

Février / Februar 2011

Tome CLXIII

Session ordinaire

Band CLXIII

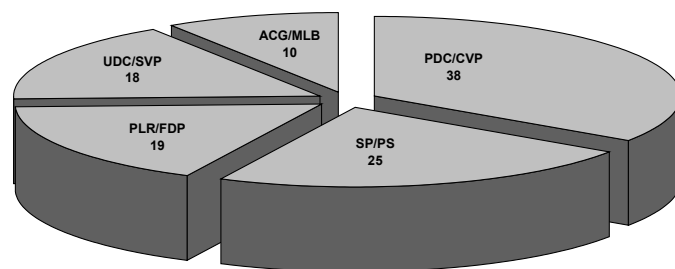
Ordentliche Session

Contenu – Inhalt**Pages – Seiten**

Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	3 – 4
Première séance, mardi 1 ^{er} février – <i>1. Sitzung, Dienstag, 1. Februar 2011</i>	5 – 20
Deuxième séance, mercredi 2 février 2011 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 2. Februar 2011</i>	21 – 48
Troisième séance, jeudi 3 février 2011 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 3. Februar 2011</i>	49 – 69
Messages – <i>Botschaften</i>	70 – 241
Réponses du Conseil d'Etat – <i>Antworten des Staatsrates</i>	242 – 260
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	261 – 262
Questions – <i>Anfragen</i>	263 – 299
Liste des orateurs – <i>Rednerliste</i>	300 – 305
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	306 – 309

Répartition des groupes – Fraktionsstärken

PDC	Groupe démocrate-chrétien
<i>CVP</i>	<i>Christlichdemokratische Fraktion</i>
PS	Groupe socialiste
<i>SP</i>	<i>Sozialdemokratische Fraktion</i>
PLR	Groupe libéral-radical
<i>FDP</i>	<i>Freisinnig-Demokratische Fraktion</i>
UDC	Groupe de l'Union démocratique du centre
<i>SVP</i>	<i>Fraktion der Schweizerischen Volkspartei</i>
ACG	Groupe de l'Alliance centre gauche
<i>MLB</i>	<i>Mitte-Links-Bündnis</i>

**Abréviations – Abkürzungen**

FV	Fribourg-Ville – <i>Stadt Freiburg</i>
SC	Sarine-Campagne – <i>Saane Land</i>
SE	Singine – <i>Sense</i>
GR	Gruyère – <i>Greyerz</i>
LA	Lac – <i>See</i>
GL	Glâne – <i>Glane</i>
BR	Broye – <i>Broye</i>
VE	Veveyse – <i>Vivisbach</i>

*	Rapporteur/e – <i>Berichterstatter/in</i>
CFG	Commission des finances et de gestion – <i>Finanz- und Geschäftsprüfungskommission</i>
I	Initiative parlementaire – <i>parlamentarische Initiative</i>
M	Motion – <i>Motion</i>
MA	Mandat – <i>Auftrag</i>
MV	Motion populaire – <i>Volksmotion</i>
P	Postulat – <i>Postulat</i>
QA	Question – <i>Anfrage</i>
R	Résolution – <i>Resolution</i>

Table des matières

1. Assermentations	49	M1105.10 Jean-Louis Romanens/Jean-Pierre Siggen – introduction d’une amnistie fiscale cantonale; <i>réponse du Conseil d’Etat</i>	271
2. Commissions	21	M1106.10 Raoul Girard – loi sur l’assurance des bâtiments contre l’incendie et les autres dommages; <i>prise en considération</i>	14
3. Communications	6	<i>réponse du Conseil d’Etat</i>	272
4. Clôture de la session	68	M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting – réduction de l’imposition des véhicules; <i>prise en considération</i>	17
5. Discours inaugural	5	<i>réponse du Conseil d’Etat</i>	274
6. Elections	20	M1113.11 Eric Menoud/Eric Collomb – initiative cantonale: défiscalisation des allocations familiales pour enfants; <i>dépôt et développement</i>	279
7. Elections judiciaires	20, 47		
<i>Préavis</i>	234		
8. Mandat:			
Mandat MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/Yvan Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen/Nadine Gobet/Nadia Savary/Joe Genoud – délais de paiement dans la construction; <i>prise en considération</i>	54		
9. Motions:			
M1080.09 Bruno Boschung – adaptation de l’arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre concernant le choix des matériaux pour la toiture des chalets d’alpage; <i>retrait</i>	22		
<i>réponse du Conseil d’Etat</i>	260		
M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard – modification de la loi sur la santé (art. 34); <i>prise en considération</i>	49		
M1099.10 Jean-Noël Gendre/Ursula Schneider Schüttel – imposition des dépenses pour les ressortissants étrangers (abrogation de l’art. 14 al. 2 LICD); <i>réponse du Conseil d’Etat</i>	262		
M1101.10 Eric Collomb/Gabrielle Bourguet – un enfant, une fiscalité; <i>prise en considération</i>	44		
<i>réponse du Conseil d’Etat</i>	265		
M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler (au nom des groupes PDC, PLR et UDC) – baisse de l’imposition fiscale; <i>prise en considération</i>	33		
<i>réponse du Conseil d’Etat</i>	267		
		10. Motions d’ordre:	
		Benoît Rey – report de l’examen du Rapport N° 228 concernant les modifications du plan directeur cantonal; <i>prise en considération</i>	8
		Jean-Pierre Siggen/Jean-Denis Geinoz – modification de l’ordre du jour – permutation des points 6 et 8; <i>prise en considération</i>	21
		11. Ouverture de la session	5
		12. Postulats:	
		P2058.09 Claude Chassot/André Ackermann – analyse des avantages et inconvénients du transfert du Service des transports et de l’énergie à la DAEC; <i>prise en considération</i>	28
		<i>réponse du Conseil d’Etat</i>	276
		P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker – conservation du patrimoine architectural alpestre (effets de l’arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre); <i>prise en considération</i>	22
		<i>réponse du Conseil d’Etat</i>	260
		P2078.10 Stéphane Peiry – mesures de contraintes et d’urgence pour faire face aux manifestations violentes; <i>prise en considération</i>	64
		<i>réponse du Conseil d’Etat</i>	277
		P2084.11 Olivier Sutter/André Ackermann – infrastructures et équipements cantonaux destinés à la création artistique professionnelle; <i>dépôt et développement</i>	279
		P2085.11 Vez Parisima – éducation civique à l’école; <i>dépôt et développement</i>	280

13. Projets de décrets:

Relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire; entrée en matière, lecture des articles et vote final	6
projet	228

N° 227 concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «FriNetz»; entrée en matière .	29
lecture des articles	30
vote final	31
message	89

N° 230 relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010; entrée en matière	31
lecture des articles et vote final	32
message	93

14. Projet de loi:

N° 223 modifiant la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (organisation des sapeurs-pompiers); entrée en matière . .	7
entrée en matière (suite).	9
première lecture	11
deuxième lecture et vote final	14
message	70

15. Questions:

QA3168.08 Patrice Jordan – buanderie pour les hôpitaux et EMS fribourgeois	281
QA3228.09 Patrice Jordan – buanderie de Marsens.	281
QA3327.10 Claudia Cotting – frais d'enterrement	285
QA3329.10 Eric Menoud/Denis Grandjean – Park and Ride à la gare de Sâles	287

QA3330.10 Olivier Suter – suppression de lignes régionales	290
--	-----

QA3331.10 Olivier Suter – prolifération des surfaces commerciales	292
---	-----

QA3332.10 Bruno Fasel – fermeture des offices postaux dans le canton de Fribourg	296
--	-----

QA3337.10 Jean-Daniel Wicht – les enseignants diplômés de l'ancienne école normale prétérités par rapport à leurs homologues de la Haute Ecole pédagogique (HEP)	299
--	-----

QA3338.10 Jean-Daniel Wicht – entretien des routes communales et cantonales dans le canton	302
--	-----

QA3341.10 Olivier Suter/Stéphane Peiry – CIUS/VKHS Cours d'Introduction aux Etudes Universitaires	306
---	-----

QA3342.10 Roger Schuwey – amélioration de la sécurité routière entre Châtel-sur-Montsalvens et Crésuz	310
---	-----

QA3348.10 Emanuel Waeber – procédure de permis de construire et attestations d'aptitude	312
---	-----

QA3350.10 Andrea Burgener Woeffray – nécessité d'intervention dans le domaine des investigations secrètes à partir du 1 ^{er} janvier 2011.	315
---	-----

QA3352.10 Gabrielle Bourguet – nouveau code de procédure pénale fédéral – Investigations préventives	315
--	-----

16. Rapports:

N° 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg; discussion	56
message	101

N° 226 sur le postulat P2044.08 Gabrielle Bourguet – concept de sécurité; discussion	66
message	213

17. Salutations	8
----------------------------------	----------

Première séance, mardi 1^{er} février 2011

Présidence de M^{me} Yvonne Stempfel-Horner, présidente

SOMMAIRE: Ouverture de la session. – Discours inaugural. – Communications de la présidence. – Projet de décret relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire; entrée en matière; lecture des articles et vote final. – Projet de loi modifiant la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (organisation des sapeurs-pompiers); entrée en matière, première et deuxième lectures; vote final. – Motion M1106.10 Raoul Girard (loi sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages); prise en considération. – Motion M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting (réduction de l'imposition des véhicules); prise en considération. – Elections.

Ouverture de la session

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 102 députés; absents: 8.

Sont absents avec justifications: M^{me} Monique Goumaz-Renz et MM. Guy-Noël Jelk, Ueli Johner-Etter et Laurent Thévoz (les quatre pour toute la session); MM. Daniel Brunner et Albert Studer.

Sans justification: MM. Jacques Morand et Edgar Schorderet.

Le Conseil d'Etat est présent in corpore.

La Présidente. Ich heisse Sie alle herzlich willkommen zu dieser ersten Session in diesem Jahr. Je vous souhaite à toutes et à toutes la plus cordiale des bienvenues pour cette première séance de l'année 2011.

Discours inaugural

La Présidente. C'est pour moi un grand honneur de pouvoir diriger les débats dans cette enceinte. Mit der heutigen Session nehmen wir das letzte Jahr unserer Parlamentstätigkeit in der laufenden Legislaturperiode in Angriff. Zugleich ist es für unseren Kanton auf allen politischen Ebenen auch ein Wahljahr. Diese Tatsache sollte für unsere Arbeit als Grossrätinnen und Grossräte kein Hindernis darstellen. Im Gegensatz zum Weltgeschehen der letzten Tage wissen wir, was uns in diesem Jahr bevorsteht. Das Jahresprogramm ist in etwa gemacht. Einige Themen sind bald spruchreif. Ich denke da an das Gesetz über die ausserschulische Betreuung, das Gesetz über die Integration der Migrantinnen und Migranten und die

Rassismusprävention, das neue Pensionskassengesetz des Staatspersonals, um hier nur einige zu nennen. Wir können es uns also nicht leisten, das letzte Jahr der laufenden Legislatur einfach so ausklingen zu lassen.

L'année 2011 sera aussi une année de jubilé pour différentes associations, institutions ou fondations de notre canton, surtout dans le domaine du handicap où certaines fêteront leur cinquantième anniversaire. Cela veut dire qu'en 1961, une année après l'entrée en vigueur de l'assurance-invalidité, les conditions cadres étaient données pour que des gens concernés, des parents, des proches se mettent ensemble pour créer des structures d'accueil, d'hébergement et de soutien. Il fallait un grand engagement, avoir des visions et surtout beaucoup, beaucoup de courage. Vous l'avez deviné, Insieme Fribourg, l'Association pour parents et amis de handicapés mentaux dont je suis la présidente, fête également cette année ses cinquante ans d'existence. Je considère mon année présidentielle non seulement comme une reconnaissance pour mes trente ans d'engagement en politique, mais également comme un signe de soutien pour toutes les personnes qui travaillent dans le domaine du social, rémunérées ou bénévoles. Il est de notre devoir de veiller à ce que tout ce qui s'est construit ces dernières années soit maintenu, développé et adapté aux besoins d'aujourd'hui. Parfois, j'ai l'impression que nous manquons de vision et d'enthousiasme. Chaque pas doit être bien analysé dans tous ses détails et sans risques.

Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf ein selbstbestimmtes und möglichst selbständiges Leben. Trotz Behinderten-Gleichstellungsgesetz gibt es in unserer Gesellschaft noch immer viele Barrieren, die Menschen mit Behinderungen den Zugang erschweren oder gar verunmöglichen; zum Beispiel den Zugang zu Gebäuden oder zum öffentlichen Verkehr.

Als Legislative ist es unsere Aufgabe, die nötigen und richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Voraussetzungen waren nie besser als jetzt. Eine rigorose Finanzpolitik hat unseren Kanton schuldenfrei gemacht. Als Wohn- und Wirtschaftsstandort ist der Kanton Freiburg in den letzten Jahren sehr attraktiv geworden. C'est aussi grâce au travail sérieux qui s'est fait dans cette enceinte.

Es ist aber auch unsere Pflicht, darauf zu achten, dass die wirtschaftliche Entwicklung als primäres Ziel das Wohl der Bevölkerung verfolgt.

Unsere politische Streitkultur gewährleistet eine gewisse Stabilität und Sicherheit. Nur wer sich gegenseitig mit Respekt begegnet, kann glaubwürdige und dauerhafte Resultate vorweisen.

In diesem Sinne freue ich mich, in meinem Präsidialjahr mit Ihnen für die Zukunft unseres Kantons zusammenzuarbeiten.

Je me réjouis de collaborer avec vous pour l'avenir de notre canton et c'est avec plaisir que je vous offre le petit cadeau que vous avez trouvé à votre place. Lorsqu'il sera vide, vous pourrez y mettre de nouvelles idées! Merci pour votre attention et mettons-nous au travail! (*Applaudissements!*)

Communications

Stempfel-Horner Yvonne (PDC/CVP, LA). 1. Pour commencer, je vous informe que le Secrétariat du Grand Conseil compte dès aujourd'hui un nouveau collaborateur en la personne de M. Yves Berger, engagé en qualité d'huissier en remplacement de M. Vernaglione. (*Applaudissements!*)

Soyez le bienvenu, M. Berger!

2. Dans sa séance du 21 janvier 2011, le Bureau a décidé de poursuivre la diffusion des débats du Grand Conseil sur la chaîne valdo-fribourgeoise «La Télé» avec les moyens existants.

3. Enfin, une mise à jour du guide parlementaire se trouve sur vos pupitres. Il s'agit de la dernière actualisation du guide pour cette législature.

Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Projet de décret relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire¹

Rapporteur: **Theo Studer** (PDC/CVP, LA).

Représentante du Conseil de la magistrature: **Antoinette de Weck**, présidente.

Entrée en matière

Le Rapporteur. Das Dekret betrifft die Wiederwahl von fünf Personen. Es handelt sich um François Robert Jordan, Beisitzer beim Bezirksgericht Saane, Béatrice Ackermann-Clerc, Beisitzerin beim Bezirksgericht Saane, Anne-Lise Guignard, Beisitzerin beim Bezirksgericht Saane, Mireille Zapelli, Beisitzerin beim Bezirksgericht Saane, Jacqueline Giroud, Beisitzerin bei der Enteignungskommission.

Gemäss den Übergangsbestimmungen des Justizgesetzes, welches seit dem 1. Januar dieses Jahres in Kraft ist, kann diese Wiederwahl in globo durch Dekret erfolgen.

Sowohl der Justizrat als auch die Justizkommission haben festgestellt, dass der Wiederwahl dieser Personen, welche ihr Amt bereits ausüben, nichts entgegensteht. Entsprechend wurden die Stellen auch nicht öffentlich ausgeschrieben.

Die Justizkommission beantragt, auf das Dekret einzutreten und es anzunehmen.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Lecture des articles

ARTICLE UNIQUE, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

– L'examen du décret est ainsi terminé. Il est directement passé au vote final.

Vote

– Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 93 voix sans opposition. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattiger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rapporteur (), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 93.

S'est abstenu:

Genoud (VE, UDC/SVP). Total: 1.

¹ Texte du décret et préavis pp. 228ss.

Projet de loi N° 223
modifiant la loi sur la police du feu et la protection
contre les éléments naturels (organisation des sa-
peurs-pompiers)¹

Rapporteur: **Albert Bachmann** (PLR/FDP, BR).

Commissaire: **Erwin Jutzet, Directeur de la sécurité**
et de la justice.

Entrée en matière

Le Rapporteur. Cette modification de projet de loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels est la suite du rapport appelé FriFire et le but général de la révision est l'adaptation de la défense contre l'incendie à l'évolution des besoins et des exigences. Il s'agit là de standardiser au niveau du canton nos différents corps de sapeurs-pompiers.

A cet effet, quatre buts sont visés:

1. Assurer en tout temps et sur l'ensemble du territoire cantonal une intervention rapide et efficace en cas de sinistre;

2. Regrouper les corps de sapeurs-pompiers. Une évolution a déjà eu lieu ces dix dernières années durant lesquelles on est passé de 198 à 110 corps de sapeurs-pompiers;

Und im oberen Sensebezirk ist das schon jetzt der Fall. Es sind verschiedene Feuerwehrverbände gegründet worden. Die Feuerwehren haben sich zusammengesetzt; die Gemeinden haben bezüglich der Feuerwehr fusioniert.

C'est aussi ainsi que cela s'est passé dans le sud de la Glâne autour d'Ursy où on a déjà eu des regroupements et c'est en train de se faire dans la région de Morat, notamment.

3. Promouvoir l'instruction des sapeurs-pompiers avec la mise à disposition d'un centre cantonal de formation;

4. Clarifier les tâches et les responsabilités en vue de préciser les rôles des corps locaux et des centres de renfort.

La définition du standard de sécurité est la suivante: assurer une première intervention sur les lieux de sinistre dans un délai de quinze minutes dès réception de l'alarme avec un minimum de huit sapeurs-pompiers. L'intervention devrait avoir lieu dans un rayon maximum de six kilomètres. C'est une notion de référence permettant aux sapeurs-pompiers de mesurer leur état de préparation. Cela a donné matière à discussion lors de l'entrée en matière pour savoir si on allait édicter des normes ou des directives et le conseiller d'Etat responsable y répondra tout à l'heure. Nous allons donc dans le sens où durant les cinq premières années les communes auront un temps d'adaptation avant qu'on édicte quelques normes et on restera dans des directives.

Le projet de loi ne règle pas la part au financement des centres de renfort due par les communes sièges. Ici, une commission paritaire sera mise en place pour régler cette répartition des tâches et des coûts entre canton, communes et l'ECAB. Ses propositions devront être transmises dans un délai de deux ans si vous suivez la proposition de la commission.

La commission a voté l'entrée en matière à l'unanimité et je vous demande d'en faire de même.

Le Commissaire. Ich möchte einleitend der Kommission und ihrem Präsidenten für die sehr gute und intensive Diskussion und für das Eintreten danken.

La défense incendie n'est pas un sujet qui occupe fréquemment le Grand Conseil. En effet, la lutte contre le feu est une tâche de proximité et donc principalement l'affaire des communes. Si le Conseil d'Etat a néanmoins pris l'initiative de lancer un projet de réorganisation des sapeurs-pompiers, c'est que l'organisation traditionnelle, celle où chaque village avait son propre corps de pompiers, ne suffit manifestement plus aujourd'hui. Il n'y a qu'à observer les interventions des sapeurs-pompiers lors d'un incendie pour se rendre compte combien les exigences de leur mission ont augmenté en termes d'organisation, de moyens et de savoir-faire. L'on comprend dès lors que de nombreuses communes ne se sentent plus à même de répondre chacune pour soi à ces exigences et qu'elles souhaitent procéder à un regroupement de leur corps de sapeurs-pompiers.

Le projet de loi qui vous est soumis est le résultat du rapport FriFire, un projet lancé par le Conseil d'Etat en 2006. Ce rapport a été établi par un comité de pilotage, sous la présidence de mon ancien secrétaire général, M. Beat Renz, formé de cinq représentants et représentantes des communes, d'un représentant des sapeurs-pompiers, d'un préfet et du directeur de l'ECAB.

Le premier but de FriFire et du projet de loi, qui en reprend les éléments de base, est de fournir à ce regroupement un cadre de référence et un objectif bien défini. Le projet de loi le fait de manière générale, à l'article 32, en prescrivant que les sapeurs-pompiers doivent pouvoir assumer en tout temps une intervention rapide et efficace en cas de sinistre. Le message précise, à la suite du rapport FriFire, ce qu'il faut entendre par «intervention rapide et efficace». Il se réfère sur ce point à la recommandation qui a été adoptée par la Conférence des chefs de départements cantonaux dont dépend la défense incendie.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette recommandation, qui s'adresse à tous les cantons, doit aussi s'appliquer dans le canton de Fribourg. Il renonce cependant, comme le président de la commission l'a déjà annoncé, à en fixer le contenu dans une ordonnance, comme le proposait le rapport FriFire. Les communes disposeront d'un délai de cinq ans pour s'adapter progressivement au standard qui est préconisé sur le plan suisse. Ce n'est qu'ensuite que le Conseil d'Etat décidera s'il y a lieu de donner à ce standard force obligatoire en faisant application de l'article 9 al. 3 du projet de loi.

Un deuxième but de FriFire est de promouvoir l'instruction. L'article 40 du projet en définit l'organisation et mentionne notamment parmi les tâches de l'ECAB

¹ Message pp. 70ss.

celle de réaliser une infrastructure pour la formation et les exercices. Je peux dire ici que la décision de principe de réaliser un centre cantonal de formation pour les sapeurs-pompiers, qui sera construit à Châtillon, est prise et que son financement est déjà assuré. Le conseil d'administration et la direction de l'ECAB sont décidés à donner une priorité à ce projet et de le mettre à l'enquête si possible encore cette année.

Un troisième but de FriFire enfin est de clarifier le rôle du centre de renfort. Le projet de loi définit à cet effet de manière plus précise que jusqu'à maintenant ce qu'il faut entendre par «centre de renfort», quelles sont ses tâches et son organisation. Il traite aussi du financement de ces centres et en fixe les principes. Ces principes devraient être concrétisés dans une ordonnance pour laquelle le Conseil d'Etat se fondera sur l'étude dont il est question dans une disposition transitoire du projet. Le Conseil d'Etat est d'accord à ce sujet avec la proposition de la commission parlementaire qui prévoit de faire aboutir cette étude dans un délai de deux ans.

