das Einholen zusätzlicher Informationen durch die Fachstelle beinhaltet.

⁵ 2013 wurde dieser Bereich von einem Sektor der Sektion Bauwesen des BRPA bearbeitet.

⁶ Amt für Natur und Landschaft; wurde im April 2019 mit dem Amt für Wald, Wild und Fischerei zu einer neuen Einheit, dem Amt für Wald und Natur (WNA), zusammengelegt.

⁷ Bis April 2019: Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA).

⁸ Keine Zahlen für dieses Amt im Jahr 2013 verfügbar.

Insgesamt haben sich die Bearbeitungszeiten in den Ämtern zwischen 2013 und 2020/2021 kaum verändert. Die Covid-Pandemie scheint sich nicht auf die Bearbeitungsdauer in den Ämtern ausgewirkt zu haben.

.3 Bearbeitung durch das BRPA

	2013	2020	2021
Bearbeitung in 30 Tagen oder weniger	32 %	77 %	81 %
Bearbeitung in 45 Tagen oder weniger	51 %	86 %	89 %

Der grosse Unterschied, der zwischen 2013 und 2020/2021 beobachtet werden kann, ist auf die neuen Modalitäten zur Bearbeitung von Baubewilligungsgesuchen zurückzuführen. Es ist nämlich nicht mehr das BRPA, das die negativen Gutachten nach deren Eingang mitteilt und die Projektänderungen verwalten muss. Neu kümmert sich das Oberamt als Entscheidbehörde darum.

.4 Bearbeitung durch die Oberämter

	2013	2020	2021
Bearbeitung in 30 Tagen oder weniger	84 %	74 %	73 %
Bearbeitung in 45 Tagen oder weniger	96 %	84 %	81 %

Der Unterschied zwischen 2013 und 2020/2021 in der Bearbeitungsdauer bei den Oberämtern kann mit ihrer neuen Rolle bei der Bearbeitung der Dossiers nach der Einführung der neuen Modalitäten, aber auch aufgrund ihrer Beteiligung an den Covid-Krisenstäben, erklärt werden.

.5 Dossiers mit negativem Gutachten und/oder Einsprache

	2013	2020	2021
Dossiers mit Einsprache	11,0 %	11,1 %	15,4 %
Dossiers mit negativem Gutachten	27,0 %	21,5 %	28,8 %

5 SCHLUSSFOLGERUNG

Aus den Zahlen für die Bearbeitungsdauer in den Jahren 2020 und 2021 geht hervor, dass die staatlichen Dienststellen entgegen den Ausführungen der Motionäre in der überwiegenden Mehrheit der Fälle die gesetzlich festgelegten Ordnungsfristen für die Übermittlung ihrer Gutachten einhalten. Dasselbe gilt für die Oberämter, bei denen sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer zwar leicht erhöht hat, was jedoch hauptsächlich auf die Einführung im Jahr 2013 der neuen Modalitäten für die Bearbeitung von Baubewilligungsgesuchen zurückzuführen ist. Dies hatte nämlich zur Folge, dass die Verwaltung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und der Planänderungen bei Projektanpassungen auf die Oberämter als Entscheidbehörde übertragen wurde.

Die Zahlen belegen zudem, dass die Einführung von Telearbeit, die aufgrund der Gesundheitsmassnahmen ab April 2020 für alle Angestellten verpflichtend wurde und in der Folge für eine bestimmte Zeit empfohlen war, keinen signifikanten Einfluss auf die durchschnittliche Bearbeitungsdauer in den Ämtern hatte. Der Hauptgrund für diese Stabilität liegt darin, dass im September 2019 die Anwendung FRIAC für alle Gemeinden des Kantons eingeführt und damit eine elektronische

Bearbeitung der Gesuche durch die Behörden bzw. eine Bearbeitung auch im Homeoffice möglich wurde.

Vor dem Hintergrund eines komplexen, sich ständig ändernden gesetzlichen Rahmens konstatiert der Staatsrat, dass die Bearbeitungsdauer innerhalb der Kantonsverwaltung zufriedenstellend ist und dass das Baubewilligungsverfahren, auch dank der Anwendung FRIAC, über alles gesehen gut funktioniert. Der Staatsrat nimmt gleichzeitig zur Kenntnis, dass die Gemeinden Schwierigkeiten haben, die Ordnungsfrist von 34 Tagen einzuhalten, die ihnen für die Analyse des Dossiers, die Durchführung der öffentlichen Auflage und die Stellungnahme zu den Einsprachen zur Verfügung steht.

Der Staatsrat bestreitet auch nicht, dass viele Dossiers bis zum Entscheid des Oberamts blockiert sind, ist aber der Ansicht, dass der Hauptgrund nicht bei den Ämtern zu suchen ist, sondern bei der Rechtsunsicherheit, die derzeit noch auf der Ebene der kommunalen Planung vorherrscht. Diese Unsicherheit wirkt sich auf die Prüfung aus, die die Gemeinden und das BRPA unter dem Gesichtspunkt der Vorwirkung der Pläne (Art. 91 RPBG) vornehmen müssen. Diese gesetzliche Bestimmung besagt, dass von der öffentlichen Auflage der Pläne und Vorschriften an bis zu ihrer Genehmigung durch die RIMU grundsätzlich keine Bewilligung erteilt werden darf, wobei eine Ausnahme für Projekte möglich ist, die dem aufgelegten Plan entsprechen.

Seit dem Urteil des Kantonsgerichts vom 3. September 2019 zum Ortsplan (OP) der Gemeinde Avry⁹ ist der Kanton nämlich verpflichtet, die laufenden OP-Gesamtrevisionen anhand der Grundsätze des neuen, im Oktober 2018 verabschiedeten kantonalen Richtplan zu prüfen. Dieses Urteil hatte zur Folge, dass eine grosse Zahl von Einzonungen und Verdichtungsmassnahmen in Frage gestellt wurde, die von den Gemeinden in den von ihnen aufgelegten OP geplant worden waren. Auf diesen Planungsmassnahmen beruhen indessen zahlreiche Bauprojekte. Auch wenn die RIMU, wie der Staatsrat dem Grossen Rat im Rahmen seiner Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse bereits mitgeteilt hat, die erforderlichen Massnahmen ergreifen konnte, um die Zahl der in den letzten zwei Jahren gefällten Entscheide zur Genehmigung dieser OP zu erhöhen, mussten doch zahlreiche Projekte überarbeitet oder zurückgezogen werden oder warten noch auf den Ausgang der Planungsverfahren, die in der Erteilung einer Genehmigung münden könnte.

Per September 2019 waren 57 Gesamtrevisionsdossiers mit über 200 Beschwerden bei der Kantonsverwaltung in Bearbeitung. Entsprechend hoch war der Anteil der Bewilligungsgesuche, die von der Problematik der vorzeitigen Wirkung der Pläne im Sinne von Artikel 91 RPBG betroffen war: 62 % der Dossiers im Jahr 2019, 60 % im Jahr 2020 und 57 % am Ende des ersten Halbjahres 2021. Klar ist aber auch, dass dieser Anteil mit jeder Genehmigung durch die RIMU einer OP-Gesamtrevision abnimmt. Von den Dossiers für OP-Gesamtrevisionen, die vom Urteil des Kantonsgerichts vom September 2019 betroffen waren, wurden 25 bis Ende 2021 genehmigt, sodass bis Ende 2022 noch 32 Dossiers zur Genehmigung anstehen.

Das heisst, dass in erster Linie die Bearbeitung der Verfahren zur Genehmigung der OP-Gesamtrevisionen beschleunigt werden musste. In diesem Bewusstsein wies der Staatsrat im Rahmen des vom Grossen Rat Ende 2020 verabschiedeten Plans zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft dem BRPA zusätzliche Ressourcen (Fachleute in Recht und Raumplanung) zu. Mit diesen Ressourcen wird es möglich sein, die noch ausstehenden Gesamtrevisionen bis Ende 2022 zu genehmigen. Trotz der zunehmenden Komplexität des gesetzlichen Rahmens im Bereich der Raumplanung und des Bauwesens ist der Staatsrat zuversichtlich, dass die Projektverfasserinnen und -verfasser nach der Genehmigung der ausstehenden OP-Gesamtrevisionen auf eine wesentlich

⁹ 602 2019 3

stabilere Rechtslage werden zählen können, da die Unsicherheit in Bezug auf den Ausgang der Planungsverfahren weitgehend beseitigt sein wird.

Aus den genannten Gründen gibt es aus Sicht des Staatsrats keinen Anlass, die kantonale Gesetzgebung in dem von den Motionären geforderten Sinn zu ändern.

Davon abgesehen stellt der Staatsrat bei der Lektüre der Begründung der Motion fest, dass die Motionäre folgende, in Punkt 3 der vorliegenden Antwort erwähnte Tatsache nicht berücksichtigen: Seit der Änderung von Artikel 94 RPBR, die am 1. Januar 2015 in Kraft trat, haben die Ämter die Möglichkeit, eine Fristverlängerung von 15 Tagen zu beantragen, wenn es aufgrund des besonderen Schwierigkeitsgrads oder weil das Projekt nicht den Vorschriften entspricht, gerechtfertigt ist (Abs. 2). In Ergänzung dazu wird angenommen, dass die Amtsstelle oder das Organ, die oder das die anfängliche oder verlängerte Frist nicht einhält, auf eine Stellungnahme verzichtet (Abs. 3). Entgegen der Forderung der Motionäre wird also nicht angenommen, dass das Gutachten positiv ist. Die von den Motionären geforderte Änderung würde daher auch auf einen Verzicht auf die 15-tägige Fristverlängerung und die Nichtberücksichtigung der Komplexität oder fehlenden Gesetzeskonformität gewisser Dossiers hinauslaufen.