D'une manière plus générale, la révision de la loi qui vous est proposée nécessitera aussi une adaptation de la réglementation d'exécution. Le rapport FriFire contient des propositions à ce sujet, qui ont également été mises en consultation et qui font, en tout cas dans la mesure où elles ont été bien accueillies, partie intégrante du projet.

Un mot encore au sujet de la collaboration dans les régions périphériques du canton avec les sapeurs-pompiers des cantons voisins. A ce sujet, qui a également été évoqué en commission, je peux confirmer que le Conseil d'Etat est favorable à une telle collaboration tant au niveau des corps locaux qu'à celui des centres de renfort.

Pour terminer, j'aimerais souligner que la révision qui vous est proposée est une révision partielle. Elle poursuit des objectifs bien précis qui sont exposés plus en détail dans le message. Elle n'a pas la prétention de résoudre tous les problèmes qui se posent aujourd'hui dans le domaine de la défense incendie et elle ne traite pas notamment de l'obligation de servir et de la taxe d'exemption, des problèmes de recrutement, de taux de subvention, de relations de l'ECAB avec les communes, de toute la problématique du ramonage, par exemple les concessions, les cantonnements et les fréquences de ramonage, et j'en passe.

Le Conseil d'Etat est conscient que ces questions devront également être abordées; il a prévu de le faire dès l'année prochaine dans le cadre de la révision générale de la législation sur l'ECAB et sur la police du feu.

Salutations

La Présidente. Ich begrüsse auf der Tribune die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschule Düringen. Es ist heute Nachmittag eine Klasse hier zu Besuch. Es ist die Klasse von unserem Kollegen Christian Marbach und der Lehrerin Lynn Hagen. Ihr seid alle herzlich willkommen (*Applaus*).

Motion d'ordre Benoît Rey

Report de l'examen du Rapport N° 228 concernant les modifications du plan directeur cantonal

Prise en considération

La Présidente. Nous sommes saisis d'une motion d'ordre; je vous en donne lecture. Cette motion d'ordre a été déposée par notre collègue M. Benoît Rey. Elle porte sur le Rapport N° 228 concernant les modifications du plan directeur cantonal relatives aux zones d'activités, grands générateurs de trafic, énergie, projet d'agglomération bulloise, parcs d'importance nationale et à l'exploitation des matériaux: «Je demande le renvoi du rapport susmentionné à la session de mars. Les rapports élaborés ont fait l'objet d'un travail important des services concernés et méritent l'attention particulière de tous les députés. Malheureusement, les délais d'envoi n'ont pas laissé le temps nécessaire pour traiter cet objet. Je demande le renvoi».

Rey Benoît (AGC/MLB, FV). Je n'ai pas grand-chose à ajouter. J'en ai discuté avec les responsables des autres groupes. Il est vrai que ces rapports sont d'importance et nous apportent beaucoup d'informations, mais il faut quand même reconnaître que les députés sont des personnes de milice, qui ont d'autres activités, et qu'il est impossible d'ingérer le contenu total de tous ces rapports dans un délai aussi court. C'est la raison pour laquelle je demande que nous ayons le temps de les étudier et de les approuver en toute connaissance de cause.

Godel Georges, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Les six thèmes traités dans ce rapport concernant la modification du plan directeur cantonal sont effectivement importants, comme l'a dit le député Rey, pour l'avenir de notre canton puisqu'il s'agit en particulier d'aménagement du territoire, respectivement de production d'énergie. Dans la mesure où vous n'avez pas eu le temps d'étudier ce rapport, reçu tardivement, je ne vois pas d'objections à le renvoyer à la session de mars.

– Au vote la prise en considération de cette motion d'ordre est acceptée par 82 voix contre 1; il y a 2 absentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cötting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Glerdon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/

CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauer (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rapporteur (,), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 82.*

A voté non:

Fasel (SE, PDC/CVP). *Total: 1.*

Se sont abstenus:

Cardinaux (VE, UDC/SVP), Studer T. (LA, PDC/CVP). *Total: 2.*

Projet de loi N° 223

Entrée en matière (suite)

de Reyff Charles (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien soutiendra le projet 223 dans sa version bis puisque, en plus, celle-ci a acquis le soutien du Conseil d'Etat.

Je ne vais pas revenir sur tous les éléments qui ont été cités, tant par le président de la commission que par M. le Commissaire, puisque ce sont des éléments qui ont également été relevés par notre groupe. Nous constatons toutefois que le rapport FriFire est le résultat d'un travail important et que, finalement, ce qu'il en sort ici dans notre Grand Conseil n'est qu'une toute petite partie puisque ce sont quelques éléments, certes importants, mais que la plupart des éléments qui influenceront la vie des sapeurs-pompiers en début de ce XXI^e siècle figureront dans les ordonnances et les décisions qui seront prises par le Conseil d'Etat et les éventuelles directives de l'ECAB.

Je noterai toutefois dans ce rapport un élément important qui est le rappel de l'ancrage des sapeurs-pompiers dans la population de notre canton par le système de milice et la nécessité de participation des collectivités publiques et des entreprises au soutien de ce mouvement. Les communes et l'Etat en particulier, par une démonstration d'exemplarité, doivent favoriser l'incorporation de leurs collaborateurs dans les corps de sapeurs-pompiers locaux et dans les centres de renfort afin d'assurer, comme le dit un des objectifs du rapport, en tout temps sur l'ensemble du territoire une intervention rapide et efficace.

Si les communes sont en premier lieu responsables des corps de sapeurs-pompiers, il est évident que le soutien par l'ECAB au niveau financier et au niveau technique également permet la solidarité sur l'ensemble du territoire cantonal, par l'intermédiaire des primes payées par les propriétaires de chaque immeuble; nous pensons là bien sûr au financement des centres

de renfort. Nous saluons la volonté qui est exprimée par le Conseil d'Etat de définir maintenant clairement les coûts de ces centres de renfort et de pouvoir donc aussi là assurer une certaine équité sur l'ensemble du territoire. Bien sûr, le délai de deux ans pour établir ces coûts nous semble indispensable puisqu'il permet d'aller vite, mais surtout d'aller bien.

Nous constatons également par les signes positifs figurant dans le rapport FriFire la volonté de remettre à niveau l'ensemble du canton pour ce qui est tant de l'équipement que de l'instruction, en pensant en particulier à la protection respiratoire qui – on a pu le voir par les chiffres cités – a pris une certaine avance dans certaines régions et un certain retard dans d'autres régions. Nous nous réjouissons également des informations données par le Conseil d'Etat en séance et encore aujourd'hui, qui nous annonce la révision plus poussée de cette loi puisque, effectivement, certains éléments méritent réflexion et révision.

Je conclus donc en rappelant que le groupe démocrate-chrétien soutiendra l'entrée en matière et les amendements proposés. Il remercie le Conseil d'Etat pour ce message et plus particulièrement pour le rapport FriFire et l'important travail qui a été consenti.

Fasel-Roggo Bruno (ACG/MLB, SE). Mit Interesse hat unsere Fraktion die Botschaft 232 diskutiert und ist für Eintreten. Sie wird den Änderungen des Gesetzes betreffend der Feuerpolizei und dem Schutz gegen Elementarschäden (Organisation der Feuerwehr) mit folgenden Bemerkungen einstimmig zustimmen: Fri-Fire hat die nötigen, sehr guten Grundlagen in den neuen Gesetzesänderungen zum Ausdruck gebracht. Für uns ist die Sicherheit für die Bevölkerung im ganzen Kanton ein Muss.

Wir sind auch für eine einheitliche Einsatzdoktrin im ganzen Kanton. Somit gehört der Spruch «Das ist mein Feuer!» landauf, landab der Vergangenheit an. Mit dem neuen Gesetz werden auch klar die Kompetenzen zwischen Oberamtman und der oder dem Einsatzverantwortlichen auf dem Schadenplatz geregelt.

Wir befürworten auch im Artikel 2 die Finanzierung der Stützpunkte und Beteiligung der Sitzgemeinden innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes. Wir fragen uns zwar, ob die Berechnungsgrundlage nicht in kürzerer Zeit umgesetzt werden könnte.

Mit diesen Bemerkungen wird unsere Fraktion dem Gesetz und den Anträgen der Kommission zustimmen.

Corminbeuf Dominique (PS/SP, BR). Les modifications de la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels dans sa partie concernant l'organisation des sapeurs-pompiers découlent logiquement des travaux qui ont engendré le rapport «Sapeurs-pompiers 2011–2015» dénommé FriFire. Ces modifications sont salutaires et tendent vers une meilleure organisation, l'efficacité de l'instruction, un plus et mieux de l'équipement ainsi que d'une amélioration de l'intervention des corps de sapeurs-pompiers sur tout le territoire fribourgeois.

Malgré les propositions qui nous sont faites, il restera encore après cela un grand travail de terrain à effectuer

pour la mise en œuvre de la totalité du projet FriFire. De plus, il nous semble qu'on parle beaucoup dans ce projet de lutte contre le feu et peu de lutte contre les éléments naturels. Or nous ne devons pas perdre de vue que depuis les années 2000, ceci sur décision de la Confédération, tous les corps de sapeurs-pompiers ainsi que les centres de renfort de Suisse sont intégrés dans la protection de la population. Ceci concerne la protection de l'aide en cas de catastrophe, des autres situations d'urgence ainsi que les menaces politico-militaires. Pour ce faire, il faut donner les moyens à ces unités locales d'accomplir leur mission et l'acceptation du présent projet de loi permet de faire un grand pas dans la bonne direction. Il ne faut pas oublier que les sapeurs-pompiers sont la première force d'intervention dans toutes les situations. Cette force d'intervention doit tenir jusqu'à leur relève qui, parfois dans certaines situations, se fait attendre des jours. Malgré cela, les sapeurs-pompiers doivent tenir, ils n'ont pas le choix; les exemples ne manquent pas au niveau cantonal.

Deux modifications ont été proposées par la commission et je vous prie de les accepter, en particulier celle proposée à l'article 2 consacrée aux dispositions finales: il est temps d'avoir une unité et une clarté entre tous les centres de renfort de ce canton pour régler les indemnisations de leur charge de centres de renfort et ceci dans un temps que l'on peut considérer comme raisonnable, c'est-à-dire dans les deux ans.

C'est avec ces commentaires que le groupe socialiste accepte l'entrée en matière et acceptera en vote final ce projet de loi N° 223 avec les amendements adoptés à l'unanimité par la commission.

Burkhalter Fritz (PLR/FDP, SE). Die Anforderungen an die Feuerwehr und den einzelnen Feuerwehrmann haben sich in den letzten Jahrzehnten sehr stark verändert. Die Einsätze der Feuerwehr beschränken sich heute nicht mehr alleine auf die Brandbekämpfung, sondern umfassen auch Chemie-/Ölwehr, Hochwasserschutz, Unfallbergung, Verkehrsregelung, Tierrettungen – bis hin zur Entfernung von Wespennestern. Aber auch in der Brandbekämpfung als solches sind die Einsätze viel anspruchsvoller geworden. Baumaterialien, welche beim Verbrennen stark giftige Gase freisetzen, grosse und komplexe Wohn- und Industriegebäude sind oft die Bedingungen, unter welchen die Angehörigen der Feuerwehr ihre Einsätze leisten müssen.

Ich war selber über 20 Jahre lang aktiver Feuerwehrmann und habe diese Entwicklung miterlebt. Feuerwehrmann, Feuerwehrfrau zu sein verlangt viel Wissen, viele Übungen, viel Mut und nicht zuletzt auch zunehmend Spezialisierung.

Die vorliegende Gesetzesänderung trägt dieser Entwicklung Rechnung. Zuständigkeiten, Organisation, Standards und Ausbildungen werden darin näher definiert. Es ist begrüssenswert, dass der Einsatz der Feuerwehr sich auf einheitliche Interventionsstandards abstützt. Diese Standards, und das ist der Freisinnigdemokratische Fraktion ein grosses Anliegen, dürfen aber nicht als zwingende Vorgabe verstanden werden, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern sollen als Zielempfehlung verstanden werden. Es darf daraus

kein Rechtsanspruch auf Entschädigung gegenüber der Feuerwehr entstehen, wenn im Ernstfall die Standardvorgaben nicht erfüllt werden. Die Feuerwehr ist in fast allen Gemeinden eine Milizorganisation und kann nicht mit Polizei und Ambulanz in direktem Vergleich stehen.

Was die nötigen finanziellen Mittel der Gemeinden zur Umsetzung dieser Gesetzesvorlage anbelangt, ist die Situation sehr unterschiedlich. Es wird für einige Gemeinden eine grosse Herausforderung sein, die Finanzen, respektive die Organisationsform zu finden, um dieser Gesetzesvorlage gerecht zu werden.

Im Weiteren warten wir mit Spannung auf den Bericht der paritätischen Kommission, welche die Finanzierung der Stützpunkte erörtern muss.

Mit diesen Bemerkungen wird die Freisinnigdemokratische Fraktion auf die Gesetzesvorlage eintreten. Wir werden die Version der Kommission unterstützen und ich bitte Sie, dies ebenfalls zu tun.

Thalmann-Bolz Katharina (UDC/SVP, LA). Das Feuerwehrewesen in unserem Kanton und in unserem Land geniesst in der Bevölkerung tiefes Vertrauen. Damit verbunden ist ein grosses Sicherheitsgefühl. Diese hohe Sicherheit ist und bleibt ein erstrebenswertes Ziel, welches für alle Bürgerinnen und Bürger die gleiche Chance auf Rettung und Schadensbewahrung vorsieht. Im Gesetzesänderungsentwurf wird dafür ein allgemeiner Sicherheitsstandard eingeführt. Damit sollen Richtlinien festgelegt werden, die es zu erreichen gilt.

Das Einführen von Standards hat jedoch Konsequenzen in personeller, materieller wie auch finanzieller Hinsicht. Geeignete Mittel sind unserer Ansicht nach vermehrte interkommunale Zusammenarbeit oder Zusammenschlüsse von Feuerwehren mit oder ohne Stützpunkt, auch über die Kantonsgrenzen hinaus. Ich betone: Über die Kantonsgrenze hinaus muss eine Zusammenarbeit vermehrt ermöglicht werden. Diese Zusammenarbeit ermöglicht einen optimalen Betrieb und effizientere Einsätze. Dadurch werden auch die hohen Kosten besser verteilt.

Zunehmend schwierig erweist sich aber, genügend geeignetes Personal für den Feuerwehrdienst zu rekrutieren und ausserdem in eine Pikett-Organisation einzubeziehen. Ein Dauerbrenner stellt die Verfügbarkeit am Tag dar. Die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen – die doppelte Einteilung, die Erhöhung des Dienstalters und die gezielte Einteilung von Gemeindeangestellten – sind wirksame Mittel und müssen in die Verordnungen aufgenommen werden.

Mit Genugtuung nehmen wir zur Kenntnis, dass die Rolle und die Aufgaben der sieben Stützpunkte mit der Gesetzesänderung geklärt wurden. Nicht aber deren Finanzierung: Hier erwarten wir ein klares Bekenntnis des Staatsrates bei der Ausarbeitung der entsprechenden Verordnung, die Stützpunkte weitgehend als kantonale Organe zu betrachten und deren Finanzierung zu übernehmen.

Die Neuorganisation der Ausbildung durch das Einsetzen einer kantonalen Ausbildungskommission wurde bereits positiv erprobt und zeigt Früchte. Mit der Schaffung eines dafür notwendigen Ausbildungszentrum können Engpässe in Zukunft verringert werden. Eine Unterstützung dessen ist unbedingt zu gewähren.

Der vorliegende Gesetzesänderungsentwurf hat den Charakter eines Rahmengesetzes. Die zahlreichen angegliederten Verordnungen lassen einerseits Spielraum und Flexibilität für Anpassungen, andererseits stellen sie doch einen beträchtlichen, unübersichtlichen Reglementsdschungel dar. Im Detail steckt aber der Teufel.

Der Staatsrat hat es in der Hand. Dem hohen Sicherheitsgefühl der Bevölkerung entsprechend erwarten wir vom Staatsrat, dass er bei der Ausarbeitung der Verordnungen mit Einbezug einer parlamentarischen Kommission diesem Umstand vollumfänglich Rechnung trägt.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei erklärt somit einstimmiges Eintreten und Zustimmung zur vorliegenden, durch die Kommission abgeänderte Gesetzesänderungsvorlage.

Le Rapporteur. Je constate que tous les groupes parlementaires plaident l'entrée en matière et la version bis de la commission. Les différents plaidoyers reflètent exactement aussi la discussion d'entrée en matière que nous avons eue en commission parlementaire et, de ce fait, je n'ai absolument rien à rajouter.

Le Commissaire. Je remercie toutes les intervenantes et tous les intervenants pour leur soutien unanime à ce projet de loi.

Je dirais à M. le Député de Reyff qui a exprimé le souhait que le Conseil d'Etat fasse prochainement cette révision générale: c'est promis, je l'avais déjà promis dans le cadre du traitement de la motion de M^{me} la Députée Aeby-Egger en ce qui concerne la fréquence de ramonage. Il y a effectivement pas mal d'autres objets qu'il faut urgemment réviser. La loi organique de l'ECAB et la loi sur la police du feu ont plus de 35 ans, respectivement 45 ans, et je viendrai avec un projet, pas cette année, mais l'année prochaine.

Herr Bruno Fasel begrüsst die einheitliche Einsatzdoktrin. Er wünscht, dass die Entscheidung betreffend der Finanzierung der Stützpunkte in kürzerer Zeit als in zwei Jahren erfolgt. Ich hoffe, dass wir dem stattgeben können, aber sicher erfolgt sie in zwei Jahren. Es braucht eine gewisse Zeit. Diese Frage hat jetzt jahrelang gedauert und man kann die Antwort nicht aus dem Ärmel schütteln. Es braucht sicher eine Ist-Zustand-Aufnahme durch eine Expertin, einen Experten und anschliessend eine paritätische Kommission, damit wir damit konsensuell in den Staatsrat gehen können. C'est également le souci de M. le Député Dominique Corminbœuf en ce qui concerne le financement des centres de renfort. Je crois qu'il a très bien dit que les sapeurs-pompiers, il faut les intégrer dans le grand cadre de la protection de la population, avec la police, avec l'armée et la protection civile.

Herr Grossrat Fritz Burkhalter hat meines Erachtens zu Recht unterstrichen, dass die Feuerwehr nicht bloss da ist, um die Brandbekämpfung zu machen. Immer mehr wird sie auch gebraucht, um Elementarschäden vorzubeugen und bei Chemieunfällen einzugreifen. Ich gratuliere Ihnen zu Ihrem 25-jährigen Einsatz als Feuerwehrmann.

Sie haben die Standards erwähnt. Effektiv haben die kantonalen Feuerwehrdirektoren aufgrund von Empfehlungen von Experten eine Einsatzzeit von 10 Minuten für die dichtbesiedelten und 15 Minuten für die dünnbesiedelten Gebiete vorgesehen. Der Staatsrat ist der Meinung, dass wir jetzt 5 Jahre zuwarten sollten, um zu sehen, ob das effektiv bei uns möglich ist.

Sie haben auch die heikle Frage der Haftung angesprochen, die auch meines Erachtens erledigt oder geregelt werden müsste.

Frau Grossrätin Katharina Thalmann-Bolz hat ebenfalls die Standard-Einführung angesprochen und diese begrüsst. Sie hat auf die finanziellen und personellen Konsequenzen aufmerksam gemacht, auf die Konsequenzen der Zusammenführung verschiedener Feuerwehren und die Zusammenarbeit über die Kantons-grenzen hinweg. Ich hab das in der Eintretensdebatte betont, ich habe das ebenfalls bereits in der Kommission gesagt: Der Staatsrat will diese überkantonale Zusammenarbeit forcieren. Sie funktioniert in der Region Ursy, Moudon, Orbe bestens, sie funktioniert auch in der Region des Sensebezirkes mit Münchenwiler, Gurbrü und anderen Gemeinden bestens. Es gibt noch Probleme in der Region des Broyebezirks, namentlich mit Domdidier, Avenches, Payerne. Da müssen wir das Gespräch noch suchen.

Sie haben auch die Frage der Rekrutierung angesprochen, die ein sehr grosses Problem ist. Wir haben Vorschläge gemacht, namentlich was den Pikettdienst betrifft, aber das wird noch nicht genügen.

Sie haben gesagt, dass sie wünschen, dass die Stützpunkte weitgehend als kantonale Instanz betrachtet werden und damit auch vom Kanton, respektive von der Gebäudeversicherung bezahlt werden. Ich glaube nicht, dass wir so weit gehen können. Die Gemeinden, die Stützpunkte haben, haben ja auch gewisse Vorteile. Wenn sie diese Stützpunkte nicht hätten, müssten sie eine eigene Feuerwehr bezahlen und dem ist im Rahmen der Studie Rechnung zu tragen.

Schliesslich befürchten Sie einen Reglementsdschungel. Ich kann Ihnen nicht ganz befriedigend antworten. Es ist eine Materie, die extrem technisch ist. Wir sehen das auch bei der Gebäudeversicherung. Es braucht eine grosse Reglementationsdichte, wenn wir einen Standard haben. Ich kann Ihnen versichern, dass wir das zusammen mit den Feuerwehren und den Gemeinden machen werden.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la première lecture.

Première lecture

ART. 1

ART. 1 AL. 1

Le Rapporteur. Il s'agit là d'une reformulation de l'article, plus complète et plus adéquate, selon laquelle la protection s'applique prioritairement aux personnes et aux animaux, que la loi actuelle ne mentionne pas.

– Adopté.

ART. 5 AL. 2 (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Cette nouvelle disposition clarifie une situation actuellement mal réglée. On pourrait se poser la question de savoir ce qu'est un sinistre majeur. «Quand le préfet doit-il effectivement intervenir?» Eh bien, cette définition se trouve tout simplement dans la loi sur la protection de la population.

Le Commissaire. Comme M. le Rapporteur vient de le dire, la définition des sinistres majeurs se trouve dans la loi sur la protection de la population que vous avez acceptée il y a deux ans: «Les accidents et les sinistres majeurs sont des événements dommageables qui, sans exiger des mesures de protection de la population, nécessitent une préparation à l'engagement et à une organisation de la conduite analogues à celles qui sont prévues pour les cas de catastrophes».

En ce qui concerne peut-être encore le texte allemand et la proposition que la commission a faite:

der Staatsrat ist mit der Anpassung der deutschen Fassung an die französische einverstanden. Es handelt sich um eine Unterscheidung zwischen der Leitung des Einsatzes, die dem Schadenplatzkommandanten zukommt, und der Aufsicht über den Einsatz, für die der Oberamtmann zuständig ist. Der Staatsrat akzeptiert diese Änderung im deutschen Text.

– Modifié selon proposition de la commission (version allemande).¹

ART. 9 AL. 3 (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Ici, ce nouvel alinéa donne au Conseil d'Etat la compétence réglementaire. Aussi, la commission en a-t-elle vivement débattue. On avait surtout peur que le Conseil d'Etat édicte immédiatement des normes, des directives. La discussion a plutôt été dans le sens que cela allait vers des recommandations standardisées aussi au niveau fédéral et que les communes avaient un temps d'adaptation de cinq ans. Ensuite le Conseil d'Etat, comme cela a été dit très bien par le commissaire du gouvernement lors de l'entrée en matière, referra le point de la situation après cinq ans de mise en œuvre.

Ici, je précise que la commission tient effectivement à ce que le Conseil d'Etat édicte simplement des directives et des recommandations et non des normes, tel qu'il l'a précisé.

Le Commissaire. Au risque de me répéter, je crois qu'il faut quand même souligner, puisque c'est un souhait de la commission, ce qui suit.

Selon l'article 9 al. 1, let. e de la loi en vigueur, le Conseil d'Etat peut édicter des prescriptions réglementaires dans le domaine de la lutte contre les sinistres. Le nouvel alinéa 3 de l'article 9 concrétise cette compétence par rapport à des normes suisses, comme l'alinéa 2 le fait dans le domaine de la prévention. Il permet au Conseil d'Etat de déclarer applicables dans le canton les normes techniques, directives et recommandations qui sont émises par la Coordination suisse

des sapeurs-pompiers. En ce qui concerne le standard pour l'intervention des sapeurs-pompiers – donc les fameuses 10 minutes ou 20 minutes – tel qu'il a été défini par cette organisation, je confirme que le Conseil d'Etat ne va pas le rendre obligatoire avant cinq ans. Comme déjà dit dans l'entrée en matière, les communes pourront progressivement s'adapter à cette norme et ce n'est qu'au terme de la prochaine législature communale que le Conseil d'Etat décidera s'il y a lieu de lui donner force obligatoire.

– Adopté.

ART. 33 AL. 2 (NOUVEAU)

Le Rapporteur. La loi actuelle attribue à la commune la responsabilité de la défense incendie. Le nouvel alinéa qualifie le service du feu comme étant un service d'intervention urgente qui, à terme, devra répondre au standard.

Le Commissaire. Cette disposition constitue l'élément essentiel du projet. Elle complète l'actuel article 33 qui attribue à chaque commune la tâche d'organiser, d'instruire et d'entretenir un service de défense contre l'incendie. Elle indique que ce service est une organisation d'intervention urgente qui doit répondre à des exigences définies de disponibilité, de rapidité et d'efficacité.

– Adopté.

ART. 35

Le Rapporteur. Ici, c'est la définition des tâches du centre de renfort, notamment à l'alinéa 2. Cette disposition, qui énumère l'ensemble des tâches confiées aux centres de renfort, rassemble ici des règles aujourd'hui disséminées dans différents textes. Sur le fond, ces règles restent les mêmes qu'auparavant.

Le Commissaire. Ces articles 35, 35a et 35b règlent de manière plus explicite que jusqu'ici les tâches, l'organisation et le financement de ces centres de renfort. L'article 35 commence par préciser, à l'alinéa premier, que ce qu'on appelle «centre de renfort» n'est, juridiquement parlant, pas une entité ou un organe mais simplement un ensemble de tâches dont l'accomplissement est attribué par l'Etat à un corps local.

L'alinéa 2, quant à lui, énumère ces tâches en commençant par la plus importante, à savoir l'appui que le centre de renfort est chargé d'apporter aux corps locaux. Cet alinéa réunit des dispositions qui sont aujourd'hui disséminées dans la loi elle-même, dans le règlement sur les centres de renfort ainsi que dans les règlements concernant les sinistres spéciaux. Il ne comporte pas, par rapport à ces dispositions, des modifications de fond.

– Adopté.

ART. 35A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. L'organisation et le fonctionnement des centres de renfort relèvent du pouvoir réglementaire du Conseil d'Etat. C'est également celui-ci, et

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 86ss.

non plus l'ECAB, qui désignera dorénavant les corps de sapeurs-pompiers chargés d'assumer les tâches d'un centre de renfort.

Le Commissaire. J'ajoute à ce qui a été dit par le rapporteur, en réponse à une question posée en commission, que lorsque les tâches d'un centre de renfort seront assumées par un corps intercommunal, c'est-à-dire en pratique par un regroupement du corps d'un chef-lieu avec ceux des communes voisines, c'est l'ensemble des communes concernées, réunies en une entente ou en une association, qui sera considéré comme siège du centre de renfort.

– Adopté.

ART. 35B (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Il s'agit ici surtout du financement des centres de renfort. La situation actuelle en matière de financement de ces centres n'est pas claire et peu transparente. On ne connaît ni les coûts ni les éventuels bénéfices de l'accomplissement des tâches des corps de sapeurs-pompiers agissant comme centres de renfort. Un organe paritaire sera mis en place selon l'article 2 et sera chargé d'une étude sur ce point et, ensuite, les répartitions financières seront édictées par le Conseil d'Etat.

Le Commissaire. Cet article répond à la demande qui a été faite en procédure de consultation de revoir le financement des tâches de ces centres de renfort. Le projet propose de revenir aux principes qui étaient déjà ceux de la loi de 1964, à savoir que les frais des centres de renfort sont à la charge de l'ECAB et que les communes sièges participent à ces frais dans la mesure des avantages dont elles bénéficient. La mise en œuvre de ces principes nécessite cependant une étude préalable. Il s'agit, d'une part, d'établir les coûts effectifs de l'accomplissement des tâches de centres de renfort et, d'autre part, d'évaluer l'apport que les moyens fournis par l'ECAB représente pour le corps local. Le projet de loi prévoit, dans une disposition transitoire, que cette étude sera effectuée sous la direction d'un organe paritaire réunissant des représentants des communes concernées et du canton. Se fondant sur le résultat de cette étude, le Conseil d'Etat adoptera ensuite une ordonnance qui règlera les modalités de financement et cela en deux ans.

– Adopté.

ART. 40

Le Rapporteur. Dans cet article, il s'agit de traiter l'instruction donnée aux sapeurs-pompiers, y compris les infrastructures à mettre à disposition. Ici, un projet est en cours pour mettre en place des infrastructures de telle manière à assurer une formation complète de nos sapeurs-pompiers dans ce canton. Nous avons ici, en commission, à l'alinéa 3 let. d, un amendement. Il s'agit ici d'ajouter: «... d'organiser les cours cantonaux de formation et d'en fixer les conditions cadres». Auf Deutsch: «... und legt deren Rahmenbedingungen fest.»

Je vous demande de suivre la proposition de la commission.

Le Commissaire. Comme l'indique le rapport FriFire, la diversification des tâches des sapeurs-pompiers et l'évolution des moyens engagés ont entraîné un fort accroissement de besoins d'instruction. Le Conseil d'Etat a adopté il y a trois ans de nouvelles dispositions à ce sujet qui donnent satisfaction et dont le projet de loi reprend l'essentiel.

A l'alinéa 3 let. b, il est question d'une infrastructure que l'ECAB aura à fournir pour la formation et les exercices. Cette infrastructure n'est autre que le Centre cantonal de formation qui va être réalisé à Châtillon et dont j'ai déjà parlé à l'entrée en matière.

En ce qui concerne la proposition de la commission d'apporter une précision à la lettre d de ce même alinéa, à savoir que l'ECAB a aussi pour tâche de fixer les conditions cadres des cours cantonaux, le Conseil d'Etat n'y voit pas d'objection et peut s'y rallier.

Burkhalter Fritz (PLR/FDP, SE). J'ai une toute petite remarque à faire. Dans le titre de la version bis française, il est marqué «inspection»; ce doit être «*instruction*». Cela ne doit pas rester ainsi.

– Modifié selon proposition de la commission (corrigée selon la remarque du député Burkhalter).¹

ART. 2

Le Rapporteur. Il s'agit ici du financement des centres de renfort et de la participation des communes sièges qui est à définir, comme on l'a dit tout à l'heure. La répartition des charges est en effet peu claire entre le corps local et le centre de renfort. C'est une commission paritaire qui sera mise en place. La commission émet un amendement et demande de fixer un délai pour définir cette répartition de la finance, soit deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi. Aussi, je vous propose de suivre la proposition de la commission.

Le Commissaire. Cet article comprend deux dispositions qui concernent toutes deux les financements des centres de renfort. Sous chiffre 1, il s'agit de l'étude dont il a été question en relation avec l'article 35b du projet. Le Conseil d'Etat est d'accord, comme déjà dit, avec le délai de deux ans – et, si possible, plus bref encore – que la commission propose d'inscrire dans la loi pour cette étude.

Quant à la disposition du chiffre 2, elle a pour but de faciliter dans l'intervalle le regroupement des corps voisins d'un centre de renfort avec le corps centre de renfort.

– Modifié selon proposition de la commission.¹

ART. 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Commissaire. Juste en ce qui concerne le délai ou bien l'entrée en vigueur, je proposerai au Conseil d'Etat, s'il n'y a pas de référendum, qu'on mette en

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 86ss.

vigueur cette loi au 1^{er} juillet de cette année. C'est à ce moment-là que commencera le délai de deux ans aussi pour régler le financement des centres de renfort.

– Adoptés.

– La première lecture est ainsi terminée. Il est passé directement à la deuxième lecture.

Deuxième lecture

ART. 1

ART. 1 AL. 1 À 40

Gander Daniel (UDC/SVP, FV). J'aimerais apporter une petite correction à l'article 1 al. 1: vous avez «le» présente loi à la place de «la» présente loi.

Le Rapporteur. Avec la petite remarque, confirmation des débats de la première lecture.

– Confirmation de la première lecture.

ART. 2

– Confirmation de la première lecture.

ART.3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Confirmation de la première lecture.

Vote final

– Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 98 voix sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hännli-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP),

Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggén (FV, PDC/CVP), Stempfél (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadori (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 98.

Motion M1106.10 Raoul Girard (loi sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages)¹

Prise en considération

Girard Raoul (PS/SP, GR). La nomination en mai dernier du directeur de l'ECAB a fait couler beaucoup d'encre. Je me passerai d'une revue de presse complète du traitement de cette information. Je relèverai tout de même l'embarras avec lequel le Conseil d'Etat a annoncé cette nomination. Quelques jours ou quelques semaines après cette nomination, La Liberté permettait même à ses lecteurs – c'était le 15 juin dernier – de se faire sa propre opinion sur les deux candidats finalistes avec ce titre évocateur: «Et vous, qui auriez-vous placé à la tête de l'ECAB?». Les réactions suite à une nomination sont généralement d'un tout autre ordre. Je ne vous cacherai pas qu'elles m'ont personnellement dérangé. J'ai l'habitude de ne pas me mêler de tels dossiers, tant je ne peux pas prétendre connaître les tenants et aboutissants d'une telle décision. Si les réactions ont été si vives, c'est parce qu'il y a eu divergences ou semblant de divergences entre le conseil d'administration de l'ECAB et le Conseil d'Etat. Il faut tout de même rappeler que la procédure de sélection a été menée par le conseil d'administration et que celle-ci a duré 5 mois avec l'aide d'un consultant externe, un cabinet avec lequel visiblement le canton de Fribourg a l'habitude de travailler. Aujourd'hui si je comprends bien la réponse du Conseil d'Etat, le conseil d'administration s'occupe de la gestion courante et lui de la nomination de la direction. Je trouve personnellement que faire plancher un conseil d'administration 5 mois sur un tel engagement, ce n'est pas tant de la gestion courante, mais plutôt de la mise en condition pour prendre une véritable décision.

Dans ma motion, je relève que l'ECAB est la seule entreprise des quatre piliers dont la direction n'est pas nommée par le conseil d'administration. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat me parle d'autres établissements tels que l'OCN, l'Office du matériel scolaire dont la direction est également nommée par le Conseil d'Etat. J'en conviens, mais cette réponse n'a rien à voir avec le problème que je soulève dans ma motion. Permettez-moi de voir dans cette réponse, encore une fois, l'embarras du Conseil d'Etat dans ce dossier. Je ne dis pas que le Conseil d'Etat doit abandonner ses nombreuses prérogatives, je ne vois pas pourquoi on ne laisse pas le conseil d'administration de l'ECAB faire ce que les autres conseils d'administration font

¹ Déposée et développée le 17 juin 2010, BGC p. 1058; réponse du Conseil d'Etat le 11 janvier 2011, BGC pp. 272ss.

(le groupe E, la BCF et les TPF). Je relève que dans la réponse du Conseil d'Etat, on nous parle du groupe E et de la BCF, mais absolument jamais des TPF. Je me suis posé la question de savoir pourquoi.

Au final, ma motion est simple. En l'acceptant, vous rendez une nomination telle que celle de la direction de l'ECAB plus transparente. Les personnes habilitées à étudier les dossiers sont les mêmes qui prennent et assument les décisions. Le Conseil d'Etat clôt sa réponse en disant que l'on reparlera de cela cette année lorsque l'on révisera la loi sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages. En acceptant cette motion, nous allons gagner du temps pour nos travaux 2011.

Kaelin Murith Emmanuelle (*PDC/CVP, GR*). Dans sa très large majorité, les membres du groupe démocrate-chrétien refuseront la motion M1106.10 déposée par le député Raoul Girard. Notre position se justifie de la manière suivante. La procédure de nomination du directeur de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments est la résultante du système adopté par la loi du 6 mai 1965 sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages. La compétence conférée au Conseil d'Etat doit être comprise en tenant compte de la responsabilité générale assumée par le Conseil d'Etat. Modifier seulement la procédure de nomination du directeur de l'Etablissement créerait une distorsion de fonctionnement d'un établissement principal de l'Etat. Les arguments développés par le motionnaire ne sont pas convaincants à notre sens pour eux-mêmes. La motivation principale du motionnaire prend naissance dans la déconvenue du choix opéré par le Conseil d'Etat qui, conformément aux dispositions légales, a usé de la compétence qui lui est conférée en nommant le candidat placé en deuxième rang par le conseil d'administration sur 101 candidats. Vous conviendrez que légiférer sur le coup de l'émotion est le fait d'une politique qui manque de fondement. Nous vous invitons à refuser cette motion et à étudier le système lors de l'examen de la loi.

Chassot Claude (*ACG/MLB, SC*). Le contenu de la motion de notre collègue Raoul Girard a retenu l'attention du groupe de l'Alliance centre gauche. Il est vrai qu'elle ne va pas faire changer radicalement le cours de l'histoire de l'ECAB qui est déjà en marche. Le motionnaire désapprouve la manière dont s'est déroulée la nomination du nouveau directeur, un pilier de l'économie fribourgeoise comme on se plaît à le nommer. La place était fortement convoitée à voir le nombre de candidats qui ont manifesté leur intérêt, 102 au total, avec au final l'audition de 17 d'entre eux. Ces derniers sont passés sur le grill du collège d'experts qui ont, à n'en pas douter, effectué un travail consciencieux et rendu une copie mettant en exergue le candidat qui répondait le mieux aux critères demandés. Les voix du gouvernement étant semble-t-il impénétrables, ce dernier a fait son choix qui a provoqué bien des remous dans l'opinion publique. Il a, semble-t-il, désapprouvé le choix des experts et du conseil d'administration et opté pour des critères plus politiques, comme le font d'autres partis aussi. On s'est donc avancé avec des

critères politiques essentiels. Pour le futur, il serait judicieux que la procédure s'améliore par souci de transparence et d'éthique politique. Pour aujourd'hui, les dés sont jetés. Espérons qu'à l'avenir, ils ne soient pas trop pipés. Dans ce sens, la majorité de l'Alliance centre gauche acceptera cette motion.

Wicht Jean-Daniel (*PLR/FDP, SC*). La motion du député Raoul Girard fait suite à la nomination du nouveau directeur de l'ECAB. Dès lors que le Conseil d'Etat assume une responsabilité dans la surveillance de l'ECAB, il apparaît évident et juste qu'il nomme son directeur. Le conseil d'administration aurait dû probablement proposer un choix au Conseil d'Etat, ce qu'il n'a pas fait. Il est peu probable que sur plus de 100 candidats un seul répondait aux exigences fixées. Il est également clair que si le choix du Conseil d'Etat s'était porté sur un candidat sans étiquette politique et différent de la proposition du conseil d'administration, le député Girard n'aurait pas été choqué. Pour toutes ces considérations, le groupe libéral-radical estime que le statu quo doit être maintenu. Il rejettera à l'unanimité la motion de notre collègue Girard.

Peiry-Kolly Claire (*UDC/SVP, SC*). La majorité du groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra cette motion et ce malgré les raisons avancées par le Conseil d'Etat pour nous inciter à la rejeter. Cette motion est opportune, elle soulève la question des compétences de nomination d'un directeur dans les cas d'espèce comparables à l'ECAB. Ayons confiance dans les conseils d'administration lesquels se doivent d'assumer pleinement leur rôle d'administrateur et la permettez-moi de faire référence à la BCF. Ces entreprises doivent être dirigées de manière optimale par des personnes compétentes et expérimentées alors que la couleur politique du candidat ne devrait pas figurer parmi les critères de sélection ! Ce qui n'exclut nullement que le Conseil d'Etat, respectivement le Grand Conseil, veillent à l'excellence de la gestion de ces entreprises et aux respects des droits de l'Etat.

En cela je vous invite à soutenir la motion de notre collègue Girard.

Duc Louis (*ACG/MLB, BR*). Je vais aller à contresens de mon groupe. Voilà aujourd'hui un sujet sensible. Si nous devions aujourd'hui faire le procès de Ben Ali, de Moubarak ou de Kadhafi, je serais rempli de verve. Je pense que c'est du réchauffé. J'ai eu maintes fois l'occasion dans mon mandat politique d'avoir recours aux bons offices du préfet de la Glâne. J'ai organisé maintes manifestations à Mézières. J'ai toujours eu un excellent écho de sa part et une immense collaboration. Dommage que l'entier des conseillers d'Etat aujourd'hui ne soit pas présent. Radicaux, PDC, socialistes aussi, tous sans exceptions, à part quelques indépendants, dans leur fonction, ont un jour mis en place des protégés et le reste du commun des mortels n'en avait que les miettes. Je pourrais citer de nombreux, de très nombreux exemples. Arrêtons la chasse aux sorcières!

Rey Benoît (AGC/MLB, FV). J'aimerais ajouter un commentaire à cette réflexion. Nous sommes souvent confrontés à des choix et nous avons été toutes ces dernières années confrontés à un certain nombre de choix. Nous avons dans le canton des régies d'Etat et des services publics. Nous avons voulu donner à ces services publics pour de nombreuses peut-être bonnes raisons une certaine autonomie. Nous avons voulu privilégier l'entreprise individuelle et laisser à l'économie jouer son rôle. La conséquence de ceci est que nous avons mis à la tête d'un certain nombre d'organismes qui étaient en son temps des services publics, un conseil d'administration en voulant libéraliser. Soyons cohérents jusqu'au bout. Ou nous maintenons le fait que l'Etat garde la mainmise sur les services qu'il veut contrôler – c'est lui qui décide, c'est lui qui nomme et je ne vois pas pourquoi il faut un conseil d'administration – ou alors nous souhaitons avoir un partenariat avec l'économie libre, donner à l'économie la marge d'autonomie nécessaire pour fonctionner, nous nommons un conseil d'administration et celui-ci prend ses responsabilités. Pour des bonnes et des mauvaises raisons, nous sommes en train de jongler entre les deux.

Jutzet Erwin, Directeur de la sécurité et de la justice. Avant de répondre au nom du Conseil d'Etat, j'aimerais tout de même défendre le conseil d'administration. J'ai cru entendre certaines critiques en ce qui concerne l'évaluation des candidatures. On nous accuse d'avoir tenu compte de couleurs politiques, mais ce n'est pas le cas du tout. Il y avait 102 candidatures, nous avons fait un tri avec des spécialistes, puis nous avons entendu 16 candidats, tous valables. Nous en avons ensuite envoyé 3 ou 4 faire un assessment. C'était un travail sérieux et je n'aimerais pas que l'on critique le conseil d'administration.

Le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette proposition de modification de la loi que vise la motion de M. le Député Girard. Les raisons sont évoquées dans la réponse du 11 janvier 2011. Je les répète en condensé. Dans la législation fribourgeoise, les établissements personnalisés sont en principe soumis à la surveillance du Conseil d'Etat. C'est le cas par exemple pour l'OCN, mais également pour l'Office cantonal du matériel scolaire ou l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg. Par voie de conséquence, M. le Député Wicht l'a dit, c'est le Conseil d'Etat qui porte aussi la responsabilité et il est également chargé de nommer les directeurs d'établissements.

Les quatre piliers, ce n'est pas une association, mais une société simple qui se réunit régulièrement. Les trois autres piliers, hormis l'ECAB, à savoir les TPF, la Banque cantonale et le groupe E ne sont pas des établissements personnalisés, mais des sociétés anonymes. Il y a une différence. En ce qui concerne l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages, les compétences du Conseil d'Etat correspondent aux règles énoncées. C'est la responsabilité du Conseil d'Etat. Il a un contrepoids. Il peut nommer les directeurs. Les compétences respectives de cet organe et celles du conseil d'administration sont réglées de manière tout à fait classique. Ce système a fait ses preuves jusqu'à maintenant.