Weiter ist zu beachten, dass die geltende Ausführungsbestimmung aus rechtlicher Sicht für die Oberämter nicht bindend ist; diese sind weiterhin die zuständige Behörde, wenn es darum geht, die erforderlichen Untersuchungsmassnahmen zu beantragen und über das Gesuch zu entscheiden. Um zu erreichen, dass das Bewilligungsverfahren zügig abläuft, können die Oberamtspersonen somit jederzeit verlangen, dass die Ämter ihnen ihre Gutachten (im Falle der Anwendung der Ausführungsbestimmung) vorlegen oder neue bzw. zusätzliche Gutachten ausarbeiten. Wenn ein Dossier ohne das Gutachten eines Amtes, dessen Stellungnahme angesichts der Lage und der Art des Projekts erforderlich wäre, an das Oberamt weitergeleitet wurde, scheint es offensichtlich, dass das Oberamt das Amt systematisch bittet, sich zu äussern, bevor es seine Entscheidung trifft, geht es doch darum, eine umfassende Analyse des Projekts und die Berücksichtigung aller zu schützenden öffentlichen Interessen im Rahmen der Anwendung der öffentlich-rechtlichen Gesetzgebung sicherzustellen. Mit der Erteilung einer Baubewilligung im Rahmen des ordentlichen Verfahrens, die systematisch mit von den Ämtern erteilten Auflagen versehen ist, haftet der Staat. Es ist daher nicht denkbar, der gesuchstellenden Person ein Recht auf Nutzung des Grundstücks mit dem Risiko einzuräumen, dass bestimmte Anforderungen, die sich aus dem öffentlichen Recht ergeben, nicht berücksichtigt wurden. Der Staat würde sich damit möglichen Haftungsansprüchen aussetzen. So ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Vorschlag der Motionäre nicht umsetzbar ist, weil das Fehlen eines Gutachtens rechtlich gesehen nicht mit einem positiven Gutachten gleichgesetzt werden kann. Ein positives Gutachten setzt nämlich eine formelle Prüfung des Baubewilligungsgesuchs voraus. Beim Fehlen eines Gutachtens muss stattdessen ein Verzicht auf Stellungnahme angenommen werden.

Der Staatsrat sieht dessen ungeachtet Verbesserungspotenzial. Dazu gehört insbesondere die elektronische Unterschrift, die die Verfahren und den Austausch vereinfachen würde und deren Einführung im Rahmen der Massnahmen zur Digitalisierung der Kantonsverwaltung, die der Staatsrat zugunsten der Bürgerinnen und Bürger für die laufende Legislaturperiode vorbereitet, beschleunigt werden soll.

Angesichts der Gesamtheit der Erwägungen und trotz seiner Bereitschaft, andere Massnahmen wie diejenige zugunsten der elektronischen Unterschrift in Betracht zu ziehen, lehnt der Staatsrat die vorgeschlagene Änderung ab, und zwar sowohl aufgrund der Statistiken, aus denen hervorgeht, dass die Ämter in der überwältigenden Mehrheit der Fälle die von der kantonalen Gesetzgebung festgelegten Fristen einhalten, als auch aus rechtlichen Gründen.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

24. Mai 2022



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Morand Jacques / Fattebert David

2021-GC-168

Modification de la LATeC : garantie de prise en charge de la totalité des coûts de mise en œuvre d'un plan d'aménagement de détail

I. RESUME DE LA MOTION

Les motionnaires, accompagnés de dix-huit cosignataires, demandent l'introduction d'une base légale permettant de garantir la prise en charge financière de la mise en œuvre d'un plan d'aménagement de détail (ci-après : PAD) par les propriétaires concernés lorsque cette mise en œuvre est effectuée par la commune. En effet, un PAD peut prévoir la construction d'éléments qui ne sont pas considérés comme de l'équipement au sens du droit fédéral et cantonal (tel serait à titre exemplatif le cas d'un parking commun, d'une arborisation particulière, d'un plan de mobilité particulier etc.). Si une commune paie les études relatives à l'élaboration du PAD ou, plus tard, construit ces mêmes aménagements, elle prévoira la répartition de la prise en charge de ces coûts par les différents propriétaires dans une convention de mise en œuvre du PAD. Dans l'hypothèse où un propriétaire serait défaillant (par exemple en cas de faillite d'une personne morale, le décès d'une personne physique etc.) il n'existe, selon les motionnaires, aucune garantie de la prise en charge de ces coûts par les nouveaux propriétaires. Ils demandent ainsi la création d'une base légale afin que la convention de mise en œuvre d'un PAD puisse être inscrite au Registre foncier et que les frais de mise en œuvre de la convention du PAD puisse être garantis par une hypothèque légale inscrite sur la parcelle.

II. RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

1 SITUATION ACTUELLE ET PROPOSITION

La convention relative à l'équipement d'un terrain est selon le Tribunal fédéral qualifiable de contrat de droit administratif. Il convient de se pencher sur les instruments juridiques existants permettant à la collectivité de ne pas devoir supporter les frais découlant de ce contrat dans l'hypothèse où la prestation d'un propriétaire n'est pas exécutée et que le bien-fonds passe à un tiers. Concrètement, il faut trouver un moyen de rattacher la prestation au bien-fonds et non à la personne du propriétaire.

Sur la base des éléments présentés par les motionnaires et d'une première analyse juridique, le Conseil d'Etat parvient effectivement à la conclusion qu'il n'existe, en l'état, aucune base légale permettant la prise en charge de tels coûts. Dès lors que le PAD est un instrument de planification qui devrait, dans un avenir proche, être utilisé de façon toujours plus accrue au vu de l'impératif de densification avec un souci de garantir une qualité du milieu bâti, il semble pertinent de protéger la collectivité des éventuelles inexécutions des propriétaires relatives à l'élaboration de ces PAD. À cette fin, le Conseil d'Etat retient que deux instruments seraient aptes à garantir de tels frais et relèveraient d'une compétence cantonale :

- > La charge foncière de droit public (art. 958 ch. 2 CC et 782 CC) : il s'agit d'un droit immobilier inscrit au registre foncier qui assujettit le propriétaire de l'immeuble grevé à une prestation en lien avec son bien-fonds. La charge foncière est de droit public si une collectivité publique (p.ex. une commune) exige du propriétaire du fonds une prestation de droit public (par exemple un contrat de droit administratif tel qu'une convention de mise en œuvre du PAD) en espèces, en nature ou en services.

En Suisse alémanique, l'institution de la charge foncière est utilisée dans certains cantons pour des cas spécifiques en aménagement du territoire : taxe sur la plus-value, exécution de travaux par substitution, remaniements parcellaires etc.

A relever que le recueil systématique fribourgeois n'y fait allusion que dans la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF ; RSF 917.1). La loi du 10 février 2012 sur l'application du Code civil (LACC ; RSF 210.1) ne traite par ailleurs pas de la charge foncière de droit public, ce qui indique un certain désintérêt à l'égard de cette institution dans notre canton.

- > L'hypothèque légale de droit public cantonal (art. 836 CC et 73 LACC) : actuellement, l'article 67 al. 4 LATeC prévoit déjà que les propriétaires doivent contribuer aux frais de planification et d'approbation du PAD, mais non à sa mise en œuvre. Cette disposition se lit en lien avec l'article 103 al. 5 LATeC, qui dispose que l'hypothèque légale de l'article 73 LACC est possible pour ces frais. L'article 67 al 4 LATeC se borne toutefois à ces deux cas de figure. Dans la mesure où la motion vise la garantie de « *la totalité des coûts de mise en œuvre* » du PAD, elle va plus loin que le système en vigueur.

Le Conseil d'Etat constate à cet égard que le canton de Genève utilise l'institution d'hypothèque légale à des fins de garanties sur les charges relatives aux immeubles appartenant à des plans localisés de quartier (art. 21 RS/GE L 1 40). Le canton de Vaud prévoit également une base légale prévoyant la constitution d'une hypothèque légale garantissant la prise en charge de l'équipement général et de l'équipement de raccordement (art. 55 s. cum 132 RS/VD 700.11). Ces deux cantons semblent donc avoir système de garantie relativement similaire à celui proposé par la motion.

2 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat reconnaît que l'objectif recherché par les motionnaires est judicieux dans le contexte de la priorité donnée à la densification et à la qualité du milieu bâti en aménagement du territoire et constate qu'il n'existe actuellement aucune base légale permettant de garantir la prise en charge de la totalité des coûts de mise en œuvre du PAD. Il se justifie par conséquent de modifier la législation par le biais d'une adaptation de la LATeC.

Afin de ne pas modifier la LACC et de profiter d'une institution qui est déjà connue, respectivement d'une jurisprudence cantonale déjà existante, le Conseil d'Etat émet une préférence pour l'institution de l'hypothèque légale de droit public cantonal, système par ailleurs déjà utilisé dans les cantons de Genève et Vaud.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la motion.

24 mai 2022



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Morand Jacques / Fattebert David

2021-GC-168

Änderung des RPBG: Sicherung der gesamten Kosten für die Umsetzung eines Detailbebauungsplans

I. ZUSAMMENFASSUNG DER MOTION

Zusammen mit achtzehn Mitunterzeichnenden fordern die Motionäre die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, welche die finanzielle Übernahme der Umsetzung eines Detailbebauungsplans (DBP) durch die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer sicherstellt, wenn die Umsetzung durch die Gemeinde erfolgt. In der Tat kann ein DBP den Bau von Elementen vorsehen, die nicht als Erschliessung im Sinne des Bundes- und Kantonsrechts gelten (dies ist zum Beispiel der Fall bei einem gemeinsamen Parkplatz, einem besonderen Baumbestand oder einem spezifischen Mobilitätsplan). Wenn eine Gemeinde die Studien zur Erstellung des DBP bezahlt oder später diese Einrichtungen baut, sieht sie die Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Eigentümerinnen und Eigentümer in einer Vereinbarung zur Umsetzung des DBP vor. Wenn aber eine Eigentümerin oder ein Eigentümer ausfällt (Konkurs einer juristischen Person, Tod einer natürlichen Person usw.), gibt es nach Einschätzung der Motionäre keine Garantie dafür, dass die neue Eigentümerschaft diese Kosten übernimmt. Sie fordern deshalb die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, damit die Vereinbarung zur Umsetzung eines DBP im Grundbuch eingetragen werden kann und die Übernahme der Kosten für die Umsetzung des DBP durch ein gesetzliches Grundpfandrecht, das auf das Grundstück eingetragen wird, gesichert werden kann.