Lorsque l'on a traité la loi sur la police du feu, j'ai dit que l'on allait faire une refonte totale de la loi organique de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments qui date du 6 mai 1965. Nous avons constaté, avec l'ancien directeur et avec le nouveau directeur, qu'une refonte totale était assez urgente. Dans ce cadre, nous allons également réétudier et vous soumettre des propositions en ce qui concerne l'autonomie de cet établissement.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 52 voix contre 38. Il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwy R. (GR, UDC/SVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 38.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Baddoud (GR, PLR/FDP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeler (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 52.*

Se sont abstenus:

Bapst (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Rossier (GL, UDC/SVP). *Total: 3.*

Motion M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting (réduction de l'imposition des véhicules)¹

Prise en considération

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Permettez-moi de vous soumettre cinq arguments qui, je l'espère, pourront vous inciter à accepter notre motion que le Conseil d'Etat vous propose de refuser.

1. Il faut savoir qu'en 30 ans, jamais le détenteur de véhicule fribourgeois ne s'est vu accorder une baisse. On pourrait parler de la baisse de 2006, mais il s'agissait d'une baisse qui n'était effective que pour les poids lourds et ici, on est bien en train de parler des véhicules automobiles légers. Donc, on peut dire que pendant 30 ans, l'automobiliste fribourgeois a payé nettement plus que la moyenne nationale.

2. J'aimerais parler de l'Office de la circulation et de la navigation (OCN). Il bénéficie d'infrastructures très récentes et de très bonne qualité. Effectivement, on s'en réjouit tous et c'est normal. Par contre, je pense que de telles infrastructures ont été aussi financées quelque part par les automobilistes fribourgeois, par leurs contributions, par leurs impôts, plus élevés aussi que la moyenne nationale. Donc je pense qu'il y a aujourd'hui un juste retour des choses pour l'automobiliste fribourgeois.

3. J'aimerais aussi parler de la moyenne nationale. Qu'est-ce qu'on entend par moyenne nationale ou plutôt qui se trouve dans la moyenne nationale? Je prendrai l'exemple du canton de Neuchâtel qui a des finances d'une autre couleur que les nôtres. Eh bien ce canton arrive quand même à se trouver dans une moyenne nationale. Pour donner une idée, si une famille a un véhicule de 1400 cm³, le deuxième véhicule a 2000 cm³, on a quand même une différence d'environ 150 francs par année. Ce n'est pas énorme mais c'est quand même chaque année 150 francs de plus pour ces familles.

4. Cet argument devrait plaire normalement à la gauche. Cette fois-ci, le camp bourgeois demande une baisse d'impôts qui profiterait aussi aux gens avec des faibles revenus. Là, on n'aurait pas une baisse qui ne profiterait qu'aux riches, on aurait une baisse qui profiterait à tout le monde, de la personne qui a un véhicule 1000 cm³ à la personne qui a une 3 litres. Finalement, tout le monde aurait la même baisse d'impôts. Donc on ne pourra pas reprocher au camp bourgeois, cette fois-ci, de favoriser les riches.

5. J'aimerais aussi relever que le Conseil d'Etat mentionne quelque chose de faux dans sa réponse, puisqu'il dit que l'opération de l'exonération pour trois ans des véhicules de tourisme avec une efficacité A est déjà à quelque part une exonération. Ce n'est pas vrai, puisque c'est une exonération pour ces véhicules-là, mais c'est une opération blanche qui n'a absolument rien coûté puisqu'on a augmenté l'impôt de certaines catégories de véhicules. Donc à la fin, pour l'Etat, en tout cas pour l'OCN, c'est une opération blanche.

Pour toutes ces raisons, j'espère bien que vous accepterez cette motion et nous pourrions ainsi entériner une baisse fiscale qui n'a pas eu lieu depuis 30 ans en faveur des automobilistes fribourgeois.

Schorderet Edgar (PDC/CVP, SC). La réponse du Conseil d'Etat démontre que la différence de fiscalité avec la moyenne nationale est finalement peu élevée, soit un pourcentage de 10%, mais en francs cela représente relativement peu. On peut aussi se poser la question de savoir s'il est actuellement opportun de réduire cette fiscalité. Le groupe démocrate-chrétien pense en effet qu'il vaudrait mieux cibler une réduction liée à l'aspect écologique plutôt que de procéder à une réduction uniforme, comme ceci a été fait pour les véhicules de groupe A. Peut-être pourrait-on prolonger encore la durée de trois ans, voire même ouvrir une réduction aux véhicules de catégorie B. Enfin, je voudrais quand même clarifier le thème de la fiscalité par rapport aux émoluments de l'OCN. On parle de l'OCN qui effectivement se porte très bien, mais il y a deux éléments: l'OCN encaisse les impôts et les redistribue au canton, respectivement aux communes, et ces dernières profitent également de cette entrée fiscale. Autres choses sont les émoluments de l'OCN, n'est-ce pas? Au niveau des émoluments, il faut effectivement relever que l'OCN se porte très bien. Et là par contre ce sont les émoluments parmi les plus bas de Suisse et je crois qu'on ne peut pas critiquer le travail de l'OCN, qui est certainement un organisme qui fait son travail le mieux en Suisse. C'est pourquoi le groupe démocrate-chrétien, dans sa claire majorité, vous propose de refuser cette motion.

Ganioz Xavier (PS/SP, FV). L'année nouvelle s'articule souvent avec son lot de bonnes résolutions, peu ou prou respectées d'ailleurs. Au titre de ces bonnes résolutions, cette première session de 2011 nous prouve qu'il en est une que la droite de ce canton s'évertue résolument à ne pas prendre, celle de renoncer aux baisses fiscales en cascade. Avec le temps, cette constance prête à rire, mais toutefois un sincère et grand merci à cette même droite pour la prévisibilité navrante de sa démarche. Chercher à soulager le poids fiscal qui pèse sur les épaules de la population n'est pas contestable, n'est pas critiquable en soi. Mais le faire avec sens, c'est bien mieux. Or, c'est là que le bât blesse avec la motion qui nous est soumise. En dehors d'arguments populistes qui cherchent à faire mouche en période électorale, on peine à trouver les ressorts légitimes de cette motion.

En effet, premièrement, la baisse fiscale proposée ne tient pas du tout compte du fait que malgré l'indexation totale de 30% effectuée entre 1992 et aujourd'hui, eh bien l'imposition fribourgeoise des véhicules est très proche de la moyenne suisse. Ceci sans compter que notre impôt cantonal, à hauteur de 3,5%, ne représente qu'une part faible de l'ensemble des frais inhérents à la possession et à l'entretien d'un véhicule conventionnel. Ajoutons encore, comme le souligne la réponse du Conseil d'Etat, que le but recherché de positionner notre canton en-dessous de la moyenne suisse entraînerait une réduction des recettes fiscales

¹ Déposée et développée le 8 octobre 2010, BGC p. 1852; réponse du Conseil d'Etat le 23 novembre 2010, BGC 2011 p. 274ss.

de plus de 10%, ce qui en l'état, se révélerait à notre sens irresponsable au vu des coûts constants occasionnés par les constructions et rénovations routières et la gestion du trafic. Mais surtout, il semble capital d'insister sur la responsabilité pour chaque utilisateur de la route de s'équiper de véhicules qui ménagent au mieux l'environnement dont la préservation est l'une de nos préoccupations qui doit demeurer première. Si nous sommes allés dans le bon sens en octobre de l'année dernière, en encourageant l'achat de véhicules de catégorie d'efficacité A, force est de constater que la motion qui nous est présentée aujourd'hui va dans un sens tout à fait contraire. Ainsi, puisque cette motion se révèle inconséquente en termes financiers et privée de toute imagination en termes de préoccupations actuelles, nous vous proposons de la rejeter.

Etter Heinz (PLR/FDP, LA). Die Meinung der Freisinnig-demokratische Fraktion ist geteilt. Eine leichte Mehrheit wird der Motion zustimmen.

Binz Joseph (UDC/SVP, SE). Als Freiburger Transportunternehmer werde ich der Motion Eric Collomb/Claudia Cotting zur Reduzierung der Fahrzeugsteuer selbstverständlich zustimmen.

Zu der Antwort des Staatsrates betreffend dem Kanton Wallis füge ich hinzu, dass auch der Kanton Tessin so ein Kanton ist, der eine reduzierte Besteuerung der Fahrzeuge praktiziert. Eine Feststellung: Für einen Sattelaufleger oder auch Sattelanhänger beträgt die Differenz zu unserem Kanton 1000 Fr. pro Anhänger oder Auflieger zugunsten des Unternehmers.

Als Unternehmer und Hobbypolitiker stört es mich, dass so eine Motion wiederum im Superwahljahr behandelt wird. Meine beruflichen sowie politischen Erfahrungen zeigen mir, dass hier einmal mehr Parteipolitik betrieben wird, um zusätzliche Wählerstimmen zu gewinnen. Die Sachpolitik kommt erst an zweiter Stelle zu stehen. Die sogenannten zwei bürgerlichen Parteien hätten sich meines Erachtens vor 12 Jahren anlässlich der Abstimmung über die Einführung der LSVA zu unserem Gewerbe bekennen sollen und nicht für die Einführung einer planwirtschaftlichen LSVA. Die demokratische Abstimmung über die heutige LSVA hat unser Transportgewerbe auf ein noch nie dagewesenes tiefes Niveau gebracht.

Dies sind meine Gründe und Bemerkungen zur Reduzierung der Fahrzeugssteuer. Ich bitte um Zustimmung zu der Motion.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC). L'automne passé, nous avons soutenu, avec le groupe Alliance centre gauche, la réduction des taxes pour les véhicules qui étaient en catégorie A. Ici, nous n'allons pas soutenir la réduction des taxes pour tous les véhicules pour des raisons essentiellement écologiques. Donc, nous allons refuser la motion et nous ranger aux arguments du Conseil d'Etat.

Je voudrais juste encore préciser à M. Collomb et à d'autres parlementaires, qui de temps en temps ont tendance à parler de moyenne suisse pour justifier leurs demandes de baisses d'impôts, qu'on pourrait souvent utiliser aussi cet argument dans le sens contraire. On

pourrait se poser la question de savoir pourquoi les loyers de la rue de Romont à Fribourg ne devraient pas être aussi chers qu'à la Bahnhofstrasse à Zurich, soit 9800 francs le m²? On pourrait se demander pourquoi les loyers ne devraient pas être aussi chers qu'à Genève? Si on voulait vraiment parler de moyenne suisse, alors soyons conséquents, parlons-en pour tout et n'utilisons pas cette manière de faire uniquement quand ça nous arrange.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). L'impôt sur les véhicules à moteur diffère fortement d'un canton à l'autre. L'automobiliste est sérieusement tenté d'immatriculer son véhicule là où l'impôt est le moins cher. La différence peut aller jusqu'à plus de 1000 francs par année. Il en est de même pour les entreprises de transport, confrontées à une vive concurrence puisque chaque franc compte lors de négociation des contrats à long terme. L'ordonnance fédérale sur l'admission des personnes et des véhicules à la circulation recommande que le lieu d'implantation soit le lieu où le véhicule est généralement stationné pour la nuit après utilisation. Or, il n'est pas si difficile pour des gens qui travaillent hors canton, pour ceux qui ont de la famille ailleurs, de pouvoir circuler avec des plaques d'immatriculation moins chères. La mobilité professionnelle, l'obligation pour les transporteurs de rouler avec des cargaisons pleines, font que le lieu de stationnement devient aléatoire.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'en octobre dernier, le Grand Conseil a changé le mode de taxation en favorisant les voitures propres. Je crois que personne ne s'est opposé à ce mode de faire, mais l'opération était financièrement blanche pour l'Etat et, contrairement à ce qu'a dit M. le Député Suter, il n'y a pas eu de diminution de l'imposition. Penser que chacun peut s'acheter une voiture neuve dans ce canton pour être exonéré de cet impôt est de la fiction, parce qu'il y a des gens qui n'ont pas les moyens de pouvoir changer de voiture tous les trois ans. Il n'y a pas que le canton du Valais qui pratique une imposition particulièrement basse. Le Tessin n'est pas en reste avec un prix pour des remorques cinq fois plus bas qu'à Fribourg et, ça, M. le Député Binz l'a également relevé.

Le Conseil d'Etat reprend une étude du TCS qui affirme que l'impôt sur les véhicules ne représente que le 3,5% de l'ensemble des frais. C'est sûrement juste, mais c'est le seul composant pouvant être modifié par nous les parlementaires. Pour le reste, nous n'avons pas accès à ces chiffres des frais. Et entre parenthèses, j'aimerais quand même rappeler que l'automobiliste paye d'autres impôts, sur les huiles minérales et sur les carburants entre autres, sans parler de la RPLP. Enfin, il est vrai que la facture d'impôts des détenteurs de véhicules n'a fait que progresser et le comparatif est dans la réponse du Conseil d'Etat: indice général 111,5 points par rapport à la moyenne fédérale qui est à 100. J'aimerais ne pas perdre de vue que notre niveau de vie est bien en-dessous de certains autres cantons et c'est tant mieux si le prix du m² de la rue de Lausanne à Fribourg n'est pas équivalent à celui de Zürich.

Le but de notre motion ne se décline pas dans la guerre des chiffres, mais est de revoir à la baisse l'imposition des véhicules à moteur. Pour une association profes-

sionnelle, je tiens à jour les recettes et dépenses des comptes de l'Etat, recettes et dépenses liées aux routes en y incluant le service complet des ponts et chaussées. Les charges routières sont totalement couvertes par les recettes des impôts liés au trafic des véhicules. Je peux vous assurer que le trafic routier paie l'entier de ces frais. Trop d'impôts tuent l'impôt et les contribuables contourneront les recommandations. Nous avons bien pensé que l'Etat n'accepterait pas notre proposition et nous craignons aussi que, j'avais noté «la chambre des communes» mais j'ai effacé pour dire: «le club des communes» s'oppose et souligne le rejet de cette motion. Je souhaite que notre travail reste dans l'objectif cantonal et je vous invite à soutenir notre motion afin d'alléger quelque peu la fiscalité indirecte des Fribourgeois et Fribourgeois. L'Etat et les communes ne vont pas s'en sortir perdants.

Erwin Jutzet, Directeur de la sécurité et de la justice. Le Conseil d'Etat vous invite à rejeter cette motion. Niemand bezahlt gerne Steuern. Et si s'agit là d'impôts. Je remercie M. le Député Schorderet pour sa précision. Ce ne sont pas des émoluments. Pour les émoluments, il y a toujours une contre-prestation, une expertise, un examen. Tandis que les impôts sont... voraussetzungslos.

Et l'OCN ne fait qu'encaisser les impôts qui vont ensuite dans la caisse de l'Etat. Quelles sont les raisons de cette proposition de rejet? Tout d'abord, je pense aux répercussions financières pour la caisse de l'Etat, mais aussi pour les caisses communales. On vous dit dans le rapport qu'il y a un revenu de 58 millions chaque année pour l'Etat et environ 24 millions pour les communes, donc vous prenez entre 10 et 12% des répercussions de la motion Cotting/Collomb, ça ferait à peu près 2,5 millions qui manqueraient dans la caisse des communes et 6 millions dans celle de l'Etat. Donc il faut bien se rendre compte de cela. Vous aurez encore à traiter demain d'autres motions... Donc là il y aura un manque à gagner pour les communes de 2,5 millions.

Die Motorfahrzeugsteuern decken, Madame Cotting, bei Weitem nicht die Kosten der Strasseninfrastruktur. Bei weitem nicht. Dies vor allem, wenn man an den indirekten Aufwand denkt. Nicht nur die Unfälle, die lasse ich noch beiseite, sondern die ganze Verkehrsbewältigung, die Strassensäuberung, Schneeräumung, die ganze Arbeit der «cantonniers», die Aufsicht, die Polizei usw. werden bei Weitem nicht gedeckt. Die 58 Mio. Fr. sind bei weitem nicht kostendeckend für die Strassenkosten dieses Kantons.

M. le Député Collomb dit que cette réduction profiterait à tout le monde. Je ne suis pas d'accord. Elle profiterait uniquement aux propriétaires et aux détenteurs de véhicules. Mais ceux qui n'ont pas de véhicule, il y en a beaucoup en ville et dans les villages aussi, ne profiteraient pas. Ensuite les caisses souffriront de mancos. A un moment donné, il faudra réduire des prestations si vous continuez à baisser les impôts.

M. le Député Schorderet a également cité l'étude du TCS qui dit que l'impôt cantonal ne représente que 3,5% des frais occasionnés par les voitures. C'est surtout les amortissements, les frais d'essence, les frais de réparations qui coûtent beaucoup plus cher.

Effectivement, l'imposition fribourgeoise est en-dessus de la moyenne suisse, à peu près entre 10 et 12%, cela dépend du véhicule. On a cité l'exemple du canton de Neuchâtel, mais je peux vous dire que ce canton envie le canton de Fribourg pour ses finances saines. Donc il ne faudrait surtout pas citer le canton de Neuchâtel pour dire qu'il faut réduire les impôts. Parce qu'après qu'est-ce qu'ils font? Leurs exercices chaque année... ils ont mille peines à faire un budget.

M. Binz et M^{me} Cotting, le canton du Tessin est vraiment un mauvais exemple. Ce canton fait du dumping. Tous les autres cantons le montrent du doigt. Parce qu'effectivement il attire les Bernois, les Zurichois, pour dire: «Voilà venez chez nous, vous ne payez que, je ne sais pas, 200 francs pour un camion». Alors que tous les autres cantons demandent le quintuple. Et c'est simplement pour attirer des gens, il n'y a pas de contre-prestations. Ces maisons n'ont pas de siège là-bas, elles ont peut-être ce qu'on appelle ein Briefkassen Firma, une société boîte aux lettres. Le Tessin attire les gens, est-ce que c'est vraiment le bon exemple? Je crois qu'il ne faut pas prendre pour exemple le canton du Tessin.

Le Grand Conseil a décidé en octobre 2010 d'exonérer la catégorie A, donc les véhicules qui sont propres et efficaces. Je suis d'accord avec M. le Député Schorderet, qui parle pour la majorité du groupe démocrate-chrétien et qui suggère le dépôt d'une motion en vue d'élargir encore l'exonération ou la baisse d'impôts pour certaines catégories, mais que ça soit une procédure neutre. On pourrait aller dans ce sens. On a déjà fait un premier pas à la suite de la motion du député Moritz Boschung.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 50 voix contre 31. Il y a 5 abstentions.

Ont voté oui:

Binz (SE, UDC/SVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadori (BR, UDC/SVP). Total: 31.

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hännli-F (LA, PS/SP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rou-

baty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP). *Total: 50.*

Se sont abstenus:

Boschung B. (SE, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 5.*

Election ordinaire

Résultat du scrutin organisé en cours de séance

Ein Mitglied der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz

Ausgeteilte Stimmzettel: 99; Eingegangene Stimmzettel: 90; Leere Stimmzettel: 5; Ungültige Stimmzettel: 0; Gültige Stimmzettel: 85; Absolutes Mehr: 43.

Stimmen hat erhalten und ist gewählt: *Philippe Uldry* mit 85 Stimmen.

Elections judiciaires

Résultats des scrutins organisés en cours de séance

Un-e assesseur-e auprès du Tribunal d'arrondissement de la Singine

Ausgeteilte Stimmzettel: 110; Eingegangene Stimmzettel: 93; Leere Stimmzettel: 6; Ungültige Stimmzettel: 0; Gültige Stimmzettel: 87; Absolutes Mehr: 44.

Stimmen hat erhalten und ist gewählt: *Astrid Albrecht* mit 46 Stimmen.

Eliane Aebischer erhält 23 Stimmen und Ans Cottting 17 Stimmen.

Un-e assesseur-e auprès de la justice de paix de la Broye

Ausgeteilte Stimmzettel: 100; Eingegangene Stimmzettel: 94; Leere Stimmzettel: 4; Ungültige Stimmzettel: 3; Gültige Stimmzettel: 87; Absolutes Mehr: 49.

Stimmen hat erhalten und ist gewählt: *Marie-Claire Corminbœuf* mit 80 Stimmen.

- La séance est levée à 16 heures.

La Présidente:

Yvonne STEMPFEL-HORNER

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Marie-Claude CLERC, *secrétaire parlementaire*

Deuxième séance, mercredi 2 février 2011

Présidence de M^{me} Yvonne Stempfel-Horner, présidente

SOMMAIRE: Commissions. – Motion d'ordre Jean-Pierre Siggen/Jean-Denis Geinoz (modification de l'ordre du jour – permutation des points 6 et 8); prise en considération. – Motion M1080.09 Bruno Boschung (adaptation de l'arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre concernant le choix des matériaux pour la toiture des chalets d'alpage); retrait. – Postulat P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker (conservation du patrimoine architectural alpestre); prise en considération. – Postulat P2058.09 Claude Chassot/André Ackermann (analyse des avantages et inconvénients du transfert du Service des transports et de l'énergie à la DAEC); prise en considération. – Projet de décret N° 227 concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «FriNetz»; entrée en matière, lecture et vote final. – Projet de décret N° 230 relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010; entrée en matière, lecture et vote final. – Motion M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler (au nom des groupes PDC, PLR et UDC)(baisse de l'imposition fiscale); prise en considération. – Motion M1101.10 Eric Collomb/Gabrielle Bourguet (un enfant, une fiscalité); prise en considération. – Motion M1099.10 Jean-Noël Gendre/Ursula Schneider Schüttel (imposition des dépenses pour les ressortissants étrangers – abrogation art. 14 al. 2 LICD); prise en considération. – Motion M1105.10 Jean-Louis Romanens/Jean-Pierre Siggen (introduction d'une amnistie fiscale cantonale); prise en considération.

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 101 députés; absents: 9.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Claudia Cotting, Jacques Crausaz, Monique Goumaz-Renz, Guy-Noël Jelk, Ueli Johnner-Etter, Patrice Jordan, Benoît Rey, Erika Schnyder et Laurent Thévoz.

M^{me} et MM. Pascal Corminbœuf, Anne-Claude Demierre et Erwin Jutzet, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Commissions

Commissions parlementaires nommées par le Bureau en sa séance du mercredi 2 février 2011

Projet de loi portant dénonciation du concordat concernant la Haute école suisse d'agronomie (HESA)

Attribué à la Commission des affaires extérieures.