II. ANTWORT DES STAATSRATS

1 AKTUELLE SITUATION UND VORSCHLAG

Eine Vereinbarung über die Erschliessung eines Grundstücks ist in der Beurteilung des Bundesgerichts als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren. So muss geprüft werden, welche bestehenden Rechtsinstrumente es gibt, die es der öffentlichen Hand ermöglichen, die Kosten aus diesem Vertrag nicht tragen zu müssen, wenn Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Leistung nicht erbringen und das Grundstück an einen Dritten übergeht. Konkret muss ein Weg gefunden werden, die Leistung an das Grundstück und nicht an die Eigentümerschaft zu koppeln.

Auf der Grundlage der von den Motionären vorgelegten Elemente und einer ersten rechtlichen Analyse kommt der Staatsrat zum Schluss, dass es derzeit in der Tat keine gesetzliche Grundlage gibt, die eine Übernahme solcher Kosten garantiert. Da der DBP ein Planungsinstrument ist, das in naher Zukunft angesichts des Gebots der hochwertigen Verdichtung immer häufiger eingesetzt werden dürfte, scheint es angebracht, die öffentliche Hand vor einer möglichen Nichterfüllung der Eigentümerschaft bei der Ausarbeitung dieser DBP zu schützen. In diesem Zusammenhang gibt es zwei Instrumente, die in die Zuständigkeit des Kantons fallen und geeignet wären, die Übernahme dieser Kosten sicherzustellen:

- > Die öffentlich-rechtliche Grundlast (Art. 958 Ziff. 2 ZGB und 782 ZGB): Die Grundlast ist ein im Grundbuch eingetragenes Recht an Grundstücken, das die Eigentümerin oder den Eigentümer des belasteten Grundstücks zu einer Leistung an einen Berechtigten verpflichtet, für die er ausschliesslich mit dem Grundstück haftet. Die Grundlast ist öffentlich-rechtlich, wenn ein Gemeinwesen (z. B. eine Gemeinde) von der Eigentümerschaft eine öffentlich-rechtliche Leistung (etwa einen verwaltungsrechtlichen Vertrag wie eine Vereinbarung zur Umsetzung des DBP) in Form von Geld, Naturalien oder Dienstleistungen verlangt.

In der Deutschschweiz wird das Instrument der Grundlast in einigen Kantonen für spezifische Fälle in der Raumplanung verwendet: Mehrwertabgabe, Ersatzvornahme, Landumlegungen etc.

Zu beachten ist, dass die Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg einzig im Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG; SGF 917.1) darauf verweist. Das Einführungsgesetz vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SGF 210.1) befasst sich nicht mit der öffentlich-rechtlichen Grundlast, was auf ein gewisses Desinteresse an diesem Instrument in unserem Kanton hindeutet.

- > Das gesetzliche Grundpfandrecht des kantonalen Rechts (Art. 836 ZGB und 73 EGZGB): Derzeit sieht Artikel 67 Abs. 4 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) vor, dass sich die Eigentümerschaft an den Planungs- und Genehmigungskosten beteiligen müssen. Diese Bestimmung ist in Verbindung mit Artikel 103 Abs. 5 RPBG zu lesen, der festlegt, dass die Bezahlung der Planungs- und Genehmigungskosten durch ein gesetzliches Grundpfandrecht (Art. 73 EGZGB) sichergestellt werden kann. Artikel 67 Abs. 4 RPBG beschränkt sich jedoch auf die Planungs- und Genehmigungskosten. Die Kosten für die Umsetzung fallen nicht darunter. Insofern die Motion auf die Sicherung aller Umsetzungskosten des DBP abzielt, geht sie über das geltende System hinaus.

Der Staatsrat stellt in diesem Zusammenhang fest, dass der Kanton Genf das Instrument des gesetzlichen Grundpfandrechts zum Zweck der Sicherstellung der Beteiligung der Eigentümerschaft für Immobilien, die Teil eines sogenannten *plan localisé de quartier* sind, verwendet (Art. 21 SR/GE L 1 40). Der Kanton Waadt hat ebenfalls eine gesetzliche Grundlage für die Errichtung eines gesetzlichen Grundpfandrechts, um die Übernahme der Kosten für die allgemeine Erschliessung und die Anschlüsse zu garantieren (Art. 55 f. cum 132 SR/VD 700.11). Diese beiden Kantone scheinen also ein System zu haben, das dem in der Motion vorgeschlagenen System ähnlich ist.

2 SCHLUSSFOLGERUNG

Der Staatsrat anerkennt, dass das von den Motionären angestrebte Ziel vor dem Hintergrund der Priorität, die der Verdichtung und der Qualität des bebauten Raums in der Raumplanung eingeräumt wird, sinnvoll ist, und stellt fest, dass es derzeit keine gesetzliche Grundlage gibt, die die Übernahme der gesamten Kosten für die Umsetzung des DBP sicherstellen könnte. Daher ist es gerechtfertigt, das Freiburger Recht durch eine Änderung des RPBG anzupassen.

Um das EGZGB nicht zu ändern und von einem bereits bekannten Instrument bzw. einer bereits bestehenden kantonalen Rechtsprechung zu profitieren, gibt der Staatsrat dem Instrument des kantonalen öffentlich-rechtlichen Grundpfandrechts den Vorzug. Kommt hinzu, dass dieses System in den Kantonen Genf und Waadt bereits angewendet wird.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion anzunehmen.

24. Mai 2022



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Glasson Benoît / Wicht Jean-Daniel
Enveloppe thermique des bâtiments

2021-GC-95

I. RESUME DU POSTULAT

Par postulat déposé et développé le 25 juin 2021, les députés Benoît Glasson et Jean-Daniel Wicht relèvent que l'Etat encourage les propriétaires immobiliers à assainir thermiquement leurs bâtiments par le biais d'une subvention. Sachant que 40 % des émissions de CO₂ provient du chauffage des bâtiments, cette subvention a toute sa raison d'être.

Ainsi, un propriétaire immobilier soucieux du développement durable ou motivé par les subventions, enveloppe son bâtiment d'une isolation périphérique à base de polystyrène, remplace ses fenêtres par des fenêtres PVC et compense la surépaisseur de la façade à l'aide de tablettes en aluminium aux bas des fenêtres.

Cependant, ces matériaux (issus du pétrole pour certains) ont un bilan carbone bien inférieur à celui d'une fenêtre en bois du pays ou d'une isolation périphérique en fibre de bois.

Dans un but de construction durable visant la société à 2000 watts, les députés Benoît Glasson et Jean-Daniel Wicht sont convaincus que l'assainissement thermique des bâtiments doit s'effectuer avec des matériaux écologiques tels que le bois, si possible du pays, ayant un circuit court dans sa production jusqu'à sa mise en œuvre.

Par ce postulat, les députés Benoît Glasson et Jean-Daniel Wicht demandent au Conseil d'Etat :

1. d'établir la liste des bâtiments de l'Etat et de ses entreprises qui doivent être assainis thermiquement ;
2. d'étudier la possibilité de mettre en œuvre des solutions plus durables avec des matériaux à base de bois, en favorisant les circuits courts, pouvant remplacer le polystyrène dans les bâtiments publics ;
3. d'étudier la manière d'encourager les propriétaires privés à privilégier les matériaux durables pour l'assainissement de leurs biens immobiliers.

II. REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Le postulat de MM les députés Benoît Glasson et Jean-Daniel Wicht souligne à juste titre le rôle important que joue l'assainissement des bâtiments, le choix des matériaux et la provenance de ceux-ci en termes de développement durable et d'impact sur le climat.

Le Conseil d'Etat relève que certaines mesures évoquées dans le postulat sont déjà mises en œuvre par l'Etat à travers la Stratégie de développement durable, la Stratégie immobilière et la politique d'exemplarité que l'Etat poursuit en matière d'énergie.

1 LISTE DES BATIMENTS DE L'ETAT QUI DOIVENT ETRE ASSAINIS

Dans le but de proposer un plan d'assainissement progressif des bâtiments, le Service des Bâtiments a établi en 2020 une liste de bâtiments dont l'Etat est propriétaire et qui nécessitent un examen prioritaire de leur état. Ces 53 bâtiments sélectionnés répondent à trois critères : année de construction ou rénovation datant d'avant 2000, consommation énergétique supérieure à 80 kWh/m²/an et valeur ECAB supérieure à 9 millions de francs.

Les diagnostics techniques de ces bâtiments sont en cours d'établissement. Ceux-ci portent sur l'analyse de l'enveloppe, des installations techniques, des aménagements intérieurs et extérieurs, du potentiel d'économie d'énergie, du potentiel d'utilisation des énergies renouvelables, de la sécurité, des matériaux polluants, du confort des utilisateurs, des infrastructures et de la mobilité. Ils permettront d'identifier les bâtiments dont l'assainissement est urgent tout en respectant la stratégie immobilière des portefeuilles spécifiques concernés ainsi que les projets de réalisation déjà en cours. La priorisation des interventions tiendra également compte du cycle de vie des bâtiments.

Une demande de crédit cadre sera présentée au Grand Conseil pour pouvoir répondre aux investissements financiers planifiés.

2 UTILISATION DU BOIS ET CIRCUITS COURTS

L'utilisation du bois et la question des circuits courts sont des objectifs qui s'inscrivent dès la phase préliminaire pour tout projet d'investissement en réponse à la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg.

La question de la durabilité des matériaux est aujourd'hui principalement traitée au travers des labels Minergie et du Standard Construction Durable Suisse (SNBS), seuls labels à être reconnus par la Confédération. S'agissant de Minergie, le complément ECO traite les aspects de l'écologie de la construction et assure une faible proportion d'énergie grise dans les matériaux de construction employés. En vue de limiter l'énergie grise des bâtiments de l'Etat et d'atteindre un haut niveau de performances énergétiques et de durabilité, l'Etat entend donc exiger le respect des critères du Standard Construction Durable Suisse (SNBS) et Minergie-P ou -A avec une extension ECO pour toutes ses nouvelles constructions mais aussi pour ses rénovations, conformément à sa Stratégie de développement durable et à la politique d'exemplarité de l'Etat en matière d'énergie. En outre, les mandataires et chef-fe-s de projets au SBat sont en train d'être formés à l'utilisation de l'outil SNBS et une personne déléguée au développement durable au sein du SBat est chargée d'accompagner et de suivre l'utilisation de l'outil. Il est à noter que les matériaux pouvant remplacer le polystyrène dans les bâtiments publics seront évalués au cas par cas en privilégiant des matériaux écologiques.

Dans le but de renforcer la gestion durable des ressources, l'Etat de Fribourg a également la volonté de favoriser l'utilisation du bois et dans la mesure du possible, du bois issu des forêts dont il est propriétaire (2014-645 Directive du Conseil d'Etat relative à l'utilisation du bois dans les constructions publiques de l'Etat ainsi que dans les constructions scolaires subventionnées par l'Etat du 19 août 2014).

3 ENCOURAGEMENT AUX PROPRIÉTAIRES PRIVÉS

A ce jour, un bonus est déjà octroyé aux propriétaires remplissant les critères ECO pour leurs projets de rénovation dans le cadre du Programme Bâtiments Fribourg (cf. résumé des subventions ci-joint, mesure M-12 pour les rénovations et brochure ECO de Minergie consultable sur le lien <https://www.minergie.ch/fr/certifier/eco/>). Pour encourager encore plus les propriétaires à mettre en œuvre des solutions durables, notamment en ce qui concerne le choix des matériaux de construction en complément aux exigences légales de la loi sur l'énergie (LEn, RSF 770.1), une analyse approfondie est nécessaire.

4 POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Compte tenu des travaux en cours concernant les assainissements énergétiques des bâtiments en mains de l'Etat et des analyses nécessaires concernant les incitations pour les propriétaires privés à l'utilisation de matériaux durables lors des assainissements de bâtiments, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le postulat.

16 mai 2022



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Glasson Benoît / Wicht Jean-Daniel
Thermische Gebäudehülle

2021-GC-95

I. ZUSAMMENFASSUNG DES POSTULATS

Mit dem am 25. Juni 2021 eingereichten und begründeten Postulat halten die Grossräte Benoît Glasson und Jean-Daniel Wicht fest, dass der Staat die Immobilienbesitzerinnen und -besitzer mit Subventionen dazu ermutigt, ihre Gebäude thermisch zu sanieren. Weil 40 % der CO₂-Emissionen beim Heizen von Gebäuden erzeugt werden, sei diese Förderung durchaus sinnvoll.

So würden die auf Nachhaltigkeit bedachte oder durch Subventionen motivierte Immobilienbesitzerinnen und -besitzer ihre Gebäude mit einer Aussenisolation auf Polystyrolbasis dämmen, die Fenster durch PVC-Fenster ersetzen und die Fassadendämmung mit Aluminiumplatten an den Fensterunterseiten ausgleichen.

Diese (zum Teil aus Erdöl gewonnenen) Materialien hätten jedoch, so die Verfasser des Postulats, eine weitaus schlechtere CO₂-Bilanz als ein Fenster aus heimischem Holz oder eine Aussenisolation aus Holzfasern.

Die Postulanten sind überzeugt, dass die thermische Sanierung von Gebäuden, will man nachhaltig bauen und die 2000-Watt-Gesellschaft erreichen, mit ökologischen Materialien wie Holz erfolgen muss, die möglichst aus dem Inland stammen und kurze Transportwege von der Produktion bis zum Einbau aufweisen.

Mit ihrem Postulat fordern sie den Staatsrat deshalb auf:

1. eine Liste der Gebäude des Staats und seiner Unternehmen zu erstellen, die thermisch saniert werden müssen;
2. die Möglichkeit zu untersuchen, nachhaltigere Lösungen mit Materialien auf Holzbasis unter Förderung kurzer Transportwege umzusetzen, um Polystyrol in öffentlichen Gebäuden zu ersetzen;
3. zu untersuchen, wie private Eigentümerinnen und Eigentümer dazu ermutigt werden können, bei der Sanierung ihrer Immobilien nachhaltige Materialien zu bevorzugen.

II. ANTWORT DES STAATSRATS

Das Postulat der Grossräte Benoît Glasson und Jean-Daniel Wicht betont zu Recht die wichtige Rolle, die die Sanierung von Gebäuden, die Wahl der Materialien und die Herkunft der Materialien für die nachhaltige Entwicklung und das Klima spielen.

Einige der im Postulat erwähnten Massnahmen werden vom Staat bereits umgesetzt, und zwar durch die Strategie Nachhaltige Entwicklung, die Immobilienstrategie und die Politik der Vorbildrolle, die der Staat im Energiebereich verfolgt.

1 LISTE DER SANIERUNGSBEDÜRFTIGEN GEBÄUDE DES STAATS

Mit dem Ziel, einen Plan für die etappenweise Gebäudesanierung vorzuschlagen, erstellte das Hochbauamt 2020 eine Liste mit den Gebäuden, die dem Staat gehören und deren Zustand vorrangig untersucht werden muss. Diese Liste umfasst 53 Gebäude, die drei Kriterien erfüllen: Baujahr oder Renovierung vor 2000, Energieverbrauch von mehr als 80 kWh/m²/Jahr und Gebäudeversicherungswert von über 9 Millionen Franken.

Die technischen Diagnosen für diese Gebäude werden derzeit erstellt. Dabei werden die Gebäudehülle, die technischen Anlagen, der Innen- und Aussengestaltung, das Energiesparpotenzial, das Potenzial für die Nutzung erneuerbarer Energien, die Sicherheit, die umweltschädlichen Materialien, der Nutzerkomfort, die Infrastrukturen und die Mobilität analysiert. Auf diese Weise werden die Gebäude identifiziert werden können, die dringend saniert werden müssen – unter Beachtung der Strategie der einzelnen Immobilienportfolios sowie der bereits laufenden Ausführungsprojekte. Bei der Festlegung der Prioritäten der Massnahmen wird auch der Lebenszyklus der Gebäude berücksichtigt werden.

Der Staatsrat wird dem Grossen Rat ein Rahmenkreditgesuch für die finanziellen Investitionen unterbreiten.

2 EINSATZ VON HOLZ UND KURZE TRANSPORTWEGE

Der Einsatz von Holz und kurze Transportwege sind Ziele, die bereits ab der Vorbereitungsphase für jedes Investitionsprojekt verfolgt werden, um der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats Freiburg gerecht zu werden.

Die Nachhaltigkeit von Materialien wird heute hauptsächlich über den Minergie-Standard und den Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz (SNBS) sichergestellt, den einzigen vom Bund anerkannten Labels. Bei Minergie behandelt das Zusatzprodukt ECO die Aspekte der Bauökologie und es verlangt einen geringen Anteil grauer Energie in den verwendeten Baumaterialien. Um die graue Energie der Staatsgebäude zu begrenzen und ein hohes Niveau an Energieleistung und Nachhaltigkeit zu erreichen, will der Staat die Einhaltung der Kriterien der Labels SNBS und Minergie-P oder -A mit dem Zusatzprodukt ECO für alle seine Neubauten, aber auch für seine Renovierungen verlangen. Damit steht der Staat in Übereinstimmung mit seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung und seinem Willen, im Energiebereich mit gutem Beispiel voranzugehen. Darüber hinaus werden die Planer sowie die Projektleiterinnen und Projektleiter im HBA derzeit in der Anwendung des SNBS-Tools geschult und die Delegierte für nachhaltige Entwicklung beim HBA wird die Anwendung des Tools begleiten und überwachen. Die Materialien, die Polystyrol in öffentlichen Gebäuden ersetzen können, werden im Einzelfall beurteilt werden, wobei umweltfreundliche Materialien bevorzugt werden.

Mit dem Ziel, die nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen zu stärken, will der Staat zudem die Verwendung von Holz, das möglichst aus Staatswäldern stammt, fördern (vgl. Richtlinie 2014-645 vom 19. August 2014 des Staatsrats über den Einsatz von Holz bei öffentlichen Bauten des Staats und bei vom Staat subventionierten Schulgebäuden).

3 ANREIZE FÜR PRIVATE HAUSBESITZERINNEN UND -BESITZER

Derzeit wird Eigentümerinnen und Eigentümern, die den Minergie-ECO-Nachweis erbringen, bereits ein Zusatzbeitrag für ihre Renovationsprojekte im Rahmen des Freiburger Gebäudeprogramms gewährt (siehe beiliegende Zusammenfassung der Subventionen, Massnahme M-12 für Renovationen sowie ECO-Broschüre von Minergie, die unter dem Link www.minergie.ch/de/zertifizieren/eco eingesehen werden kann). Um zu bestimmen, wie die Eigentümerschaft noch mehr zur Umsetzung nachhaltiger Lösungen ermutigt werden kann, insbesondere was die Wahl der Baumaterialien in Ergänzung zu den gesetzlichen Anforderungen des Energiegesetzes (EnGe, SGF 770.1) betrifft, ist eine gründliche Analyse erforderlich.