Projet de nouvelle loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat

André Ackermann, président, Hans-Rudolf Beyeler, Bruno Boschung, Gaétan Emonet, Fritz Glauser, Michel Losey, Stéphane Peiry, Jean-Louis Romanens, Erika Schnyder, Parisima Vez, Rudolf Vonlanthen.

Motion d'ordre Jean-Pierre Siggen/Jean-Denis Geinoz (modification de l'ordre du jour – permutation des points 6 et 8)

Prise en considération

La Présidente. Nous sommes saisis d'une motion d'ordre. Je vous en donne lecture:

«Nous demandons que la motion M1104.10 – baisse de l'imposition fiscale – soit traitée avant les autres motions portant sur la fiscalité, à savoir les motions M1099.10, M1101.10 et M1105.10. La motion M1104.10 concerne une baisse fiscale de grande ampleur et par souci de cohérence, il nous paraît plus judicieux de la traiter en priorité avant les autres propositions de modifications de la fiscalité».

Les motionnaires sont M. Jean-Pierre Siggen et M. Jean-Denis Geinoz.

Siggen Jean-Pierre (PDC/CVP, FV). Je n'ai rien de plus à ajouter que ce que vous avez lu. Je précise que M. Pierre-André Page est également signataire de la motion d'ordre qui, comme indiqué, a pour but de rendre l'ordre du jour un petit peu plus logique et de commencer par l'objet qui a la plus grande ampleur.

– Au vote, la prise en considération de cette motion d'ordre est acceptée par 77 voix contre 4. Il y a 5 absentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bour-

knecht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brännimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfél (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürlér (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 77.*

Ont voté non:

Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB). *Total: 4.*

Se sont abstenus:

Bourguet (VE, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Ganiou (FV, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Repond (GR, PS/SP). *Total: 5.*

– L'ordre du jour est modifié selon le souhait des motionnaires.

Motion M1080.09 Bruno Boschung
(adaptation de l'arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre concernant le choix des matériaux pour la toiture des chalets d'alpage)¹

Retrait

Boschung Bruno (PDC/CVP, SE). Avec ma motion, j'ai invité le Conseil d'Etat à examiner la possibilité de modifier son arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre en ce qui concerne le choix des matériaux de couverture des bâtiments. J'avais lancé cette intervention, en son temps, après avoir constaté qu'un certain nombre de couvertures des chalets d'alpage de la catégorie C étaient fortement endommagées par les chutes de grêles qui sont tombées dans la région de Fribourg ces dernières années. Ces couvertures fortement endommagées sont dans leur grande majorité couvertes par des tavillons en bois, matériau bien joli, résistant sur une longue durée aux influences météorologiques normales, mais malheureusement pas très résistant à la grêle. Les pro-

¹ Déposée et développée le 10 septembre 2009, *BGC* septembre p. 1519; réponse du Conseil d'Etat le 21 décembre 2010, *BGC* février p. 260.

priétaires sont tenus légalement d'assainir ces couvertures et, selon l'arrêté en vigueur, uniquement avec des tavillons en bois ou alternativement avec des ardoises de fibre-ciment de couleur grise, qui ne sont malheureusement pas beaucoup plus résistantes à la grêle que les tavillons en bois. Grâce aux subventions des frais d'assainissement (actuellement 45% des frais), des couvertures avec les matériaux précités restent pour le propriétaire supportables d'un point de vue financier. Un propriétaire responsable, pensant à l'avenir, se pose donc la question: «Est-ce raisonnable d'utiliser de nouveau du bois ou des ardoises de fibre-ciment, sachant qu'à la prochaine chute de grêle des dommages seront probablement de nouveau causés à une partie importante de la couverture de mon chalet?» La recherche sur les matériaux ne s'est pas arrêtée ces dernières années. Sur le marché, il existe aujourd'hui d'autres matériaux de couvertures, par exemple des «bardeaux» en aluminium qui conservent l'aspect d'une couverture traditionnelle, mais qui sont beaucoup plus résistants à la grêle que le bois ou la fibre-ciment.

Ma motion est déclarée irrecevable sur le plan formel pour un changement de cet arrêté actuellement en vigueur. J'accepte ainsi de la retirer en restant persuadé que la question des couvertures de chalets d'alpage, surtout de la catégorie C et D, doit être examinée. J'ai pu prendre acte que le Conseil d'Etat se tient prêt à examiner également ce point dans le cadre du postulat de nos collègues Schorderet et Hunziker qui demandent un examen de ce subventionnement en général. Je vous invite donc à accepter le postulat conformément à la proposition du Conseil d'Etat, afin que mon souhait puisse être traité dans le cadre de ce postulat.

– Cet objet est retiré par son auteur.

Postulat P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker
(conservation du patrimoine architectural alpestre)²

Prise en considération

Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC). Je vais tout d'abord commencer par déclarer mes intérêts comme l'exige la loi sur l'information que nous a expliquée hier en fin d'après-midi notre très appréciée secrétaire parlementaire, M^{me} Clerc.

Tout d'abord, je suis paysan, membre de l'Union des paysans fribourgeois, président de l'Association fribourgeoise d'économie forestière – c'est-à-dire l'association des propriétaires de nos forêts, dont est issu le bois avec lequel on fait des tavillons –, président du Club du bois et de la forêt du Grand Conseil, qui milite pour l'utilisation du bois, membre du comité «Lignum Fribourg», membre du comité du syndicat à buts multiples «Flancs du Cousimbert», qui gère 960 hectares de forêts, qui pourraient aussi produire du bois pour

² Déposé et développé le 16 mars 2010, *BGC* mars p. 358; réponse du Conseil d'Etat le 21 décembre 2010, *BGC* février p. 260.

des tavillons, membre de la Coopérative fribourgeoise des producteurs de fromages d'alpage – c'est-à-dire des producteurs qui utilisent des chalets couverts de tavillons – et si l'on va plus loin, membre d'honneur du Club des Lutteurs de la Haute-Sarine qui utilise pour ses ronds de sciure de la sciure produite avec des tavillons. Trêve de plaisanteries, je m'arrête là. Passons aux choses sérieuses.

J'ai lu dans la presse que l'ombre du chalet du Lapé, sis dans la commune de Charmey, planerait sur le Grand Conseil en ce mercredi 2 février. A mon avis, c'est plutôt le souffle des propriétaires et exploitants d'alpage qui devrait nous siffler dans les oreilles, car ce sont eux qui conservent notre patrimoine architectural alpestre. Si j'ai déposé ce postulat avec mon collègue Yvan Hunziker, c'est parce que je me pose beaucoup de questions au sujet de l'arrêté du Conseil d'Etat du 10 avril 1990, ou plutôt de son application. Personne ne pourra nier que je suis un fervent défenseur de l'utilisation du bois dans ce parlement. Cependant, je ne dirai jamais que l'on doit employer du bois pour tout et partout. La meilleure réclame que l'on peut faire pour le bois, c'est de l'utiliser intelligemment en tenant compte d'un coût réaliste et de la longévité de l'ouvrage. Si comme le prétendent les propriétaires du chalet du Lapé, le devis pour la couverture en tavillons de leur immeuble était de 270 000 francs alors qu'ils ont payé un petit peu plus de 90 000 francs pour une couverture en thermolaqué et que la longévité de cette dernière est trois fois plus élevée qu'un toit en tavillons, je crains qu'il y ait des choses à revoir.

L'idéal serait que tous les chalets d'alpage soient recouverts de tavillons. Je crains que cela ne soit irréaliste. Selon l'emplacement, l'intérêt et l'utilisation du chalet, le coût d'une couverture en tavillons est beaucoup trop lourd pour le propriétaire. Il faut se rendre compte que l'on ne parle pas d'un bâtiment en ville de Fribourg avec une haute valeur locative, mais de chalets d'alpage utilisés, pour certains, moins de 100 jours par année et dont le rendement est très aléatoire, comme beaucoup de travaux exécutés par les paysans d'ailleurs. Pour moi, il vaut mieux un chalet couvert de tôle thermolaquée qu'un chalet en ruines ou plus de chalet du tout. Je ne suis d'ailleurs pas convaincu que cette matière défigure nos Préalpes ou alors que penser de l'implantation des éoliennes? Il est à relever que le service forestier a demandé l'autorisation de démolir une cabane forestière au bord de la route du Cousimbert. Il s'agit d'une cabane en bois recouverte de tavillons construite au début du siècle passé et qui à mon avis fait également parti de notre patrimoine alpestre et forestier. Il paraît que cela coûte beaucoup trop cher de l'entretenir et qu'elle n'est plus utilisée. Y aurait-il deux poids deux mesures? L'Etat ne devrait-il pas lui aussi montrer l'exemple? Si l'on veut maintenir notre patrimoine alpestre, notre savoir-faire et l'utilisation du tavillon sur nos chalets, nous devons absolument augmenter le taux de subventionnement de ces réfections. Si le législateur a la volonté de maintenir ce patrimoine et d'imposer pour le bien de la collectivité des mesures contraignantes et coûteuses aux propriétaires, il est normal que la collectivité prenne en charge le sous-coût de l'opération.

Je remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse, d'autant plus qu'il encourage le Grand Conseil à prendre en considération notre postulat. La réponse ne me satisfait néanmoins que partiellement. J'aurais espéré que l'on se penche un petit peu plus sur l'aspect financier et un petit peu moins sur le bilan écologique, car il est clair qu'à ce niveau, il n'y a rien à mettre devant le bois pour autant que cela ne soit du bois de proximité et qu'il ne soit pas importé de je-ne-sais-où. Ce que j'attends, si comme je l'espère notre postulat est accepté, c'est que le Conseil d'Etat nous présente un rapport qui réponde précisément aux questions mentionnées lors du dépôt du postulat et de son développement, ainsi qu'aux questions qui seront posées ce matin lors de ce débat. Lorsque nous aurons été informés correctement, nous pourrions faire des propositions au Conseil d'Etat en vue de la modification de l'arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre.

Ganizoz Xavier (PS/SP, FV). Avant de commencer, permettez-moi cette précision: je suis membre du club alpin suisse, section Gruyère.

«Là-haut sur la montagne l'était un vieux chalet», un chalet brillant, étincelant, réfléchissant d'ardentes lueurs, non pas celles de son contestataire propriétaire, mais bien celles de sa subversive toiture. D'ardentes lueurs qui, traversant les vallons du pays de Gruyère vinrent agiter les débats de ces Dames et Messieurs siégeant à la capitale. Avouons, chers collègues, que nous pourrions aisément résumer en ces termes le bar-num que provoque le sujet de la motion et du postulat présentés. Que d'encre en effet déversée dans les colonnes de nos médias pour cette préoccupation si particulière relative aux chalets d'alpage. Nous sommes en toute apparence face à une vraie question d'Etat. Si d'aucun pourrait s'émouvoir du charme ondulant d'une personne, chez nous à Fribourg c'est l'ondulation des tôles des toits des cabanes qui émoustillent, quelle belle abnégation chers collègues! Plus concrètement, le thème avancé par le postulat et la motion déposés doit être considéré à notre avis en-dehors de toutes querelles de clochers et surtout s'affranchir des intérêts particuliers. Si nous voulons préserver nos richesses alpestres, il nous faut rappeler que la loi est la même pour tous, même si elle se révèle contraignante. *Dura lex, sed lex.*

Concernant la motion, nous avons entendu ce qu'a dit le collègue Boschung tout à l'heure. Nous n'allons pas y revenir. Concernant le postulat, nous n'avons pas d'oppositions fondamentales à formuler. Nous regrettons cependant que l'étude qui est proposée par les collègues Hunziker et Schorderet se résume pour ainsi dire à la seule question des subventions. La question d'une adaptation des aides à l'égard des propriétaires qui rénovent ou restaurent les chalets d'alpage peut se poser évidemment. Nous aurions cependant attendu davantage du postulat. Certes, il existe déjà une catégorisation de ces édifices, mais quelle est la destination du chalet d'alpage? Veut-on laisser un parc de résidences secondaires s'établir sur nos hauteurs? A nos yeux, certainement pas. L'accès au chalet d'alpage est-il satisfaisant? Y a-t-il déjà trop de goudron sur nos sommets? Qu'en pensent les propriétaires? Quelles analyses en fait le service dans l'environnement? Faut-il davantage

brider l'accès aux véhicules à moteur? L'exploitation commerciale de ces chalets et le trafic qu'il induit doit aussi être mis en question. Peut-on tout y faire et tout y vendre? Quels contrôles des conditions de travail? On ne cesse de répéter la valeur fondamentale de ces chalets d'alpage pour la conservation de notre patrimoine alpestre et l'impact touristique qu'il représente, c'est donc la question même de la propriété privée de ces édifices qui peut également être mise en débat. On le voit, l'objet soulevé par le postulat soulève nombre de questions lorsque l'on s'y arrête sérieusement et lorsqu'on est prêt à dépasser les simples préoccupations financières. Il s'agit de questions que nous aimerions voir intégrées dans le postulat. Même si nombre d'entre elles trouvent déjà une réponse dans les lois et arrêtés existants, il paraît responsable de les poser à nouveau pour qu'une adaptation contemporaine puisse être mise en route. Nous proposons le simple rejet de la motion. Nous soutenons le postulat dans la mesure où nos interrogations sont pleinement prises en considération. C'est à notre sens le meilleur moyen pour faire en sorte que dans le futur nos chalets d'alpages soient encore plus beaux qu'avant.

Jendly Bruno (*PDC/CVP, SE*). Die Christlichdemokratische Fraktion hat sich mit der Motion Bruno Boschung sowie dem Postulat Gilles Schorderet/Yvan Hunziker auseinandergesetzt und kann nach dem Rückzug der Motion Boschung wie folgt Stellung nehmen: Wie uns der Staatsrat mitteilt, liegt die Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen in der Kompetenz des Staatsrates. Mit einer Motion kann keine Änderung eines Staatsrat-Beschlusses verlangt werden. Konsequenterweise hat Ratskollege Bruno Boschung die Motion zurückgezogen.

Der Staatsrat hat es jedoch trotz Unzulässigkeitsklärung für wichtig erachtet, sich zum Inhalt der Motion zu äussern. Um die Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen zu gewähren, werden zwei Arten von Massnahmen berücksichtigt.

Die Restaurierung: Sie umfasst Massnahmen zur Erhaltung des materiellen Bestandes von Objekten der Kulturgeschichte.

Die Renovation: Sie umfasst Massnahmen zur Instandsetzung von Bauwerken. Man beseitigt Schäden aufgrund von Abnutzung durch den gewöhnlichen Gebrauch und stellt den ursprünglichen Zustand der Nutzbarkeit wieder her.

In seiner Antwort hat der Staatsrat ausführlich begründet, wann, wo und weshalb bei Alphütten Holzschindeln oder Faserzementschiefer und Metall verwendet werden können oder müssen. Wenn die Angaben stimmen und der Eigentümer einer Alphütte für ein zu setzendes Schindeldach Subventionen in der Höhe von 45% der Gestehungskosten erhält, finde auch ich es sinnvoll, Holzschindeln als Bedachungsmaterial zu verwenden.

Im Sinne der Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen finde ich es auch richtig, die Erhöhung der Subventionen des Staates für Schindeldächer zu überlegen. Mit einer zusätzlichen Finanzhilfe wäre der Anreiz und die Motivation, Schindeldächer gut zu unterhalten, sicher gegeben. Es ist in unserem Interesse, das Baukulturgut der Alpen auch unseren Nachkommen zu erhalten.

Die Christlichdemokratische Fraktion wird dem Postulat zustimmen und bittet Sie, dasselbe zu tun.

Mutter Christa (*ACG/MLB, FV*). J'aimerais d'abord dévoiler mes intérêts dans ce thème. Je suis vice-présidente de Pro-Fribourg et membre du parc naturel Gruyère-Pays d'Enhaut. Rappelons un peu l'histoire du fameux chalet du Lapé qui a engendré cette discussion. C'est une bâtisse datant de 1742, qui est couverte depuis plus de quatre ans aujourd'hui par une tôle thermolaquée brillante. Ce chalet est d'une valeur unique dans le canton de Fribourg, avec un toit mansardé et une charpente exceptionnels qui témoignent d'un savoir-faire artisanal de la Gruyère et dont son propriétaire pourrait être fier. Je rappelle que c'est bien sûr un bâtiment de classe A. Au nom de Pro-Fribourg et de moi-même, je ne comprends pas pourquoi le propriétaire d'un tel bâtiment, unique dans sa valeur historique, n'est pas fier de garder celui-ci et pourquoi il n'a pas fait les démarches afin d'obtenir les subventions qui, pour cette construction exceptionnelle, peuvent aller jusqu'à 45% des frais, ce qui couvre largement le surcoût d'un toit fait dans les règles de l'art en tavillons, par rapport à ce qu'il a prévu de mettre comme solution de rechange. Je dois dire que je doute fortement des chiffres avancés sur la durée de vie des nouvelles méthodes, comme les bardeaux en aluminium, par rapport à la durée de vie d'un toit fait dans les règles de l'art en tavillons qui est d'au moins 45 ans. On a mêmes des expériences de durées de vie de plusieurs siècles. Le chalet du Lapé est seulement un exemple parmi d'autres malheureusement. Je suis heureuse que notre collègue Bruno Boschung ait retiré sa motion qui allait dans le sens de régulariser une pratique illégale qui consiste à utiliser des matériaux non-conformes pour des bâtiments de grande valeur. Je comprends que M. Boschung voulait introduire cela surtout pour les bâtiments classés D. Mais quand on se rend dans nos montagnes, on voit qu'il y a aujourd'hui une certaine tendance à couvrir à la «va vite» et sans permis de construire. Pour le chalet du Lapé, il y a la commune, le Préfet, des associations, le Tribunal cantonal et le Tribunal fédéral qui se sont occupés de l'affaire. Aujourd'hui, le dossier est dans les mains du conseiller d'Etat Godel, si je ne me trompe pas, qui devrait ordonner ces jours-ci, je l'espère, la remise en état et la couverture en tavillons.

C'est une discussion qui arrive à un moment où il y a beaucoup de dégâts qui sont encore faits dans ce domaine et notre groupe soutient le postulat, même si nous nous étonnons que le lobby du bois accepte aujourd'hui des solutions de rechange en tôle thermolaquée, par exemple. Ces chalets ont une valeur traditionnelle et utiliser des tavillons, utiliser les méthodes reconnues, c'est aussi soutenir une économie locale. Il faut aussi soutenir, dans cette même direction, le projet d'un parc naturel. Le projet de parc naturel, qui existe, réunit aujourd'hui tous les milieux de l'économie, de l'agriculture, du tourisme doux et des organisations de l'environnement, en Gruyère et dans le Pays d'Enhaut. Ce sont des manières de sauver des places de travail dans l'artisanat contre une production semi-industrielle. Ainsi nous prions le Conseil d'Etat de répondre aux questions posées par les postulants sur les effets

financiers, mais aussi sur les aspects techniques. Nous soutenons l'idée qu'on renforce la protection des bâtiments de classe B parce qu'il ne s'agit pas seulement de soutenir et de regarder des bâtiments isolés mais de soutenir aussi toute l'économie alpestre et la protection du paysage dont ces bâtiments font partie. Il serait donc utile de protéger davantage les bâtiments de classe B et aussi les bâtiments de classe E moyennant une augmentation des subventions. Je crois qu'il est nécessaire de donner un soutien financier conséquent et aussi de renforcer les contrôles et l'intervention des communes et du canton, si des travaux sont exécutés de façon illégale. Dans ce sens-là, notre groupe soutient le postulat.

Vial Jacques (*PDC/CVP, SC*). Il faudra plus que la faute volontaire d'un propriétaire d'alpage pour que l'Etat autorise qu'on saccage notre patrimoine alpestre. Je précise que je n'ai pas d'intérêt particulier avec le sujet même si je suis entrepreneur dans la construction en bois. La sagesse de mon collègue Bruno Boschung de retirer sa motion nous évitera une argumentation stérile. Le postulat permettra de dresser une image exhaustive des mesures déjà prises et à prendre. Il permettra de répondre aux questions suivantes:

1. Est-ce que l'augmentation du taux de subventionnement par le canton de 13,5 à 15% au 1^{er} janvier 2011 sera-t-elle suffisante pour inciter encore plus les propriétaires à entreprendre des travaux de rénovation ou de réparation? A noter que l'Office fédéral de la culture et le Fonds suisse du paysage payent actuellement chacun 15% du montant total des coûts, ce qui donne un total de 45% des frais qui sont pris en charge, avec la part cantonale de 15%. Avec un prix de 230 francs par m² pour une couverture de tavillons, la subvention est donc de 110 francs. 120 francs sont finalement à charge du maître d'ouvrage.
2. Est-il possible que l'ECAB diffère son versement à la date des travaux de rénovation, en cas de grêle, plutôt que d'exiger sur-le-champ la réparation, ce qui est un gros handicap pour nos rares tavillon-neurs?
3. Tiendra-t-on compte du développement durable qui place les toitures en bardeaux en pôle-position plutôt que le fibrociment et l'aluminium relégués en fin de classement? Ou bien autorisera-t-on l'utilisation de ces matériaux pour des motifs basement économiques?
4. Acceptera-t-on de subventionner des chalets transformés en résidences secondaires? Actuellement, la Confédération n'entre pas en matière mais notre canton accepte occasionnellement de subventionner des bâtiments des classes A et B.

Telles sont les questions parmi d'autres auxquelles nous attendons des réponses avec grand intérêt pour la pérennité de nos bucoliques alpages. C'est dans cet esprit que je soutiendrai ce postulat avec le groupe démocrate-chrétien.

Piller Alfons (*UDC/SVP, SE*). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat das Postulat meines Kollegen Gilles Schorderet eingehend diskutiert und unterstützt es einstimmig.

Die Details meiner Vorredner kann ich nur massiv unterstützen. Als Anwohner umgeben von Alphütten, bin ich natürlich ganz klar daran interessiert, dass wir die Möglichkeit haben, diese äusserst gut und auch mit höherer Unterstützung zu erhalten oder zu renovieren.