4 STELLUNGNAHME DES STAATSRATS

Angeichts der laufenden Arbeiten für die energetische Sanierung von Gebäuden in Staatsbesitz und der notwendigen Analysen betreffend die Anreize für private Eigentümerinnen und Eigentümer, bei Gebäudesanierungen nachhaltige Materialien zu verwenden, ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, das Postulat erheblich zu erklären.

16. Mai 2022

**RAPPORT DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE
DE CONTRÔLE DU SIERA
(Service Intercantonal d'Entretien du Réseau Autoroutier
des cantons de Fribourg, de Vaud et de Genève)**

A l'attention des Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud et Genève,

La commission interparlementaire de contrôle du SIERA (ci-après la commission), vous soumet pour adoption son premier rapport qui couvre son activité du 4 novembre 2019, date de sa constitution, à fin juin 2021, suite à l'examen de l'exercice 2020 de l'établissement.

1. RÉSULTAT DU CONTRÔLE DE LA COMMISSION

Constat très positif

En premier lieu, la commission tire un constat très positif des deux premières années de vie du SIERA. Malgré la pandémie, tous les signaux sont au vert :

- ✓ Le SIERA recherche en permanence des solutions techniques et économiques pour entretenir avec efficience le réseau autoroutier des cantons de Fribourg, Vaud et Genève.
- ✓ Le personnel semble bien intégré dans la nouvelle organisation.
- ✓ Les finances sont saines.
- ✓ Alors qu'il y a encore des discussions pour ou contre l'utilisation de produits phytosanitaires, le SIERA a déjà renoncé à ces derniers.
- ✓ La biodiversité est prise en compte et des mesures sont mises en œuvre pour lui donner une place privilégiée.
- ✓ Le SIERA se tourne vers la mobilité électrique avec l'acquisition d'un premier véhicule de ce type.

Demandes de la commission

En conclusion de ses travaux de haute surveillance parlementaire, la commission formule trois demandes qui méritent, selon elle, un suivi particulier de la part des organes du SIERA et des Conseils d'Etat des trois cantons signataires.

La commission demande que :

1. L'Office fédéral de routes (OFROU) se prononce formellement quant au paiement de frais généraux forfaitaires annuels de 1.4 million aux cantons, à la charge du SIERA, alors que ce dernier paie déjà pour les services délivrés par lesdits cantons, soit tous les frais liés au personnel, les charges informatiques ou administratives.
2. Les cantons reconsidèrent la redistribution des bénéfices cumulés dès 5% du chiffre d'affaires dans la mesure où cela risque d'impacter les liquidités du SIERA et de restreindre sa capacité d'investissement, notamment pour le renouvellement de son parc de véhicules. De son côté, l'OFROU recommande une redistribution seulement à partir de 15%.
3. Les cantons étudient l'opportunité d'intégrer l'intégralité des ressources humaines au sein du SIERA, établissement autonome de droit public, et d'harmoniser à terme les grilles salariales, les indemnités pour travail de nuit et la prévoyance professionnelle de l'ensemble du personnel.

2. CADRE LÉGAL

Le présent rapport répond aux dispositions de la CoParl ainsi qu'à celles de la Convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de Genève (Convention SIERA) entrée en vigueur le 1er janvier 2019, qui stipule que la commission interparlementaire adresse aux trois Grands Conseils un rapport sur le résultat de son contrôle.

Le contrôle de la commission porte, d'un point de vue stratégique et général, sur :

- la réalisation des objectifs stratégiques du SIERA ;
- les résultats obtenus par le SIERA, sur la base des accords de prestations de services conclus avec l'OFROU et de la convention d'objectifs ;
- le rapport de gestion du SIERA.

Le contrôle est de nature politique et de haute surveillance. Dans ce contexte, la commission interparlementaire de contrôle ne définit pas les objectifs stratégiques, mais en vérifie la réalisation. Cette organisation du contrôle parlementaire est spécifique aux établissements régis par des conventions intercantionales.

Le SIERA est autonome financièrement et ses recettes proviennent pour l'essentiel de l'OFROU. Les trois Grands Conseils fribourgeois, vaudois et genevois ont encore à se prononcer sur les demandes de personnel de l'établissement au travers des budgets cantonaux.

Sans entrer dans le détail des durées contractuelles, un nouvel accord sur les prestations avec l'OFROU est prévu pour la période 2024-2027. Il conviendra de déterminer si des changements doivent être apportés à la prochaine convention d'objectifs 2023-2026¹. La commission pourra ainsi contrôler la réalisation des objectifs attribués au SIERA sur la base des indicateurs définis dans ladite convention d'objectifs.

3. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La commission est composée de neuf membres, soit trois par canton.

Présidence

Lors de sa séance constitutive du 4 novembre 2019, la commission a élu pour l'année 2020 :

- M. Jean-Daniel WICHT (FR) à la présidence et
- Mme Pierrette ROULET-GRIN (VD) à la vice-présidence.

Ces mandats ont été renouvelés à deux reprises pour les années 2021 et 2022. Une rotation entre cantons est prévue tous les deux ans pour les années suivantes.

Composition de la délégation fribourgeoise :

Mme Bernadette HÄNNI-FISCHER

Mme Madeleine HAYOZ

M. Jean-Daniel WICHT (président)

Composition de la délégation vaudoise :

M. Cédric ECHENARD

Mme Pierrette ROULET-GRIN (vice-présidente)

M. Jean-François THUILLARD

Composition de la délégation genevoise :

M. Jacques BÉNÉ

M. Alberto VELASCO

M. Christian ZAUGG

Fonctionnement de la commission

Lors de sa séance constitutive du 4 novembre 2019, la commission a décidé de se réunir au rythme d'une fois par année et de concentrer son contrôle sur la base du rapport de gestion qui fournit des informations tant sur l'activité du SIERA que sur sa situation financière. En revanche, la convention d'objectifs quadriennale n'avait pas encore été conclue entre les cantons concordataires et le SIERA.

¹ Pour modifier la convention d'objectifs une discussion multipartite devrait être organisée, la première réunion devant se tenir six mois avant la fin de la période quadriennale en cours.

La commission relève la qualité des deux premiers rapports de gestion 2019 et 2020² qui montrent bien la diversité des activités du SIERA et donnent toutes les informations importantes et nécessaires.

La commission s'est réunie le 31 août 2020 au Centre d'entretien de Granges-Paccot (FR) pour analyser la première année de fonctionnement du SIERA, et le 7 juin 2021 sur le chantier de la jonction autoroutière du Grand Saconnex pour procéder au contrôle de l'année 2020. Pour ces deux séances, la délégation genevoise n'était malheureusement composée que de M. Jacques Béné.

4. MISSIONS PRINCIPALES DU SIERA

La mission essentielle du SIERA consiste à planifier et accomplir, pour le compte de l'OFROU, des prestations d'entretien et d'exploitation des routes nationales. De manière plus particulière, et dans la mesure où les tâches qu'il assume au service de l'OFROU ne s'en trouvent pas compromises, le SIERA fournit des prestations de service dans ses domaines de compétence pour d'autres clients, du secteur public ou privé.

5. PERSONNEL MIS À DISPOSITION DU SIERA

Ce point fait l'objet d'une demande de la commission à l'attention des Conseils d'Etat.

Le SIERA, établissement autonome de droit public, n'emploie aucun collaborateur à quelque niveau que ce soit. A l'issue des négociations entre cantons sur la nouvelle organisation de l'UT II (unité territoriale), aucun consensus politique n'a alors été trouvé pour que le SIERA devienne une entité autonome qui emploie directement ses propres collaboratrices et collaborateurs, au nombre de 180 environ.

Tout le personnel nécessaire au bon fonctionnement du SIERA reste employé par chacun des trois cantons partenaires, il est mis à disposition par le biais de trois conventions-cadre conclues entre le SIERA et chacun des trois cantons partenaires. Le personnel est ainsi mis à disposition du SIERA via un contrat de location de services.

Il faut toutefois composer avec des particularités cantonales, par exemple au niveau des salaires, des systèmes d'indemnités pour travail de nuit, des heures supplémentaires, des jours de congé, etc. alors que ces personnes travaillent ensemble sur les mêmes chantiers.

6. ASPECTS FINANCIERS

Les états financiers audités figurent dans le rapport de gestion du SIERA, c'est pourquoi la commission renonce à les reproduire à l'identique dans le présent rapport. La commission a eu l'occasion d'analyser les bilans, les comptes de résultat des exercices 2019 et 2020 et en particulier les variations entre les années.

Le SIERA est financièrement autonome, il tient sa propre comptabilité totalement séparée de celle des cantons. Suite à l'entrée en vigueur de la Convention SIERA avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019, le bouclage des comptes avait duré jusqu'au mois de juin 2020, car il avait fallu reprendre dans le SIERA toute la comptabilité du premier semestre déjà enregistrée dans les trois cantons.

En 2021, l'ensemble des postes au bilan a fortement diminué, car au niveau de la comptabilité le SIERA est revenu à un mode de fonctionnement que l'on peut qualifier de normal.

A noter que le SIERA a procédé au paiement de la tranche annuelle pour les véhicules qu'il rachète aux cantons de Vaud et Fribourg³ sur une période de 10 ans.

² http://www.ut2.ch/Rapport_de_gestion_2020/#page=1

³ Art. 12 *Infrastructure d'entretien*, al. 2, lit. b., *Les Cantons de Fribourg et de Vaud mettent à disposition du SIERA le solde des véhicules et engins, en échange du versement par le SIERA d'une redevance annuelle représentant 10% de la valeur vénale du solde des véhicules et engins mis à disposition.*

Engagement envers les cantons

Ce point fait l'objet d'une demande de la commission à l'attention des Conseils d'Etat.

Les engagements à l'égard des cantons (passifs de régularisation) de 2.8 mios, représentent des frais généraux (*overheads*) forfaitaires, sans justificatif, de deux fois 1.4 mio, une fois pour 2019 et une fois pour 2020, que facturent les cantons au SIERA pour son fonctionnement.

Ces montants figurent dans les comptes, ils ont finalement été payés bien que les conventions de services entre les cantons, intégrant ces *overheads*, n'ont pas été signés par le SIERA. Il est possible que l'OFROU exige de revoir ce système de frais forfaitaires qui sont prélevés sur les résultats d'exploitation du SIERA. La Confédération pourrait se sentir lésée, car elle reçoit, en cas de redistribution, la moitié du 80% des bénéfices cumulés.

La commission est étonnée par ces deux factures envoyées par les cantons pour des frais transversaux. Il s'agirait notamment de participation aux charges des autorités exécutives, législatives et de contrôle des cantons, mais sans aucun justificatif. Ces frais s'additionnent à tous les frais déjà pris en charge par le SIERA, non seulement les salaires et charges sociales, mais aussi, les frais administratifs de gestion du personnel et les frais de formation, ainsi que les frais informatiques (gestion du parc et licences) et de gestion administrative que les cantons assument pour le compte du SIERA.

Résultat net

L'objectif ultime de l'OFROU est évidemment d'obtenir des réductions de coûts pour les prestations qu'il attribue au SIERA. L'enveloppe de la Confédération pour ces prestations globales sera définie directement avec le SIERA une fois tous les quatre (ou deux) ans. (Avant la constitution du SIERA, chaque canton faisait une offre à l'UT II qui les rassemblait en une seule offre pour l'OFROU).

L'activité est connue et maîtrisée ; il n'y a en principe pas de surprise. Le mandat de prestations avec l'OFROU a d'ailleurs baissé de 700'000.- frs en 2021, après avoir baissé de 500'000.- frs par année sur la période 2018-2020. Dans ces conditions, le directeur du SIERA estime qu'il n'y a plus de marge d'économie possible sur les prochaines périodes contractuelles.

Le résultat net (bénéfice) pour l'exercice 2020 s'élève à 4.779 mios.

Ce résultat financier est supérieur aux attentes du SIERA et à l'exercice précédent (1.461 mio). Il s'explique par les produits hors période comptabilisés en 2020, ainsi que par une diminution significative des amortissements. Il convient donc d'apprécier le résultat 2020 au regard des recettes et des charges réelles. Le résultat net corrigé 2020, après déduction des produits et charges hors période, s'élève à 3.108 mios, soit une marge bénéficiaire nette de 5.03% conforme au premier exercice comptable du SIERA (2019).

Distribution des réserves

Ce point fait l'objet d'une demande de la commission à l'attention des Conseils d'Etat.

Les résultats cumulés des exercices comptables 2020 et 2019 $[4.779 + 1.461 = 6.24 \text{ mios}]$ excédant 5% du chiffre d'affaires de l'année 2020, le SIERA a dû, selon la Convention intercantonale⁴, procéder à une redistribution des réserves cumulées à la Confédération et aux cantons concordataires. La répartition du bénéfice se calcule sur la base de la répartition du chiffre d'affaires par client : OFROU 80.2%, Cantons 19.8%.

⁴ Art. 21 Affectation du résultat, al. 1, lit b, Le Conseil d'Etablissement doit distribuer ou dissoudre toute réserve accumulée qui excède une somme représentant le 5% du chiffre d'affaires total du SIERA, sauf s'il estime à l'unanimité de ses membres et avec l'accord des Conseils d'Etat des trois Cantons Concordataires, qu'une telle distribution est contraire aux intérêts à court terme du SIERA, en particulier qu'elle mettrait à mal sa viabilité financière, notamment en termes de liquidités.

Le maximum de réserves cumulées admis est de 5% du chiffre d'affaires qui se monte à 63.741 mios, soit 3'187'050.- frs. Cela signifie que le surplus doit être redistribué : 6.24 mios - 3.187 mios = 3.053 mios :

DISTRIBUTION 2020 (CHF)

	DISTRIBUTION SELON CA OFROU		DISTRIBUTION SELON CA AUTRES		DISTRIBUTION 2020
		80%		20%	
OFROU	1 224 858.27	50%	0.00	0%	1 224 858.27
PART CANTONS					
CONCORDATAIRES	1 224 858.27	50%	603 283.45	100%	1 828 141.73
FRIBOURG	306 214.57	25%	150 820.86	25%	457 035.43
GENEVE	244 971.65	20%	120 656.69	20%	365 628.35
VAUD	673 672.05	55%	331 805.90	55%	1 005 477.95
TOTAL	2 449 716.55		603 283.45		3 053 000

La répartition entre les cantons se fait selon la capitalisation à la création du SIERA, art. 17 de la Convention intercantonale, soit 25% pour Fribourg, 20% pour Genève et 55% pour Vaud.

Avec ce taux de 5% du chiffre d'affaires, des distributions régulières de réserves sont prévisibles ces prochaines années, avec le risque pour le SIERA de manquer de liquidités.

Par contre, le manuel comptable de l'OFROU mentionne que l'on peut redistribuer les réserves cumulées si elles représentent plus de 15% du chiffre d'affaires annuel⁵. Cette divergence va inévitablement compliquer les négociations du prochain accord sur les prestations avec l'OFROU pour la période 2024-2027.

Financement des véhicules et engins

Les achats de nouveaux engins vont prendre de l'ampleur à partir de 2021-2022, mais l'obligation de redistribution des réserves dès 5% du chiffre d'affaires impacte les liquidités du SIERA et risque de le restreindre dans sa capacité d'investissement. Le SIERA pourrait effectivement contracter un emprunt bancaire, mais devrait au moins pouvoir assumer l'amortissement financier (remboursement de la dette).

Si le SIERA ne dispose plus des liquidités suffisantes pour acquérir les véhicules dont il a besoin, il devra entièrement passer par un système de location-vente (leasing) qui va péjorer son résultat d'exploitation.

7. REMERCIEMENTS

Durant la période sous revue, la commission a pu fonctionner grâce à la collaboration des responsables du SIERA. La commission remercie tout particulièrement M. Pierre-Yves Gruaz, directeur général de la mobilité et des routes du canton de Vaud, qui a conduit le Conseil d'établissement du SIERA les deux premières années et M. André Magnin, ingénieur cantonal fribourgeois, qui a repris cette présidence, selon le tournus convenu, pour les années 2021 et 2022. Ils ont successivement participé aux séances et répondu de manière complète, ouverte et détaillée aux questions des commissaires.

La commission remercie également MM. Olivier Mauron, directeur du SIERA et Samuel Grosclaude, responsable finance et support, qui ont présenté l'essentiel des activités du SIERA depuis sa création en 2019, de manière précise, concise et bien documentée.

Notre reconnaissance va aussi à M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, pour l'organisation de nos travaux et la tenue des procès-verbaux des séances.

⁵ Manuel Comptabilité du domaine d'exploitation, point 7.2.1 et 7.2.2

https://www.astra.admin.ch/dam/astra/fr/dokumente/standards_fuer_nationalstrassen/astra_26030_handbuch_rechnungswes_en_betrieb2015v100.pdf.download.pdf/ASTRA%2026030%20manuel%20comptabilite%20du%20domaine%20exploitation.pdf

8. CONCLUSION

En juin 2022, la commission aura l'opportunité d'échanger avec un-e représentant-e des Conseils d'Etat sur ses trois demandes, à savoir :

- frais généraux forfaitaires facturés par les cantons ;
- redistribution des bénéfices ;
- intégration du personnel.

Ce rapport a été établi sur la base des informations fournies à la commission. Elle formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations n'auraient pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux.

La commission interparlementaire de contrôle du SIERA recommande aux Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud et Genève d'approuver le présent rapport d'activité.

Jean-Daniel Wicht (FR)
Président de la commission

Yvan Cornu
Secrétaire de la commission

Villars-sur-Glâne, le 8 avril 2022

**BERICHT DER INTERPARLAMENTARISCHEN
AUFSICHTSKOMMISSION SIERA
(Interkantonaler Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz
der Kantone Freiburg, Waadt und Genf)**

Zuhanden der Grossen Räte der Kantone Freiburg, Waadt und Genf,

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission für die SIERA-Vereinbarung (die Kommission), legt Ihnen ihren ersten Bericht zur Annahme vor; er deckt ihre Tätigkeit vom 4. November 2019, dem Datum ihrer Gründung, bis Ende Juni 2021, nach der Prüfung des Geschäftsjahres 2020 der Anstalt, ab.

1. ERGEBNIS DER AUFSICHT DER KOMMISSION

Sehr positive Feststellung

Zunächst einmal zieht die Kommission eine sehr positive Bilanz über die ersten beiden Jahre der Existenz von SIERA. Trotz der Pandemie stehen alle Signale auf Grün:

- ✓ SIERA sucht ständig nach technischen und wirtschaftlichen Lösungen, um das Autobahnnetz der Kantone Freiburg, Waadt und Genf effizient zu unterhalten.
- ✓ Das Personal scheint gut in die neue Organisation integriert zu sein.
- ✓ Die Finanzen sind gesund.
- ✓ Während noch Diskussionen für oder gegen den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln laufen, hat SIERA bereits auf diese verzichtet.
- ✓ Die Biodiversität wird berücksichtigt, und es werden Massnahmen ergriffen, um ihr einen bevorzugten Platz einzuräumen.
- ✓ SIERA wendet sich der Elektromobilität zu, indem ein erstes solches Fahrzeug beschafft wurde.