Persönlich habe ich aber schon noch eine Bemerkung, respektive ein Anliegen. Ich hoffe, dass wir mit der Stellungnahme des Staatsrates in Zukunft verhindern können, was verschiedenste Male schon passiert ist. Nicht nur, aber auch im Senseoberland gab es Alphütten, die nicht mehr gebraucht wurden und durch die Aufforstung nun von Wald umgeben sind. Es hatte mehrere private Interessierte, die sogar gewillt waren, vielleicht das Baurecht zu erwerben und die Hütten zu erhalten. Aber da war kein Gehör seitens des Kantons und man hat leider die Alphütten abgerissen oder sogar verbrannt. Ich habe hierzu eine Frage an den Staatsrat: Warum nimmt man die Chance nicht wahr, wenn Private sich interessieren, solche wunderschönen Sachen zu erhalten? Vielleicht geht es darum, zu verhindern, dass sich einige Spaziergänger mehr im Wald aufhalten.

Schuwey Roger (*UDC/SVP, GR*). Unsere vielen schönen Alphütten wurden in den letzten Jahren mit verschiedenen Materialien und Farben gedeckt. Der Kanton Freiburg verfügt über schöne Wälder mit viel geeignetem Schindelholz. Ich finde es schade, dass man das Kulturgut und die Tradition nicht beibehalten hat. Ich empfehle den Eigentümern von Alphütten in Zukunft, die Dächer wieder mit Schindeln zu versehen und hoffe, dass dies richtig subventioniert wird. Ein gut gedecktes Schindeldach lebt heute 30 bis 35 Jahre.

Repond Nicolas (*PS/SP, GR*). Je précise que je n'ai pas d'intérêt direct sur le sujet si ce n'est que je fais beaucoup d'images sur le thème des chalets d'alpage. Pour toutes les raisons évoquées dans la réponse du Conseil d'Etat aux collègues députés Schorderet et Hunziker, je soutiendrai pleinement ce postulat et vous convie à en faire de même. Soutenir la conservation du patrimoine alpestre, cela ne veut pas seulement dire sauver nos vieux chalets et nos traditions séculaires pour avoir de beaux chalets dans le paysage dont on peut faire de belles images comme pour le photographe que je suis. Cela devrait aussi et surtout dire que l'on soutient l'industrie régionale du bois, donc des emplois locaux et régionaux, donc nos artisans-tavillon-neurs et donc un grand savoir-faire. Soutenir la conservation du patrimoine alpestre, c'est soutenir le bois lui-même, l'un des plus beaux matériaux à mes yeux et finalement le développement durable, donc l'écologie. Mesdames et Messieurs, au vu de ce qui a déjà été dit par mes collègues députés, je n'ai pas besoin de plus de raisons pour dire au Conseil d'Etat: «Oui, allez-y, faites-nous un rapport clair et complet sur ce thème et soyez surtout pertinents comme vous le préconisez».

Andrey Pascal (*PDC/CVP, GR*). Quand on parle des chalets d'alpage, en tant qu'exploitant d'alpage, je crois qu'il m'est impossible de ne pas intervenir. Je soutiendrai bien sûr le postulat de mon collègue Gilles Schorderet, mais il y a dans l'exploitation alpestre une logique à respecter. Beaucoup de ces chalets d'alpage sont exploités et ont un avenir. Certains abritent des vaches, certains abritent des génisses, mais d'autres n'ont plus de fonction. Je pense qu'il serait aberrant de vouloir imposer des couvertures qui coûtent cher pour des chalets qui n'ont pas d'avenir. Certains chalets vont continuer à vivre. Les familles qui exploitent un chalet d'alpage ont un avenir. Mais je crois qu'il faudra faire un choix et avoir une logique pour ceux qui ont un avenir, pour ceux qui ont un rôle touristique important, parce qu'on ne peut pas, dans un lieu de passage, très fréquenté mettre de la tôle. Mais je demande ici au Conseil d'Etat et aux postulants qu'une logique soit respectée et que ces chalets d'alpage qui sont couverts en tavillons, eh bien qu'ils aient encore une vie.

Ducotterd Christian (*PDC/CVP, SC*). Je suis agriculteur mais pas exploitant d'alpage. Je relève que ces chalets, finalement, c'est l'image de notre canton, c'est notre carte postale. Pour les touristes qui viennent et qui montent au Moléson, s'ils voient quelques chalets c'est une bonne chose et c'est pour cela qu'ils se déplacent dans notre canton de Fribourg. Mais il ne faut pas oublier les exploitants qui aujourd'hui ont de moins en moins de revenus pour financer l'entretien de ces chalets. Ceux-ci sont de moins en moins utilisés. C'est vrai que celui qui fait du fromage, il utilise bien et de manière efficace son chalet. Mais on met de moins en moins souvent les génisses dans les chalets, ce qui veut dire qu'ils sont de moins en moins utilisés. Souvent ce qui est bon marché est encore trop cher pour entretenir ces chalets parce que finalement l'argent qu'on met dedans est mal investi. Et là, je pense que l'Etat doit absolument faire un effort s'il veut maintenir ces chalets qui font partie de la carte postale de notre canton. Je pense que le canton doit aussi mettre la main au porte-monnaie.

Hunziker Yvan (*PLR/FDP, VE*). Concernant mes centres d'intérêt, je suis membre du Club du bois du Grand Conseil et accessoirement, une fois par année, je suis «speaker» à la désalpe de Semsales. Nous sommes des privilégiés, car nous pouvons à tout moment nous rendre dans nos montagnes sans nous poser de questions, sans nous demander qui entretient ce beau patrimoine. Les chalets d'alpage font partie intégrante de ce paysage et il est de notre devoir, de notre responsabilité de préserver cet héritage. Préserver ne doit être ni contraignant, ni insurmontable financièrement pour l'exploitant d'un alpage. Le bois, seule matière première renouvelable de notre canton, doit être privilégié. Mais d'autres matériaux peuvent remplir un rôle de substitut au bois, car lorsque le coût est multiplié par trois pour une toiture en tavillons, par rapport à une couverture thermolaquée, il n'y a pas besoin d'avoir fait de longues études pour se rendre compte que l'intérêt économique va primer sur la vision esthétique de nos montagnes. Le Conseil d'Etat

partage notre vision des choses et se dit prêt à étudier une forme plus attractive de subventions et à augmenter l'aide financière en faveur de l'utilisation de tavillons. La restauration de notre patrimoine alpestre ne doit pas être un gouffre financier pour le propriétaire. S'il existe d'autres alternatives, moins coûteuses, aux tavillons et que ces matériaux ne défigurent pas le paysage, alors notre postulat prend toute son importance, car il va permettre au Conseil d'Etat d'avoir une vision sur un catalogue plus large de produits. Le Conseil d'Etat pourra informer les ayants-droits des possibilités qui lui sont offertes, tout en calculant son propre coût. Le tavillon semi-industriel est-il aussi fiable dans la durée que le tavillon artisanal? Cette question mérite d'être posée pour permettre une baisse des coûts. Le bois, privilège de nos montagnes, doit être avantagé mais ne doit pas être un obstacle à la rénovation des chalets, car à la longue on pourrait voir des étables de moins en moins entretenues, finir par tomber en ruines. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat nous dit que des subventions peuvent être obtenues à hauteur de 15% auprès du canton, 15% auprès de l'Office fédéral de la culture et de 15% auprès du Fonds suisse du paysage. Mais à en croire les propriétaires, dans la réalité, on serait bien loin de cette subvention promise de 45% des frais. J'invite notre exécutif à étudier une façon plus simple de bénéficier la rénovation de ces chalets d'une subvention qui permette de préserver la beauté de notre patrimoine. Je vous demande de soutenir ce postulat, ce qui permettra d'avoir un rapport détaillé pour que toutes les questions en suspens trouvent une réponse. Le groupe libéral-radical va soutenir dans son ensemble ce postulat.

Chassot Isabelle, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport. En guise d'introduction, je souhaiterais remercier l'ensemble des députés qui soutiennent l'acceptation du postulat et la proposition du Conseil d'Etat de vous faire un rapport complet. Je reviendrai sur les différentes questions que ce rapport abordera.

Il me paraît tout d'abord essentiel de rappeler, cela a été fait par plusieurs intervenants dans cette salle, l'importance des chalets d'alpage pour notre canton. Ils sont très certainement un élément caractéristique du patrimoine fribourgeois. Ils sont aussi l'expression architecturale d'une économie qui a profondément marqué le mode de vie, la mentalité, les traditions et l'art populaire. Ils font partie du paysage préalpin et sont remarquablement intégrés dans leur environnement. J'y reviendrai tout à l'heure, en particulier pour la catégorie B des chalets. C'est pourquoi, et cela depuis plus de 20 ans, le Conseil d'Etat a décidé de subventionner les rénovations et les restaurations de ces chalets d'alpage. Mais ce ne sont pas les seules possibilités pour l'Etat d'intervenir dans ce cadre-là. Je rappelle que le Service de l'agriculture intervient également dans le cadre de rénovations et d'assainissements, lorsqu'il est sollicité, par le biais des contributions d'améliorations foncières. Cette conservation s'inscrit sans aucun doute dans les objectifs d'aménagement du territoire de notre canton. Mais conserver et mettre en valeur notre riche patrimoine architectural alpestre, ce n'est pas là le seul intérêt de notre canton. Il est également

important pour nous d'avoir une économie alpestre active et dynamique. Cela signifie de pouvoir maintenir l'activité rurale dans ces chalets lorsqu'elle y a lieu. Il est dès lors important de ce point de vue-là de prendre en compte la diversité des chalets d'alpage que nous avons dans notre canton. Pour votre information, j'ai fait ressortir les chiffres du recensement du patrimoine architectural alpestre. Ce ne sont pas moins de 1350 objets qui y sont inscrits. Mais ceux de valeur A, soit de la valeur la plus élevée, sont au nombre de 32 uniquement. Pour la valeur B, nous en avons 153, pour la valeur C, 931 et pour la valeur D, 234. Si nous prenons les objets de valeur A, qui sont importants pour eux-mêmes et ceux de valeur B, qui sont importants en fonction de leur intégration dans le site, nous couvrons 14% des chalets actuellement recensés. Cela pour vous indiquer que lorsqu'il s'agit de la question de permis de construire ou plutôt de permis de détruire lorsqu'il en est question, il y a lieu bien évidemment de faire une pesée des intérêts. Il n'y a pas deux poids deux mesures; il y a une pesée des intérêts qu'il faut faire en fonction de l'importance de l'objet, de la destination de cet objet et de l'ampleur des travaux qui doivent y être effectués. Vous le savez mieux que nous, cette pesée des intérêts comprend, le cas échéant, aussi d'autres intérêts tels que, l'économie forestière ou la question des transports.

S'agissant de la question des coûts qui ont également été abordés, il est exact de dire qu'aujourd'hui nous avons, dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT et de la modification du subventionnement des biens culturels, augmenté la subvention de 13,2 à 15% pour le canton. Cette subvention peut être augmentée de 15% supplémentaires du montant des frais, qui peuvent être pris en charge par la Confédération et encore, par un montant de soutien du Fonds suisse du paysage pour les objets les plus importants. Encore faudrait-il, et vous me permettrez cette remarque, que le propriétaire s'adresse à nous avec une demande. En conséquence de quoi nous pourrions également lui conseiller différentes possibilités, différents objets et lui montrer les intérêts qu'il peut y avoir à une couverture traditionnelle du chalet.

Nous pourrions, le cas échéant, et c'est un des points que nous voulons examiner, augmenter la subvention. La Confédération serait prête à aller jusqu'à 20% pour autant évidemment que le canton augmente également à 20% sa subvention et que le Fonds suisse du paysage en fasse de même. Raison pour laquelle dans le rapport qui vous sera soumis dans le délai légal, nous aborderons cette question des coûts mais ce n'est pas la seule question que nous voulons aborder, car j'ai pris note des questions soulevées. Nous voulons également examiner les questions techniques, comme la différence de coûts des matériaux des couvertures possibles, mais aussi l'importance et l'indice écologique des types de couvertures. Nous voulons donner la priorité au matériau traditionnel qu'est le bois. Nous voulons également impliquer l'ECAB dans ce rapport, car ceci me paraît important, et nous avons déjà eu une première discussion à ce sujet. Il y a là aussi un enjeu au niveau de l'assurance, en fonction de la variante de la couverture du toit, et également au niveau de la couverture par l'assurance en cas de dégâts aux cha-

lets d'alpage. Nous voulons aussi revoir la question de la catégorisation. Aujourd'hui, nous n'admettons une restauration que pour les objets en catégorie A et une rénovation que pour les objets en catégories B, C et D. Il nous paraît important de revoir cette catégorisation et de prévoir éventuellement aussi la restauration pour les objets de catégories A et B et aussi la rénovation pour les objets de catégories C et D. Ceci nous permettra de prendre en compte un élément nouveau dans la pesée des intérêts.

Comme vous le constatez, le Conseil d'Etat souhaite soutenir les exploitants d'alpage et maintenir un élément caractéristique de notre patrimoine qui contribue à la beauté du paysage fribourgeois, pour ceux qui se promènent dans les Préalpes, et qui fait aussi la fierté de ceux qui y travaillent.

– Au vote, la prise en considération du postulat est acceptée par 98 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP).
Total: 98.

– Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Postulat P2058.09 Claude Chassot/André Ackermann
(analyse des avantages et inconvénients du transfert du Service des transports et de l'énergie à la DAEC)¹

Prise en considération

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). Avec mon ami André Ackermann, le but de notre postulat était de rationaliser le fonctionnement des services actuellement en place dans deux directions différentes et qui ont tout à gagner à travailler sous le même toit. A l'instar des autres cantons romands, le Conseil d'Etat a donc décidé d'opter pour une meilleure efficacité. Dans ce sens-là, je le remercie de sa réponse qui a mis du temps à nous parvenir, il est vrai, mais la réflexion a été gratifiante et le dépôt de notre postulat a porté ses fruits. Il est vrai que le développement de ce dernier donnait des arguments relativement convaincants pour que le Conseil d'Etat donne une réponse prompte. J'ose aussi espérer que le transfert de l'unité «transports publics» du Service des transports et de l'énergie de la Direction de M. Vonlanthen à la Direction de M. Godel se fera naturellement et sans résistance de la part des concernés. On sait ce que c'est que les habitudes. Le groupe de l'Alliance centre gauche accepte la réponse du Conseil d'Etat comme rapport à notre postulat et le remercie sincèrement de mettre en place tout cela.

Ackermann André (PDC/CVP, SC). Je m'exprime en tant que postulant bien sûr, mais aussi au nom du groupe démocrate-chrétien. Partant de la constatation qu'aujourd'hui les problèmes de mobilité doivent être empoignés de manière globale, notre postulat proposait de placer le Service des ponts et chaussées et l'unité des transports publics sous une même Direction. En règle générale, les postulats, une fois acceptés, donnent lieu à de longs rapports, qui ne sont pas toujours suivis de mesures concrètes. En ce qui concerne notre postulat, je constate un phénomène inverse et je m'en réjouis. En effet, il vaut mieux une décision allant dans le sens de nos réflexions plutôt qu'un long rapport. Je remercie donc très sincèrement le Conseil d'Etat pour sa réponse claire et concise. Avec mon groupe, je constate que les deux Directions concernées sont sous la responsabilité de conseillers d'Etat PDC, ceci pouvant expliquer cela. Ou autrement dit, PDC peut aussi signifier parti de la célérité et de la concision. Avec ces constatations, je vous propose, avec l'unanimité du groupe démocrate-chrétien, d'accepter le postulat dans le sens proposé par le Conseil d'Etat.

Corminbœuf Dominique (PS/SP, BR). Le groupe socialiste s'est penché avec intérêt sur la réponse du Conseil d'Etat au postulat de nos collègues Claude Chassot et André Ackermann. Mis à part le fait que le Conseil d'Etat a anticipé le vœu des motionnaires, le groupe socialiste se demande s'il n'aurait pas été judicieux de corriger l'état actuel de la Direction de

l'aménagement, de l'environnement et des constructions et plus particulièrement du Service des ponts et chaussées et du SeCA avant de décider d'effectuer le transfert du Service des transports et de l'énergie. En effet, dans les années 1990, beaucoup de services publics communaux et de bureaux d'architectes se plaignaient de la lenteur à laquelle étaient traités les dossiers se rapportant à l'aménagement du territoire et aux demandes de permis de construire. De 1991 à 1996, tous les processus de traitement ont été analysés et corrigés et ceci à satisfaction des clients de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Les délais avaient été sérieusement raccourcis et les retards n'existaient pratiquement plus. Mais depuis quelques années, on constate une érosion de cette réorganisation. Les exemples ne manquent pas. Pour les collectivités publiques comme pour les particuliers, les délais durant lesquels le Service de l'Etat examine les dossiers d'enquête ordinaire ou d'enquête préalable ne sont pas admissibles. Une gestion plus rigoureuse et plus rapide doit intervenir. Ceci dit, il y a aussi le problème au Service des ponts et chaussées de la NGP. L'utilisation qui en est faite dans ce Service ne correspond pas du tout à ce que l'on attend d'un tel outil. Ce ne sont pas mes collègues de la Commission des finances et de gestion qui me contrediront. D'autre part, l'initiative de transférer le Service des transports et de l'énergie de la Direction de l'économie et de l'emploi à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions réduit d'autant plus un département qui n'est déjà pas très consistant. Comment réagit le Conseil d'Etat devant cette situation? Aucune réponse n'est donnée aux préoccupations du groupe socialiste dans la réponse au postulat de nos collègues Claude Chassot et André Ackermann. Le groupe socialiste reste perplexe et demande au Conseil d'Etat qu'il prenne au sérieux ces différentes préoccupations. En l'état, le groupe socialiste ne peut que prendre acte de la nouvelle situation, étant donné que nous nous trouvons devant le fait accompli en ce qui concerne le transfert du Service des transports et de l'énergie à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Toutefois, nous reconnaissons que la mise en réseau, dans le même département, des infrastructures et des moyens de transports, est judicieuse. Ceci permettra d'avoir une vue d'ensemble de la situation. Le groupe socialiste suivra la proposition du Conseil d'Etat formulée dans sa réponse.

Gander Daniel (UDC/SVP, FV). Suite à ce postulat, le Conseil d'Etat a chargé le groupe de coordination des transports d'effectuer une analyse sectorielle des possibilités de réorganisation de la gestion de la mobilité au sein de l'administration cantonale. Cette problématique a été discutée et un rapport a été établi. Pour permettre une gestion plus rationnelle, le Conseil d'Etat a donc décidé du transfert de l'unité «transports publics» de la Direction de l'économie et de l'emploi à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions avec effet au 1^{er} janvier 2012. Compte tenu de ce qui précède, le groupe de l'Union démocratique du centre a pris acte de cette décision.

¹ Déposé le 13 juillet 2009 et développé le 11 septembre 2009, BGC septembre p. 1521; réponse du Conseil d'Etat le 21 décembre 2010, BGC février p. 276.

Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi. Je remercie tous les intervenants qui soutiennent la proposition du Conseil d'Etat d'accepter ce postulat.

Les postulants demandent d'étudier la possibilité d'une réforme de la répartition des tâches en matière de mobilité, en plaçant sous une même Direction, le Service des ponts et chaussées et le Service des transports et de l'énergie. Ils constatent que ce rapprochement de services pour la gestion du réseau routier et des transports publics existe déjà dans les autres cantons romands. Je sais que M. le Député Ackermann n'aime pas trop cette expression mais je ne peux m'empêcher de dire que vous enfoncez des portes ouvertes. Le Conseil d'Etat est tout à fait d'accord avec votre appréciation, MM. les Députés Chassot et Ackermann, et il a même exprimé dans son programme gouvernemental, je cite encore une fois: «Les structures administratives seront adaptées pour permettre une gestion plus efficace des questions complexes liées à la mobilité». Le Conseil d'Etat a donc pris la décision en décembre 2010 et les éléments les plus importants sont les suivants:

- le Service des transports uniquement sera transféré de la Direction de l'économie et de l'emploi à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions pour le 1^{er} janvier 2012. M. Chassot, il n'y a pas du tout de résistance des deux Directeurs, et je peux dire que là, il y a aussi l'idée de renforcer la Direction de l'économie dans le sens que celle-ci s'occupera à l'avenir, en premier lieu aussi, des affaires extérieures.
- le deuxième aspect est le renforcement du secteur de l'énergie à la Direction de l'économie et de l'emploi qui deviendra un véritable service à partir du 1^{er} janvier 2012.

L'intégration du domaine des transports publics à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions sera analysée au sein de cette Direction concernée en vue d'une décision définitive par le Conseil d'Etat dans le courant de l'année 2011. Je peux vous dire que cette Direction prendra également en considération les réflexions que vous avez énoncées tout à l'heure. Sur la base d'une analyse déjà faite par le groupe de coordination des transports du canton de Fribourg, la gestion de la mobilité peut être nettement améliorée en concentrant tous les services traitant de la mobilité dans la même Direction et en rassemblant toutes les questions de planification et de contrôle dans la même unité. Au moins deux modèles sont concevables, la création d'un Service de la mobilité ou la fusion du Service des transports avec le Service des ponts et chaussées.

En conclusion et compte tenu des décisions prises en matière d'organisation de l'administration cantonale, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter le postulat et de considérer sa réponse du 21 décembre 2010 en application de l'article 64 alinéas 1 et 2 de la loi sur le Grand Conseil comme rapport au postulat au sens de l'article 76 de ladite loi.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 88 voix contre 1. Il n'y a pas d'abstentions.

– Par ce vote, la réponse du Conseil d'Etat du 21 décembre 2010 est considérée comme rapport au postulat P2058.09 Claude Chassot/André Ackermann.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattiger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadori (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 88.*

Ont voté non:

Feldmann (LA, PLR/FDP). *Total: 1.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

Projet de décret N° 227 concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «FriNetz»¹

Rapporteur: **Jean-Denis Geinoz (PLR/FDP, GR).**

Commissaire: **Claude Lässer, Directeur des finances.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. De quoi s'agit-il? Il s'agit de la validation de l'initiative «FriNetz». Nous constatons qu'il y a 6280 signatures valables et le texte de l'initiative est le suivant, je cite: «Le canton garantit l'accès Internet sans fil, gratuit et ouvert dans les espaces publics à

¹ Message en pp. 89ss.

grande fréquentation, dans tous les districts». La commission s'est réunie pour un quart d'heure. L'entrée en matière a été acceptée à l'unanimité et lors de notre séance, nous avons décidé que nous allions traiter la forme et non pas le fond, donc chacun était conscient de ce fait. Aussi, je vous recommande d'entrer en matière sur ce message.