Anträge der Kommission

Zum Abschluss ihrer parlamentarischer Oberaufsicht formuliert die Kommission drei Anträge, die ihrer Ansicht nach von den Organen des SIERA und den Staatsräten der drei Unterzeichnerkantone in besonderem Mass verfolgt werden sollten.

Die Kommission beantragt:

1. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) nimmt formell Stellung zur Zahlung von jährlichen Pauschalkosten von 1,4 Millionen Franken an die Kantone zu Lasten von SIERA, obwohl SIERA bereits für die von den Kantonen erbrachten Leistungen bezahlt, d. h. alle Personal-, Informatik- und Verwaltungskosten.
2. Die Kantone überdenken die Ausschüttung der kumulierten Gewinne ab 5 % des Umsatzes, da dies die Liquidität des SIERA beeinträchtigen und seine Investitionsfähigkeit einschränken könnte, insbesondere für die Erneuerung von dessen Fuhrpark. Das ASTRA seinerseits empfiehlt eine Umverteilung erst ab 15 %.
3. Die Kantone prüfen die Möglichkeit, das gesamte Personalwesen in den SIERA, eine autonome öffentlich-rechtliche Anstalt, zu integrieren und langfristig die Gehaltsskalen, die Zulagen für Nachtarbeit und die berufliche Vorsorge für das gesamte Personal zu harmonisieren.

2. GESETZLICHER RAHMEN

Der vorliegende Bericht entspricht den Bestimmungen des ParlVer sowie der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen interkantonalen Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz der Kantone Freiburg, Waadt und Genf (SIERA-Vereinbarung), wonach die

interparlamentarische Kommission den drei Grossen Räten einen Bericht über das Ergebnis ihrer Aufsicht zukommen lässt.

Die Aufsicht der Kommission erstreckt sich aus strategischer und allgemeiner Sicht auf:

- die Erreichung der strategischen Ziele des SIERA;
- die vom SIERA erzielten Ergebnisse auf der Grundlage der mit dem ASTRA geschlossenen Leistungsvereinbarungen und der Zielvereinbarung;
- den Geschäftsbericht des SIERA.

Die Aufsicht ist politischer Natur und eine Oberaufsicht. In diesem Zusammenhang legt die interparlamentarische Aufsichtskommission die strategischen Ziele nicht fest, sondern prüft deren Umsetzung. Diese Organisation der parlamentarischen Aufsicht ist spezifisch für Anstalten, die mit interkantonalen Vereinbarungen geregelt werden.

Der SIERA ist finanziell autonom und seine Einnahmen stammen grösstenteils vom ASTRA. Die drei Grossen Räte der Kantone Freiburg, Waadt und Genf müssen noch über die Personalanträge der Anstalt über die kantonalen Budgets entscheiden.

Ohne auf die Vertragslaufzeiten im Einzelnen einzugehen, ist eine neue Leistungsvereinbarung mit dem ASTRA für den Zeitraum 2024-2027 vorgesehen. Es wird zu entscheiden sein, ob für die nächste Zielvereinbarung 2023-2026 Änderungen vorgenommen werden müssen¹. Auf diese Weise kann die Kommission das Erreichen der dem SIERA zugewiesenen Ziele anhand der in der genannten Zielvereinbarung festgelegten Indikatoren überwachen.

3. ZUSAMMENSETZUNG UND ARBEITSWEISE DER KOMMISSION

Der Kommission gehören 9 Mitglieder, d. h. je 3 pro Kanton, an.

Präsidium

An ihrer konstituierenden Sitzung vom 4. November 2019 hat die Kommission für das Jahr 2020 gewählt:

- Jean-Daniel WICHT (FR) ins Präsidium und
- Pierrette ROULET-GRIN (VD) ins Vizepräsidium.

Diese Mandate wurden für die Jahre 2021 und 2022 zweimal erneuert. Für die folgenden Jahre ist alle zwei Jahre eine Rotation zwischen den Kantonen vorgesehen.

Zusammensetzung der Freiburger Delegation:

Bernadette HÄNNI-FISCHER
Madeleine HAYOZ
Jean-Daniel WICHT (Präsident)

Zusammensetzung der Waadtländer Delegation:

Cédric ECHENARD
Pierrette ROULET-GRIN (Vizepräsidentin)
Jean-François THUILLARD

Zusammensetzung der Genfer Delegation:

Jacques BÉNE
Alberto VELASCO
Christian ZAUGG

Arbeitsweise der Kommission

In ihrer konstituierenden Sitzung vom 4. November 2019 beschloss die Kommission, sich im jährlich zu treffen und ihre Aufsicht auf der Grundlage des Geschäftsberichts zu konzentrieren, der sowohl

¹ Um die Zielvereinbarung zu ändern, sollte eine Multi-Stakeholder-Diskussion organisiert werden, wobei das erste Treffen sechs Monate vor dem Ende des laufenden Vierjahreszeitraums stattfinden sollte.

Informationen über die Tätigkeit des SIERA als auch über dessen finanzielle Lage liefert. Hingegen war die vierjährige Zielvereinbarung zwischen den Konkordatskantonen und dem SIERA noch nicht abgeschlossen worden.

Die Kommission hebt die Qualität der ersten beiden Geschäftsberichte 2019 und 2020² hervor, welche die Vielfalt der Aktivitäten des SIERA gut aufzeigen und alle wichtigen und notwendigen Informationen enthalten.

Die Kommission traf sich am 31. August 2020 im Werkhof Granges-Paccot (FR), um das erste Betriebsjahr des SIERA zu untersuchen, und am 7. Juni 2021 auf der Baustelle des Autobahnanschlusses Grand Saconnex, um die Aufsicht für das Jahres 2020 wahrzunehmen. Bei diesen beiden Sitzungen bestand die Genfer Delegation leider nur aus Jacques Béné.

4. HAUPTAUFGABEN DES SIERA

Die Kernaufgabe des SIERA besteht darin, im Auftrag des ASTRA Unterhalts- und Betriebsleistungen für die Nationalstrassen zu planen und auszuführen. Insbesondere erbringt der SIERA in seinen Kompetenzbereichen Leistungen für andere Kunden aus dem öffentlichen oder privaten Sektor, sofern seine Aufgaben im Dienst des ASTRA dadurch nicht beeinträchtigt werden.

5. DEM SIERA ZUR VERFÜGUNG GESTELLTES PERSONAL

Dieser Punkt ist Gegenstand eines Antrags der Kommission an die Staatsräte.

SIERA ist eine autonome Anstalt des öffentlichen Rechts und beschäftigt keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf irgendeiner Ebene. Nach den Verhandlungen zwischen den Kantonen über die neue Organisation der Gebietseinheit II (GE II) wurde damals kein politischer Konsens darüber gefunden, dass der SIERA eine selbständige Einheit werden sollte, die ihre eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, rund 180 an der Zahl, direkt beschäftigt.

Das gesamte Personal, das für den reibungslosen Betrieb des SIERA erforderlich ist, bleibt bei jedem der drei Partnerkantone angestellt und wird über drei Rahmenvereinbarungen zur Verfügung gestellt, die zwischen dem SIERA und jedem der drei Partnerkantone abgeschlossen wurden. Das Personal wird dem SIERA somit über einen Personalverleihvertrag zur Verfügung gestellt.

Allerdings muss man sich mit kantonalen Besonderheiten auseinandersetzen, z. B. bei den Löhnen, Zulagensystemen für Nacharbeit, Überstunden, freien Tagen usw., während diese Personen gemeinsam auf denselben Baustellen arbeiten.

6. FINANZIELLE GESICHTSPUNKTE

Der geprüfte Jahresabschluss ist im Geschäftsbericht von SIERA enthalten, weshalb die Kommission darauf verzichtet, ihn in diesem Bericht eins zu eins wiederzugeben. Die Kommission hatte die Gelegenheit, die Bilanzen, die Erfolgsrechnungen für die Geschäftsjahre 2019 und 2020 und insbesondere die Veränderungen zwischen den Jahren zu untersuchen.

SIERA ist finanziell autonom und führt seine eigene Buchhaltung, die völlig getrennt ist von derjenigen der Kantone. Nach dem Inkrafttreten der SIERA-Vereinbarung, rückwirkend auf den 1. Januar 2019, hatte der Rechnungsabschluss bis Juni 2020 gedauert, da die gesamte Buchhaltung des ersten Halbjahres, die bereits in den drei Kantonen erfasst worden war, in SIERA übernommen werden musste.

Im Jahr 2021 hat sich die Gesamtheit der Bilanzposten stark verringert, da SIERA auf der Ebene der Buchhaltung zu einem Betriebsmodus zurückgekehrt ist, den man als normal bezeichnen kann.

Anzumerken ist, dass SIERA die Zahlung der Jahresrate für die Fahrzeuge, die er von den Kantonen Waadt und Freiburg zurückkauft,³ über einen Zeitraum von 10 Jahren vorgenommen hat.

² http://www.ut2.ch/Rapport_de_gestion_2020/#page=1 (nur in französischer Sprache vorhanden)

Verpflichtung gegenüber den Kantonen

Dieser Punkt ist Gegenstand eines Antrags der Kommission an die Staatsräte.

Die Verpflichtungen gegenüber den Kantonen (passive Rechnungsabgrenzungen) von 2,8 Mio. Franken stellen pauschale Gemeinkosten (*Overheads*) ohne Beleg von zweimal 1,4 Mio. Franken dar, einmal für das Jahr 2019 und einmal für das Jahr 2020, welche die Kantone dem SIERA für dessen Betrieb in Rechnung stellen.