Le Commissaire. En fait, il y a deux raisons qui poussent à traiter de manière séparée la question de la validité et la question de fond. Je les rappelle rapidement. Tout d'abord, le législateur de 2001 semble bien, à l'instar de l'ancienne loi sur les droits politiques, avoir voulu clairement séparer les deux procédures; deuxièmement, une telle option, c'est-à-dire de traiter en même temps, pourrait engendrer des difficultés précisément en raison du fait que le présent décret sur la validation peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral dans les 30 jours, contrairement à la décision de fond du Grand Conseil sur le ralliement ou le non-ralliement qui provoque un scrutin populaire. Dans le cas où les deux décisions seraient rendues sur la base d'un même décret du Grand Conseil, on pourrait donc simultanément devoir faire face à un recours au Tribunal fédéral et en même temps devoir organiser un scrutin populaire. Comme on a pu le voir dans d'autres cantons, ce risque n'est pas anecdotique. Cela étant dit, pour ce qui concerne la forme, donc la validation, on peut constater que l'initiative porte sur un objet déterminé, de manière précise, et répond ainsi à l'exigence d'unité de matière. D'autre part, elle est formulée en termes généraux, ne mélange pas les niveaux de la Constitution et de la loi, même si l'on peut discuter de la question de savoir si l'objet est réellement de rang constitutionnel. Les unités de la forme et de rang sont également respectées. Cela signifie qu'aucun élément ne permet de retenir que la proposition formulée soit contraire aux droits supérieurs, que ce soit fédéral ou international ou à la Constitution. Elle concerne enfin un objet susceptible de manifestation, le cas échéant, d'être exécuté. Toutes les conditions étant remplies, l'initiative constitutionnelle «FriNetz» peut donc être validée. Je rappelle que la validité de l'initiative fait donc l'objet de ce décret qui peut être l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien est très content de la réussite et du grand succès de cette initiative «FriNetz» avec plus de 2800 signatures récoltées et validées. Le groupe félicite bien sûr les jeunes démocrates-chrétiens qui ont lancé cette initiative qui répond à des besoins évidents au regard de l'évolution de l'échange des connaissances et des besoins de communiquer et de s'informer. Le texte est formulé en termes généraux. Comme la commission parlementaire, notre groupe constate la validité de cette initiative et fera en plus des propositions quant à sa réalisation, afin de viser les objectifs contenus dans celle-ci. Avec ces considérations, notre groupe valide l'initiative.

Ganioz Xavier (PS/SP, FV). Le parti socialiste a examiné cette demande de validation et ne la conteste en

aucun point. Nous n'aurons donc pas d'autre commentaire sur la validation de ce projet de décret. Cependant, nous invitons le Conseil d'Etat à réfléchir à deux points, notamment à s'inspirer de l'exemple d'autres villes ou d'autres cantons qui auraient mis sur pied ce type de fournitures et de prestations, de même à se soucier également du point-de-vue juridique, en termes de provider, c'est-à-dire de prestataire de services. Il serait bon de réfléchir au préalable à cet aspect.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). C'est la validité de l'initiative «FriNetz», avec ses 6280 signatures valables, que nous sommes amenés à étudier. Le groupe libéral-radical ne va pas faire un débat de fond, sur la question de savoir s'il est bien ou non d'accorder la gratuité de l'accès Internet sans fil dans les espaces publics à grande fréquentation et ce dans tous les districts. Le groupe libéral-radical relève que l'initiative a abouti, que le nombre de signatures requis est largement atteint et que la Chancellerie d'Etat a vérifié la validité de toutes conditions. C'est avec ces considérations que le groupe libéral-radical accepte l'entrée en matière.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Das Mitte-Links-Bündnis hat diese Frage nicht eingehend studiert, sondern einfach festgestellt, dass diese Initiative formell gültig zustande gekommen ist.

Wir finden es positiv, dass die Regelung besteht, die materielle Diskussion in einer nächsten Session zu führen und bitten den Staatsrat, im Hinblick auf diese Diskussion, einige Fragen schon im Voraus abzuklären: Hat dieses Anliegen wirklich Verfassungsrang? Ist es nützlich, ihm einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen? Wie steht es um die heutige Abdeckung mit Einspeisepunkten bestellt? Technisch? Welches sind die Fragen der technischen Sicherheit des Zugangs, wenn diese Zugänge im kantonalen Informatiksystem geöffnet werden? Muss ein separates W-Lan-Netz aufgebaut werden? Wie steht es um die elektromagnetische Strahlung? Etc., etc.

Wir freuen uns auf diese Diskussion und stimmen dem heutigen Dekret zu.

Le Rapporteur. Je remercie les représentants des groupes qui ont soutenu la validation de cette initiative et je suis très heureux que nous nous soyons limités à l'examen de l'aspect formel.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Lecture des articles

ART. 1

Le Rapporteur. Il s'agit du constat de la validité de l'initiative constitutionnelle.

– Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Là, il s'agit du délai qui est fixé pour rendre cette initiative dans les faits.

- Adoptés.
- La lecture des articles est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

- Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 86 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauer (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeli (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 86.*

- Le ralliement ou non du Grand Conseil à l'initiative constitutionnelle sera décidé lors d'une séance ultérieure.

Projet de décret N° 230 relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010¹

Rapporteur: **Pascal Kuenlin** (PLR/FDP, SC).

Commissaire: **Claude Lässer**, Directeur des finances.

Entrée en matière

Le Rapporteur. La Commission des finances et de gestion a examiné ce projet de décret relatif aux crédits supplémentaires pour l'année 2010. Sans opposition,

la CFG invite le Grand Conseil à accepter l'entrée en matière en relevant notamment que les montants en valeur absolue de ce décret ainsi que la proportion de ce dernier au regard du total des dépenses reste dans la ligne et dans la moyenne des derniers exercices. L'évolution du nombre d'arrêtés est quant à lui à mettre en relation probablement avec le fait que l'établissement des budgets est de plus en plus serré, ce qui laisse par voie de conséquences de moins de moins de marge de manœuvre aux services, départements et différentes entités de l'Etat. C'est avec ces considérations que la CFG vous propose d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Le Commissaire. Ce décret est si je puis dire un classique dans le bouclage des comptes, il revient chaque année. J'aimerais juste rappeler que ces crédits supplémentaires ne signifient pas une augmentation du budget de l'Etat, mais à l'intérieur du budget d'une augmentation de certaines positions qui sont entièrement compensées soit par une diminution du budget d'autres positions ou éventuellement dans un cas ou l'autre par une augmentation de recettes par rapport au budget. Donc l'équilibre budgétaire n'est pas du tout touché par ces opérations. Ces crédits correspondent à un montant d'environ 15 millions, c'est à dire 0,49% du total des dépenses effectives budgétisées, ce sont des chiffres qui sont dans la ligne notamment de l'exercice précédent. Si on fait l'examen sur 20 ans, on voit que le montant total est dans la ligne des montants annuels postérieurs. Mais en pourcentage on est nettement inférieur à la moyenne des 20 ans puisque cette moyenne des 20 ans représente 0,75% alors que pour 2010, comme je l'ai dit, cela représente que 0,48%. Le nombre de crédits supplémentaires a augmenté mais il faut noter que sur les 49 arrêtés 5 seulement représentent plus de la moitié du total des 15 millions et ces 5 représentent des dépenses liées, par exemple, aux contributions des établissements d'enseignement hors canton, à l'enseignement spécialisé, à l'application des sanctions pénales, au service hivernal des routes cantonales. On peut donc constater que l'ensemble des services de l'Etat prend au sérieux la discipline budgétaire et je profite de l'occasion de prendre la parole qui m'est donnée pour remercier tout le personnel de l'Etat qui travaille sur le budget qui lui est attribué par le Grand Conseil. Le personnel de l'Etat travaille de manière prudente, ne dépense pas à tort et à travers. La discipline budgétaire est une chose qui va de soi pour ces gens. C'est avec ces considérations que je vous invite à adopter le décret tel que proposé.

Glardon Alex (PDC/CVP, BR). Le groupe démocrate-chrétien a examiné le projet de décret relatif aux crédits complémentaires pour l'année 2010 et en tire les conclusions suivantes: sur les quelque 3000 positions que compte le budget de l'Etat, seuls 49 ont fait l'objet d'un dépassement justifié mais néanmoins à compenser. On peut donc en déduire que le suivi des dépenses est pleinement sous contrôle. En chiffres bruts ces 15 millions représentent en fait moins d'un demi-pourcent du total des charges prévues au budget. Ces 15 millions sont dus pour une très grande partie à des

¹ Message en pp. 93ss.

charges liées sur lesquelles nous n'avons pas de prise. Même si le nombre de crédits dépasse la moyenne, le montant total reste stable et conforme à la moyenne des 20 dernières années. Le groupe démocrate-chrétien félicite donc le Conseil d'Etat pour sa très bonne gestion des deniers publics et à l'aune de son acceptation unanime vous recommande également d'accepter ce décret.

Corminbœuf Dominique (PS/SP, BR). Le projet de décret N° 230 qui nous est présenté a retenu toute l'attention du groupe socialiste. Nous avons constaté que toutes les demandes de crédits supplémentaires étaient compensées. Nous remarquons aussi que proportionnellement le montant de 15 246 000 francs n'est pas plus important que les autres années et que les montants par département sont aussi proportionnels à leur budget. Le groupe socialiste constate donc que ce décret n'entraîne aucune augmentation du budget 2010 puisque évidemment chaque montant est compensé. C'est avec ces considérations que le groupe socialiste accepte d'entrer en matière et votera en faveur de ce décret N° 230. Merci de votre attention.

Thürler Jean-Pierre (PLR/FDP, GR). Le projet de décret N° 230 a retenu l'attention du groupe libéral-radical nécessaire à son examen. Au nombre de 49, ces crédits complémentaires d'un montant de 15,25 millions sont compensés pour 47 d'entre eux par des économies budgétaires et les deux autres par des augmentations de recettes, ceci conformément aux dispositions légales qui régissent les finances de l'Etat. Fort de ces constats, le groupe libéral-radical souligne la bonne gestion budgétaire de l'exercice 2010 par l'ensemble des directions et de leurs services sous l'œil avisé de notre grand argentier cantonal. Dans ce sens, il accepte ce projet de décret à l'unanimité.

Losey Michel (UDC/SVP, BR). Le groupe de l'Union démocratique du centre a également pris connaissance du décret N° 230. Nous avons reçu toutes les explications et compléments d'information aux questions posées lors de la séance de la Commission des finances et de gestion. Ces informations ont été fournies au groupe et c'est à l'unanimité que le groupe va accepter ce décret tel que présenté.

Beyeler Hans-Rudolf (ACG/MLB, SE). Unsere Fraktion hat die Botschaft Nr. 230 eingehend diskutiert und wird der Vorlage einstimmig zustimmen. Wir konnten feststellen, dass alle Direktionen sehr budgetgetreu wirtschaften und die Nachtragskredite sich im Durchschnitt der letzten Jahre bewegen. Hingegen hat die Anzahl der Nachtragskredite massiv zugenommen. Unsere Fraktion fordert Sie deshalb auf, diese Nachtragskredite zu genehmigen und der Botschaft Nr. 230 zuzustimmen.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Lecture des articles

ART. 1

– Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

– La lecture des articles est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

– Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 93 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnone (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B. (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 93.

Motion M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler (au nom des groupes PDC, PLR et UDC)
(baisse de l'imposition fiscale)¹

Prise en considération

Geinoz Jean-Denis (PLR/FDP, GR). Trois groupes politiques, le groupe démocrate-chrétien, le groupe de l'Union démocratique du centre et le groupe libéral-radical, ont déposé cette motion en juin dernier. En gros, elle demandait:

- une baisse de l'impôt des personnes physiques entre 5 et 30% sur cinq ans pour un montant d'environ 170 millions pour le canton et 131 millions pour les communes;
- deuxièmement, une baisse du taux d'impôt des personnes morales afin de ramener le taux à 7%; l'incidence pour le canton serait d'environ 15 millions et environ 12 millions pour les communes;
- Une baisse du taux d'imposition de 50% des prestations en capital provenant de la prévoyance; l'incidence financière pour le canton serait d'environ 8 millions et pour les communes 6 millions.

Quelles sont les raisons qui nous ont poussés à lancer cette motion? En premier lieu, la bonne santé de nos finances, les bénéfices d'exercices à répétition et l'augmentation des rentrées fiscales, ceci malgré les baisses consenties. Il était donc logique de vouloir ramener la perception des impôts le plus près possible de la moyenne suisse. Nos concitoyens et les entreprises attendent un effort de la part de l'Etat. Ensuite, il s'agissait de donner un signal fort afin que notre canton devienne attractif pour les personnes physiques, les entreprises et les retraités. Dans l'intervalle, certains éléments ont assombri le ciel sans voile de l'état de nos finances: la perte abyssale de la Banque Nationale Suisse, chiffrée à 21 milliards, qui aurait pour conséquence le non-versement des bénéfices aux cantons, 58 millions pour Fribourg; la RPT fédérale pourrait être revue à la baisse et pourrait coûter environ 40 millions et finalement diverse charges reportées sur le canton, comme par exemple le fonds de fusion.

Comme le groupe libéral-radical assume des responsabilités dans la conduite de l'Etat, il devenait déraisonnable de persister dans le sens premier de la motion.

En voici les raisons:

La motion est trop contraignante et trop forte en raison de l'actualité. Sur le plan des délais, elle est trop directive et, enfin, la baisse du taux d'imposition des prestations en capital ne provoquera pas un afflux massif de contribuables. Eu égard aux éléments cités, la grande majorité du groupe libéral-radical a choisi la sagesse ou comme le dit l'adage: «un tiens vaut mieux que deux tu l'auras»!

Nos réflexions sont les suivantes:

Avec cette motion le message au Conseil d'Etat est donné. Il ne pourra laisser cette motion dans un tiroir. Afin de contenter les différents intérêts, le Conseil d'Etat pourra jouer avec le barème et/ou le coefficient. L'échéancier des mesures proposées sera laissé à l'appréciation du Conseil d'Etat avec un contrôle du parlement et de la Commission des finances et de gestion.

En résumé, le groupe libéral-radical a privilégié la réflexion et a choisi la force, la finesse, la flexibilité et la responsabilité tout en préservant la solidarité avec nos collègues du groupe démocrate-chrétien et du groupe de l'Union démocratique du centre. Notre position, dans la grande majorité du groupe libéral-radical, est arrêtée comme suit:

«Oui» au fractionnement de la motion,
«Oui» aux baisses d'impôts des personnes physiques et morales,
«Non» à la baisse du taux d'imposition des prestations en capital et à l'échéancier.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL). Comme annoncé lors de l'approbation des comptes de 2009, notre groupe a activement participé à l'élaboration de la motion présentée par les trois groupes parlementaires qui, tous les trois, demandent une diminution importante de la fiscalité pour les contribuables de notre canton. En effet, les réserves sont conséquentes, voire très importantes, suite à la vente de l'or de la Banque Nationale et les contribuables fribourgeois n'ont que très peu profité de cette situation privilégiée. Il est temps que l'ensemble des contribuables fribourgeois en profite et que notre canton devienne enfin plus attractif. Nous en avons assez d'être à la traîne dans le classement sur la fiscalité et notre canton est l'un des moins attractifs concernant la fiscalité. En 2008, lors du dépôt de notre motion concernant la diminution de 10%, j'avais trouvé le Conseil d'Etat trop frileux dans sa réponse. M. le Commissaire, vous m'aviez demandé de ne pas faire preuve de frilosité lorsque vous viendrez me demander où il faudrait économiser. Trois ans plus tard, le constat est toujours le même. Le canton fait des réserves, les prestations augmentent et, jusqu'à preuve du contraire, il n'a pas été nécessaire de toucher dans les prestations publiques et notre canton reste à la traîne au niveau de cette attractivité fiscale. M^{mes} et MM., sans trop de difficultés, il nous paraît possible d'accepter cette diminution fiscale sans toucher aux prestations de notre canton. Les comptes 2010 seront certainement sur la ligne des dernières années. Alors osons faire profiter les Fribourgeois de cette bonne santé financière!

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat nous dit qu'il est convaincu que nous devons poursuivre cette politique de diminution fiscale et je l'en remercie. Notre groupe acceptera le fractionnement et la diminution d'impôts sur les personnes physiques et la baisse d'impôts sur les personnes morales. Cette diminution favorisera les moyens et bas revenus qui sont, je le rappelle, la grande majorité des contribuables fribourgeois.

Les représentants des communes vont à nouveau réagir mais, M^{mes} et MM. les Député-e-s, avez-vous pris connaissance des statistiques concernant les commu-

¹ Déposée et développée le 17 juin 2010, BGC juin p. 1055; réponse du Conseil d'Etat le 11 janvier 2011, BGC février p. 267.

nes fribourgeoises? La grande majorité des communes fribourgeoises est en bonne santé financière. Nous pouvons le constater dans ce document que mis à part 5 communes sur 168, qui sont à 100% et plus, elles ont toutes une fiscalité inférieure. Je ne vais pas les citer; vous avez pu en prendre connaissance dans le document des statistiques.

Je reconnais que la nouvelle péréquation financière est injuste pour un certain nombre de communes. Le Directeur des institutions s'est engagé, dans cette salle, à corriger ces erreurs le plus rapidement et je lui fais confiance. J'espère que ces corrections seront rapidement effectuées. Je rappelle que les communes, et de loin, n'ont pas été oubliées dans cette salle: le transfert de charges des hôpitaux, les 50 millions du fonds de fusion, la deuxième année d'école enfantine, les justices de paix et j'en passe.

L'occasion de rendre notre canton un peu plus attractif se présente aujourd'hui. Nous devons saisir l'opportunité de faire un geste pour nos citoyens. Il y a de nombreuses années, nous avions demandé aux employés de notre canton de faire un effort car notre situation financière était particulièrement difficile. Aujourd'hui, notre canton est dans une situation favorable. Nous devons également en faire profiter toute la population. M. le Commissaire va certainement nous dire que la Banque Nationale Suisse coupera dans les dividendes distribués aux cantons, ceci dû à la perte sur le change de 23 milliards à fin 2010. Or, suite à un article paru dans la NZZ, la situation sur le marché des devises s'est déjà améliorée puisque la perte s'est réduite de 9 milliards en un seul mois. On parlait de 21 milliards, ensuite plus que de 9, et il y aurait encore une marge d'appréciation. Je fais confiance aux talents de négociateur des ministres des finances de notre pays.

Notre groupe soutiendra également la baisse du taux d'imposition des prestations en capital. Contrairement au Conseil d'Etat, le groupe de l'Union démocratique du centre est convaincu que les jeunes retraités sont beaucoup plus mobiles que ces quinze dernières années. Ils n'ont plus la même fibre patriotique que par le passé. Aujourd'hui, la population est mobile et a moins de scrupules à se déplacer quelques mois pour gagner quelques dizaines de milliers de francs. C'est pourquoi cette mesure permettra aux bénéficiaires de prestations en capital de rester dans notre canton et, pourquoi pas, d'attirer d'autres contribuables. Le Conseil d'Etat ne doit pas concevoir cette diminution fiscale comme une perte mais bien comme un investissement. Suite à un entretien accordé à la Télé, notre groupe a pris connaissance avec satisfaction de la réflexion faite par le Conseil d'Etat pour tenter de maîtriser d'une façon plus efficace les dépenses et, de ce fait, faire bénéficier la population fribourgeoise d'une baisse fiscale.

Notre groupe soutiendra également l'échéancier proposé en tenant compte des diminutions effectuées cette année et que le solde soit mis en œuvre pour les années 2012 à 2015.

Avec ces quelques précisions, le groupe de l'Union démocratique du centre continue à soutenir une fiscalité attractive pour notre canton et continuera à défendre les intérêts de tous les contribuables fribourgeois.

Romanens Jean-Louis (PDC/CVP, GR). La situation financière exceptionnelle du canton a autorisé les groupes parlementaires PDC, PLR et UDC à déposer une motion pour une baisse sensible de la fiscalité cantonale. Notre canton a engrangé durant les années 2003 à 2009 un bénéfice global de 334 millions, soit une moyenne de près de 50 millions par an, et ceci après la création de plusieurs dizaines de millions de provisions, lesquelles se soldent à 414 millions à fin 2009. Les comptes 2010 vont certainement présenter un résultat correspondant à la moyenne de ces dernières années. En plus de cela, le canton a pu réduire sa fiscalité de 180 millions durant ces sept années et améliorer sensiblement les prestations de l'Etat puisque les moyens mis à disposition de la formation ont augmenté de 160 millions, ceux pour la santé accusent une progression de 115 millions et pour l'action sociale 130 millions.

L'Etat, en conséquence, a amélioré sensiblement le sort des Fribourgeoises et des Fribourgeois. Il convient maintenant de faire un effort plus substantiel pour améliorer la fiscalité. La motion de nos collègues Siggen/Thürler va tout à fait dans le bon sens en demandant:

- une baisse importante de la fiscalité pour les personnes physiques, baisse qui veut favoriser largement les bas revenus pour lesquels une réduction de 30% est demandée avec un système dégressif qui aboutit à 5% pour le haut du barème et ceci sur cinq ans;
- une baisse du taux d'imposition des personnes morales de 9,5 à 7%;
- une baisse de 50% de la ponction fiscale opérée sur les capitaux de prévoyance, qui sont très fortement taxés à Fribourg.

L'incidence financière sera de 52 millions pour 2012 et 37 millions pour les années 2013 à 2015, soit un total de 161 millions, compte tenu de ce qui a déjà été voté pour 2011.

Pour les capitaux de prévoyance, le Conseil d'Etat annonce un effort de 8,5 millions. Nous sommes toutefois persuadés que la baisse du taux d'imposition des prestations en capital ne privera pas l'Etat de rentrées fiscales. Au contraire, en devenant concurrentiel notre canton pourra taxer les capitaux supplémentaires qui maintiendront leur domicile dans le canton du fait que la fiscalité dans ce domaine sera comparable à celle de nos cantons voisins.