Diese Beträge sind in den Rechnungen aufgeführt, sie wurden schliesslich bezahlt, obwohl die Dienstleistungsvereinbarungen zwischen den Kantonen, die diese *Overheads* beinhalten, vom SIERA nicht unterzeichnet wurden. Es ist möglich, dass das ASTRA verlangt, dieses System der Pauschalgebühren, die aus den Betriebsergebnissen des SIERA entnommen werden, zu überprüfen. Der Bund könnte sich benachteiligt fühlen, da er bei einer Ausschüttung die Hälfte von 80 % der kumulierten Gewinne erhält.

Die Kommission ist erstaunt über diese beiden Rechnungen, die von den Kantonen für übergreifende Kosten versendet wurden. Dabei soll es sich unter anderem um die Beteiligung an den Kosten der Exekutiv-, Gesetzgebungs- und Aufsichtsbehörden der Kantone handeln, allerdings ohne jeglichen Beleg. Diese Kosten kommen zu den bereits vom SIERA übernommenen Kosten hinzu, also nicht nur zu den Löhnen und Sozialabgaben, sondern auch zu den Verwaltungskosten für die Personalverwaltung, zu den Ausbildungskosten sowie zu den IT-Kosten (Verwaltung der Geräte und Lizenzen) und zu den Verwaltungskosten, welche die Kantone im Auftrag des SIERA tragen.

Nettoergebnis

Das oberste Ziel des ASTRA ist natürlich, Kostensenkungen für die Leistungen, die es dem SIERA zuweist, zu erreichen. Der Finanzrahmen des Bundes für diese Gesamtleistungen wird einmal alle vier (oder zwei) Jahre direkt mit dem SIERA vereinbart. (Vor der Gründung des SIERA machte jeder Kanton eine Offerte an die GE II, die diese zu einer einzigen Offerte für das ASTRA zusammenfasste).

Die Aktivität ist bekannt und wird beherrscht; und so gibt es in der Regel keine Überraschungen. Der Leistungsauftrag mit dem ASTRA wurde übrigens im Jahr 2021 um 700 000 Franken gesenkt, nachdem er im Zeitraum 2018-2020 um 500 000 Franken pro Jahr gesenkt worden war. Unter diesen Umständen ist der Direktor des SIERA der Ansicht, dass es in den nächsten Vertragsperioden keinen Spielraum für Einsparungen mehr gibt.

Das Nettoergebnis (Gewinn) für das Geschäftsjahr 2020 belief sich auf 4,779 Mio. Franken.

Dieses Finanzergebnis liegt über den Erwartungen des SIERA und dem Vorjahr (1,461 Mio. Franken). Er erklärt sich durch periodenfremde Erträge, die im Jahr 2020 verbucht wurden, und durch einen deutlichen Rückgang der Abschreibungen. Daher sollte das Ergebnis 2020 angesichts der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben beurteilt werden. Das bereinigte Nettoergebnis 2020, nach Abzug der periodenfremden Erträge und Aufwendungen, beläuft sich auf 3,108 Mio. Franken, was einer Nettogewinnmarge von 5,03 % entspricht, die mit dem ersten Rechnungsjahr des SIERA (2019) übereinstimmt.

Ausschüttung der Reserven

Dieser Punkt ist Gegenstand eines Antrags der Kommission an die Staatsräte.

Da die kumulierten Ergebnisse der Rechnungsjahre 2020 und 2019 $[4,779 + 1,461 = 6,24 \text{ Mio. Franken}]$ 5 % des Umsatzes des Jahres 2020 überstiegen, musste der SIERA gemäss der Interkantonalen Vereinbarung⁴ eine Ausschüttung der kumulierten Reserven an den Bund und die

³Art. 12 Unterhaltsinfrastruktur, Abs. 2, Bst. b.: Die Kantone Freiburg und Waadt stellen dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der Gebietseinheit II zugeteilt sind, zur Verfügung. Im Gegenzug entrichtet der SIERA ein Entgelt in der Höhe von 10 % des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte.

⁴Art. 21 Verwendung des Ergebnisses, Abs. 1, Bst. b: Der Anstaltsrat muss die kumulierten Reserven, die 5 % des Gesamtumsatzes des SIERA übersteigen, ausschütten oder auflösen; von diesem Grundsatz kann abgerückt werden, wenn seine Mitglieder einstimmig beschliessen, dass eine solche Auflösung den kurzfristigen Interessen des SIERA zuwiderlaufen

Konkordatskantone vornehmen. Die Gewinnverteilung errechnet sich aus der Verteilung des Umsatzes nach Kunden: ASTRA 80,2 %, Kantone 19,8 %.

Die maximal zulässige kumulierte Reserve beträgt 5 % des Umsatzes, der sich auf 63,741 Mio. Franken beläuft, d. h. 3 187 050 Franken. Das bedeutet, dass der Überschuss ausgeschüttet werden muss: 6,24 Mio. Franken - 3,187 Mio. Franken = 3,053 Mio. Franken:

DISTRIBUTION 2020 (CHF)

	DISTRIBUTION SELON CA OFROU 80%		DISTRIBUTION SELON CA AUTRES 20%		DISTRIBUTION 2020
OFROU	1 224 858.27	50%	0.00	0%	1 224 858.27
PART CANTONS					
CONCORDATAIRES	1 224 858.27	50%	603 283.45	100%	1 828 141.73
FRIBOURG	306 214.57	25%	150 820.86	25%	457 035.43
GENEVE	244 971.65	20%	120 656.69	20%	365 628.35
VAUD	673 672.05	55%	331 805.90	55%	1 005 477.95
TOTAL	2 449 716.55		603 283.45		3 053 000

Die Aufteilung zwischen den Kantonen erfolgt gemäss der Kapitalisierung bei der Gründung des SIERA, gemäss Artikel 17 der Interkantonalen Vereinbarung sind dies 25 % für den Kanton Freiburg, 20 % für den Kanton Genf und 55 % für den Kanton Waadt.

Bei dieser Quote von 5 % des Umsatzes sind in den nächsten Jahren regelmässige Ausschüttungen von Reserven absehbar, wobei SIERA Gefahr läuft, nicht mehr liquide zu sein.

Im Gegensatz dazu erwähnt das Buchhaltungshandbuch des ASTRA, dass kumulierte Reserven ausgeschüttet werden können, wenn sie mehr als 15 % des Jahresumsatzes ausmachen⁵. Diese Diskrepanz wird die Verhandlungen über die nächste Leistungsvereinbarung mit dem ASTRA für den Zeitraum 2024-2027 unweigerlich erschweren.

Finanzierung von Fahrzeugen und Gerätschaften

Der Kauf neuer Maschinen wird ab 2021-2022 an Bedeutung gewinnen, aber die Verpflichtung zur Ausschüttung der Reserven ab 5 % des Umsatzes wirkt sich auf die Liquidität des SIERA aus und könnte diesen in seiner Investitionsfähigkeit einschränken. Der SIERA könnte tatsächlich einen Bankkredit aufnehmen, müsste aber zumindest die finanzielle Amortisation (Schuldenrückzahlung) selbst tragen können.

Wenn der SIERA nicht mehr über genügend Barmittel verfügt, um die benötigten Fahrzeuge zu erwerben, muss er vollständig auf ein Leasingssystem umsteigen, das sein Betriebsergebnis verschlechtern wird.

7. DANK

Im Berichtszeitraum konnte die Kommission dank der Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen des SIERA funktionieren. Die Kommission dankt insbesondere Pierre-Yves Gruaz, Generaldirektor für Mobilität und Strassen des Kantons Waadt, der den SIERA-Anstaltsrat in den ersten beiden Jahren leitete, und André Magnin, Kantonsingenieur des Kantons Freiburg, der diesen Vorsitz turnusgemäss für die Jahre 2021 und 2022 übernommen hat. Sie nahmen jeweils an den Sitzungen teil und beantworteten die Fragen der Kommissionsmitglieder vollständig, offen und ausführlich.

und namentlich dessen finanzielle Tragbarkeit und Liquidität gefährden würde, und die Regierungen der Vereinbarungskantone dieser Einschätzung zustimmen.

⁵ Handbuch Rechnungswesen Betrieb, Kapitel 7.2.1 und 7.22 (Seiten 59 und 60)

https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/standards_fuer_nationalstrassen/astra_26030_handbuch_rechnungswesen_betrieb2015v100.pdf.download.pdf/ASTRA%2026030%20handbuch%20rechnungswesen%20betrieb.pdf

Die Kommission dankt auch Olivier Mauron, Direktor des SIERA, und Samuel Grosclaude, Leiter Finanzen und Support, die das Wesentliche der Aktivitäten des SIERA seit seiner Gründung im Jahr 2019 auf präzise, prägnante und gut dokumentierte Weise dargestellt haben.

Unser Dank geht auch an Yvan Cornu, Sekretär der Kommission, für die Organisation unserer Arbeit und das Führen der Sitzungsprotokolle.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Im Juni 2022 wird die Kommission die Gelegenheit haben, sich mit einer Vertreterin oder einem Vertreter der Staatsräte über ihre drei Anträge auszutauschen, nämlich:

- pauschale Gemeinkosten, die von den Kantonen in Rechnung gestellt werden;
- Gewinnausschüttung;
- Integration des Personals.

Dieser Bericht wurde auf der Grundlage der Informationen erstellt, die der Kommission zur Verfügung gestellt wurden. Sie macht die üblichen Vorbehalte für den Fall, dass ihr im Laufe ihrer Arbeit Dokumente, Informationen oder Tatsachen, die ihre Überlegungen ändern könnten, nicht zur Kenntnis gebracht wurden.

Die interparlamentarische Aufsichtskommission des SIERA empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Freiburg, Waadt und Genf, den vorliegenden Tätigkeitsbericht zu genehmigen.

Jean-Daniel Wicht (FR)
Präsident der Kommission

Yvan Cornu
Sekretär der Kommission

Villars-sur-Glâne, 8. April 2022