Ces baisses fiscales souhaitées par les milieux économiques permettront de recadrer quelque peu Fribourg dans l'économie suisse, qui pourra ainsi offrir une fiscalité plus concurrentielle. J'espère que les députés défenseurs de l'économie démontreront leur volonté de défendre les intérêts des milieux qui font d'énormes efforts pour créer de l'emploi et de la plus-value pour notre canton en soutenant massivement l'ensemble de cette motion. Notre groupe note avec satisfaction que cette motion intervient au moment où notre canton a les moyens de consentir à ces sacrifices sans mettre en péril son fonctionnement et surtout sans affaiblir les prestations de l'Etat, notamment au niveau de la formation, de la santé et de l'action sociale.

Aussi, au nom de la majorité du groupe démocrate-chrétien, je vous demande d'accepter le fractionnement de la motion, d'accepter les baisses pour les personnes physiques et les personnes morales, d'accepter la baisse proposée pour l'imposition des capitaux de prévoyance et d'accepter l'échéancier proposé par la motion.

Beyeler Hans-Rudolf (*ACG/MLB, SE*). Unsere Fraktion hat die Motion Siggen/Thürler betreffend der Senkung der Steuerbelastung eingehend diskutiert und kommt zu folgendem Schluss: Das Budget 2011 wurde vom Grossen Rat in der Novembersession genehmigt und kann jetzt nicht mehr mit einer zusätzlichen Steuerensenkung in der Höhe von 50 Mio. Fr. belastet werden. Die Senkung der Steuern würde einmal mehr die Gemeinden treffen. Allein die Senkung der Steuern der natürlichen Personen verursacht eine Steuereinbusse für die Gemeinden von 131 Mio. Fr. in den kommenden 5 Jahren. Dazu kommt die Einbusse des Kantons von rund 170 Mio. Fr. Die Senkung des Steuersatzes für juristische Personen würde sich mit 15 Mio. Fr. für den Kanton und 11,6 Mio. Fr. für die Gemeinden auswirken. Ebenfalls rund 15 Mio. Fr. Steuerausfall beträgt die Summe aus der Senkung des Steuersatzes auf Kapitalleistungen aus der Vorsorge.

Unserer Fraktion scheinen Steuerensenkungen in dieser Grössenordnung unverantwortlich und gefährden neben dem finanziellen Haushalt des Kantons auch oder insbesondere die finanzielle Planung der Gemeinden. In einer Phase, wo Staaten in ganz Europa mit grossen Finanzsorgen kämpfen, die Nationalbank Milliardendefizite schreibt, können wir als Kanton Freiburg zusammen mit den Gemeinden nicht auf rund 350 Mio. Fr. Einnahmen verzichten.

Unsere Fraktion beantragt deswegen, die Vorlage abzulehnen.

Girard Raoul (*PS/SP, GR*). Le groupe socialiste attend depuis quelques mois, avec une certaine anxiété, le traitement de cette motion. Pourquoi de l'anxiété? Dans un premier temps, cela doit certainement être dû au célèbre réflexe de Pavlov puisque, on doit bien l'avouer, le groupe socialiste aura été peu entendu sur les thèmes fiscaux ces dernières années. Mais je crois que la véritable anxiété vient clairement de la motion en elle-même.

Nous sommes en présence d'une motion extrême, d'une motion jusqu'au-boutiste. L'impact d'une acceptation amènerait des conséquences inimaginables. Une preuve pour étayer cela, une simple preuve: Il y a quelques semaines – et cela a été dit ce matin – la BNS a annoncé que ses résultats annuels ne permettraient pas de verser une part des bénéfices aux cantons et tous les conseillers d'Etat concernés, tous, ont réagi en déclarant que cette situation allait être problématique et qu'elle aurait des conséquences.

Pour le canton de Fribourg, le manque à gagner avoisinait les 50 millions. Avec les motions traitées ce matin, ce n'est pas de 50 millions dont on parle, mais plus de 190 millions pour le canton et de 150 millions pour les communes! Au total, on parle donc ici d'une somme de 340 millions, c'est-à-dire six à sept fois supérieure

au manque créé par l'absence du bénéfice de la BNS. Six à sept fois, Mesdames et Messieurs!

Inutile pour moi d'argumenter plus loin. Vous comprendrez pourquoi il y a quelques semaines nous avons appelé les motionnaires à la raison et à retirer leur motion. Il n'en est rien, nous la refuserons donc à l'unanimité!

Concernant la position du Conseil d'Etat et ce fractionnement proposé, notre groupe reste perplexe pour le moins. Le Conseil d'Etat se dit inquiet, très inquiet même, si la motion devait être acceptée, mais il propose tout de même d'en garder quelque chose. Mais le «quelque chose» n'a rien à voir avec le fonds même de cette motion. Nous nous interrogeons sur le fait de savoir pourquoi le Conseil d'Etat ne refuse pas totalement cette motion. Si un parlementaire fédéral demandait plusieurs mesures concernant des législations routières et qu'il glissait par ailleurs une motion voulant faire rouler les voitures à 50km/h sur l'auto-route, il est sûr que sa motion serait balayée! On ne lui répondrait certainement pas «Non, on ne peut pas mais on va quand même fractionner et tenter peut-être de baisser à 115». Mon exemple est absurde – je le reconnais volontiers – mais les proportions sont bel et bien les mêmes. La motion n'est pas acceptable, son fractionnement non plus!

C'est avec ces considérations que le groupe socialiste refusera le fractionnement ainsi que la motion.

Grandjean Denis (*PDC/CVP, VE*). Depuis le 17 juin 2010, date du dépôt de cette motion pour une baisse fiscale, des modifications de la situation financière ont eu lieu. En effet, la BNS a annoncé que le versement de 58 millions de francs au canton de Fribourg n'aurait certainement pas lieu. De plus, les charges sur la santé devraient augmenter pour le canton, la deuxième année d'école enfantine sera effective dans plus de communes, l'application du nouveau code de procédure pénale, avec le système des avocats de la première heure entraînera également de nouvelles charges.

En ce qui concerne les communes, je me fais du souci pour les futur-e-s conseillères et conseillers communaux si nous obligeons les communes à devenir anorexiques financièrement. En effet, nos communes ont une augmentation des charges liées. Elles ont des projets qui doivent aboutir, par exemple, des écoles, des réseaux d'eau, des routes ou des rénovations de homes. En Veveyse, la rénovation et l'adaptation des homes vont représenter une charge d'environ 22 millions pour les communes du district, dans la Glâne, une somme de 48 millions, et, dans les autres districts, il y a certainement un besoin d'adaptation aussi. S'ils ont des moyens financiers, le canton et les communes favorisent l'économie par des investissements. Si nous décidons de donner moins de moyens financiers aux communes, le risque est très grand que les conseils communaux diminuent leurs investissements et l'entretien du patrimoine, ce qui coûtera beaucoup plus cher plus tard.

Afin de maintenir les prestations actuelles et devant les défis du canton et des communes, je vous invite à refuser cette motion.

Bourgknecht Jean (*PDC/CVP, FV*). Mes intérêts dans ce débat, vous vous en doutez bien, sont à la fois ceux d'un membre d'un exécutif communal et d'un contribuable. Je tiens, au nom d'une minorité du groupe démocrate-chrétien, à vous demander de rejeter cette motion. Je ne vais pas m'étendre longuement sur les arguments émis tant par le Club des communes que par le comité de l'Association des communes fribourgeoises. Ces arguments pertinents, vous les avez reçus et vous les connaissez tous car ils ont déjà été avancés lors de précédents et similaires débats. Ce qui est nouveau aujourd'hui, c'est l'ampleur des baisses fiscales présentées dans cette motion, qui n'a rien de comparable avec ce qui a été décidé jusqu'à ce jour, et c'est bien cela qui est inquiétant!

Malgré cette ampleur, il est certes vraisemblable que les incidences soient supportables pour le canton même si la prudence doit être de mise et personne n'est à même de prédire l'avenir dans ce domaine. Il est certain aussi que cela pourrait accroître l'attractivité économique de notre canton. Par contre, il en est tout autrement pour les communes qui ne sont globalement pas aujourd'hui dans une situation financière aussi positive que le canton: 1 milliard de dettes pour les communes, 1 milliard de fortune pour le canton!

Dans ce contexte, il est regrettable que la motion qui nous est soumise ignore sciemment la revendication exprimée depuis des années par les communes de découpler la fiscalité cantonale et la fiscalité communale. Il aurait été possible aux motionnaires de le faire; ils ne l'ont pas fait. Une nouvelle fois, j'y vois une volonté de forcer la main aux communes au risque de porter atteinte à leur autonomie. J'y vois un refus de tenir compte du fait que la situation financière des communes n'est pas la même que celle du canton. J'y vois aussi un manque de confiance dans la capacité des communes de se gérer du mieux qu'elles le peuvent et de procéder elles-mêmes, quand elles le peuvent, à une baisse de leur fiscalité.

Certains parmi vous me rétorqueront certainement que cette position exprime une nouvelle fois celle du lobby des communes et que nous devons regarder dans cette enceinte l'intérêt du canton. Mais l'intérêt du canton, Mesdames et Messieurs, n'est-il pas aussi de veiller à avoir des communes financièrement saines, qui puissent continuer à investir pour leurs propres besoins et garantir un minimum de prestations pour leurs habitants? Et quelle serait l'image que donnerait un canton qui baisserait ses impôts pour renforcer son attractivité et qui verrait simultanément une grande partie de ses communes être obligées d'augmenter les leurs ou alors de réduire fortement leurs prestations? Cela n'est pas cohérent si l'on veut donner une image positive et dynamique de notre canton!

Quand je parle de l'ampleur de la baisse proposée, je me permettrai – sans vouloir vous abreuver de chiffres – à titre d'exemple, de citer la conséquence telle qu'elle a été calculée pour la ville de Fribourg:

- Impôt sur le revenu des personnes physiques, près de 16 millions de moins par année par rapport à un total de rentrées d'environ 70 millions;

- Bénéfice des personnes morales, environ 3,5 millions de moins par an sur 18 millions.

Au total, si la motion devait être acceptée dans sa totalité, ce sont 20 millions de rentrées fiscales environ en moins par année pour la ville, évidemment répétitives, sur un total, tous impôts confondus, d'un peu plus de 120 millions. Cela représente évidemment beaucoup plus que l'ensemble des différentes baisses fiscales votées ces dernières années et surtout cela représente un sixième de moins de rentrées fiscales. En ayant connaissance de ces chiffres dont l'ordre de grandeur est certainement identique dans de nombreuses communes, en sachant aussi que la marge de manœuvre des communes est extrêmement faible au vu de l'importance des dépenses liées, constatant dès lors que cette situation n'est plus supportable pour les communes, j'estime qu'il est irresponsable d'accepter cette motion car elle ne garantit plus à terme un fonctionnement correct de nos collectivités publiques communales.

Je ne peux en conséquence que la refuser dans sa globalité et vous invite, avec une minorité du groupe démocrate-chrétien, à en faire de même. Il va de soi que ces arguments sont aussi valables par rapport à la position quelque peu plus modérée du Conseil d'Etat.

Mutter Christa (*ACG/MLB, FV*). Je remercie les trois intervenants, M. Beyeler, M. Grandjean et M. Bourgknecht, qui ont défendu les soucis des communes. Je ne vais pas répéter ces arguments, je les partage. Il faut dire que personnellement, à un certain moment, moi, j'ai arrêté de compter! Est-ce que nous sommes à la douzième, treizième, quinzisième ou seizième motion de baisse d'impôts de cette législature? Peu importe, tellement est claire la volonté des motionnaires groupés d'appauvrir systématiquement le service public! La motion que nous votons maintenant est l'exemple flagrant d'une action purement électoraliste et irresponsable. Ce tir groupé à la mitrailleuse, qui vise un peu partout, touchera beaucoup de monde. C'est une action gratuite mais qui nous coûtera très cher, près de 350 millions selon les calculs cumulés qu'on fait miroiter aux électeurs avec des revenus bas et moyens, aux PME et aux familles! N'oublions pas que des baisses annoncées en pour-cent apportent peu, en francs, à chacun de ces contribuables. Mais elles vont engendrer inévitablement des suppressions de prestations qui sont très importantes justement pour cette tranche de contribuables. Il n'y a aucun doute, les conséquences toucheront d'abord les milieux que les motionnaires disent favoriser. Regardons un peu autour de nous! D'abord, c'est évident et ce n'est pas l'éditorialiste de la NZZ qui va le changer, la tirelire automatique de la Banque Nationale se vide et l'automatisme n'aura plus lieu. Ce sera un manque à gagner potentiel mais très probablement substantiel, dans les caisses du canton, dont il faut tenir compte dans les décisions d'aujourd'hui. Dans tous les cantons qui ont effectué des baisses de loyer telles qu'on les discute aujourd'hui, les prestations pour les familles, pour les écoles, pour les homes et foyers sont nettement plus faibles qu'à Fribourg, les subventions pour les caisses maladie plus restreintes, les offres en formation plus sélectives et le service général de l'Etat et des communes moins social.

Avec cette attitude, c'est impossible de financer un canton universitaire, un canton qui veut moderniser son économie et un canton qui voit grandir sa population et pour laquelle il faut aussi mettre en place des infrastructures. Le mythe que vous dressez, le mythe de la fuite fiscale, moi, je ne le vois pas. Moi, je vois arriver de nouveaux habitants! Il est certainement facile de vouloir construire des contournements, de financer des remontées mécaniques ou des tavillons. Il est aussi facile de reporter des charges communales au canton à la pelle. L'Alliance centre gauche demande un peu de cohérence et propose à toutes celles et ceux qui ont voté ces projets de rejeter cette motion. Nous avons discuté le fractionnement. Nous étions très partagés sur la tactique à adopter. Mais c'est évident, face à la multitude de propositions qui, ensemble, sont inacceptables, nous proposons simplement de rejeter en bloc.

Corminbœuf Dominique (*PS/SP, BR*). Moins 58 millions, la Banque Nationale! Moins 35–40 millions, l'Hôpital fribourgeois! Moins 42 millions, l'Université! Je vous concède que les derniers millions concernent un rattrapage d'une faveur historique de la Confédération, qui prend fin, à l'égard de notre université. Ce rattrapage se fait sur dix ans pour passer au budget annuel de l'Etat de 42 à 84 millions. Nous devons analyser les dernières baisses fiscales à moyen terme avant d'aller plus loin. Soyons raisonnables, préservons les capacités financières de notre canton et surtout celles de nos communes!

Pour assumer toutes les demandes de ce parlement et les tâches de base et obligatoires de l'Etat, il faut des moyens. L'exemple de tout à l'heure, durant le débat qui nous a occupés sur les chalets d'alpage, est significatif. Je vous le cite: «L'Etat doit mettre la main au portemonnaie». Pour ça, il faut des moyens. Chers collègues, prenons nos responsabilités, refusons cette motion qui déstabilisera à long terme nos finances cantonales et surtout nos finances communales!

Clément Pierre-Alain (*PS/SP, FV*). Si j'interviens c'est d'abord pour apporter quelques correctifs à certains arguments déjà rapportés tout à l'heure. On a malheureusement l'habitude – qu'il faudrait abandonner – d'opposer les intérêts de l'Etat à ceux des communes et de voir ce Grand Conseil comme une sorte d'endroit privilégié où ces deux communautés s'affronteraient. J'aimerais rappeler que le citoyen de notre canton est également citoyen des communes et qu'il est évidemment concerné non seulement en tant que contribuable mais également en tant que bénéficiaire des prestations de l'Etat.

Jusqu'à maintenant, le dernier débat a eu lieu au mois de novembre de l'année dernière, on peut presque dire que l'on procédait par étape – j'allais dire «à la mode fribourgeoise» – par des mesures que certains considéraient comme homéopathiques. Avec cette motion, force est d'avouer, et d'ailleurs les motionnaires le reconnaissent eux-mêmes, qu'il s'agit d'un changement total de paradigmes parce qu'il s'agit de poser finalement les bases, programmées, d'une dérégulation de la plus haute importance! Mon collègue, M. Raoul Girard, a totalisé la somme dont il est question à 340 mil-

lions. Elle est évidemment bien plus importante que les modifications qui ont été votées jusqu'à maintenant. Alors que nous sommes dans une situation générale où, et c'est le Grand Conseil qui le demande aussi, les besoins en investissements augmentent, notamment dans le domaine des infrastructures routières, dans le domaine des infrastructures scolaires et que des besoins importants liés à la croissance de notre population apparaissent, alors que des missions engagées par notre Constitution sont également en cours, nous voilà une fois de plus dans le cadre finalement d'une compétition fiscale, une course sans fin. Visiblement, nous sommes appelés à statuer sur une motion qui vise une diminution spectaculaire du rendement de la fiscalité. Mesdames et Messieurs, à notre avis, la situation est grave dans la mesure où, une fois de plus, nous devrions, et c'est là le problème fondamental à mes yeux, adopter une mesure structurelle durable alors que finalement nous ne bénéficions au niveau cantonal que d'une situation qui n'est que conjoncturelle et par conséquent très friable. D'ailleurs sur le fond, je peux même imaginer facilement que le Conseil d'Etat aurait rédigé peut-être une autre réponse s'il avait connu plus tôt la situation actuelle de la Banque Nationale. Une fois de plus hélas sans même les consulter, on entraîne des communes dans ce bateau légèrement ivre de la dérégulation: 150 millions de moins pour les communes! Mon collègue, Jean Bourgknecht, vous a rappelé les conséquences qu'elles auraient pour une baisse d'en gros un sixième de l'ensemble de la fiscalité pour la ville de Fribourg. C'est évidemment – comment dire – une mise à mort programmée des nouveaux investissements nécessaires, c'est l'affaiblissement non seulement de nos structures mais surtout en raison de l'enchevêtrement des participations communales dans des nombreux domaines des tâches confiées par les lois. Je ne voudrais pas appartenir à un nouveau parti qui s'appellerait DORG, c'est-à-dire «demain, on rase gratis», raison pour laquelle je me joins évidemment à mon groupe pour vous demander de refuser la transmission de cette motion quelle que soit sa forme! D'ailleurs, dans l'hypothèse plus que probable de la transmission de cette motion, il y aura encore d'autres débats lorsque le Conseil d'Etat présentera son projet de loi.

Andrey Pascal (*PDC/CVP, GR*). Rassurez-vous, je serai très bref! Je ne vais pas énumérer tous les arguments des pour et des contre pour cette motion. Si j'interviens, c'est au nom d'une minorité des communes qui ont des grandes difficultés financières. M. Page a cité ces communes ayant des taux d'impôts de 1 franc, des taxes immobilières de 2,8 à 3%, qui ne savent plus comment faire pour boucler leur budget et qui, récemment, ont reçu un courrier du Service des communes – qui fait son travail, je ne le lui lance pas la pierre! – qui disait qu'on dépasse encore de 1–2% ce fameux 5% que tous les exécutifs connaissent!

Comment faire? Vous savez très bien que lorsqu'il faut proposer des hausses d'impôts jusqu'à 1 franc, voire même supérieure, alors qu'on est déjà à 90%, c'est très difficile! Et ce sont les contribuables qui sortent leur portemonnaie. Alors, lorsqu'une déduction nous vient encore du canton alors que ces communes, par

leur hausse d'impôts, n'arrivent qu'à égaliser le déficit, qu'elles n'ont plus les moyens pour investir, qu'elles ont les taxes des déchets au maximum parce que cela doit s'autofinancer, dites-moi comment procéder pour qu'on puisse encore vivre? On est à la veille d'un renouvellement des exécutifs communaux. Dans ces communes-là, qui sont dans des difficultés financières, eh bien, ce n'est pas un argument pour motiver les gens à être candidats pour le conseil communal!

Alors, s'il vous plaît, pour ces communes et bien d'autres qui ont des difficultés financières, telle que présentée, je vous demande simplement de rejeter cette motion!

Rossier Jean-Claude (*UDC/SVP, GL*). Je m'exprime aujourd'hui en tant qu'ancien conseiller communal – et fier de l'avoir été pendant cinq ans à Romont – pour vous dire que je constate depuis un certain temps dans ce parlement une augmentation du nombre de pleureuses. Je vous informe, au cas où vous ne le sauriez pas, qu'il existe à Romont, le Vendredi-Saint – c'est tout prochainement – le cortège des pleureuses. Dès lors, j'invite toutes celles et tous ceux qui le souhaitent à y participer. Je leur procurerai une râpe avec les oignons pour faire plus vrai et, avec plaisir, l'apéritif à la fin de la cérémonie qui dure relativement longtemps.

Ceci étant, je constate que notre collègue député, Raoul Girard, n'a pas changé son artillerie puisque le 2 avril 2008 – il doit s'en souvenir – lorsque nous avions voté tout un tas de baisses d'impôts, il disait: «C'est donc un véritable feu d'artifice auquel nous assistons ce matin. Je devrais dire plutôt dire un festival de baisses d'impôts. Ne traduisez pas ici que le groupe socialiste est une force terne et contre toute forme d'ambiance festive! Nous souhaitons ce matin attirer l'attention de ce parlement sur les effets dangereux des engins pyrotechniques. Ceux-ci, vous le savez, sont chers. Ils sont très chers, ne durent qu'un temps et surtout sont à utiliser avec beaucoup de précautions». M. le Député, les seuls engins pyrotechniques que j'ai vus ce sont ceux tirés par la commune de Morat sur le lac du même nom le 1^{er} août puisque j'ai chaque fois le plaisir d'aller les admirer, sous-entendu que la commune de Romont n'en a pas les moyens! Le même député relevait, à tort puisqu'il a été repris par M. le Commissaire du gouvernement – que l'Etat faisait le maximum pour déverser une partie des charges sur les communes. M. le Commissaire du gouvernement, vous l'avez repris et vous avez dit: «J'aimerais m'inscrire en faux – ce qui est vrai – lorsqu'il affirme que le canton n'a de cesse de reporter les charges sur les communes. Ce n'est pas du tout le cas, c'est exactement le contraire qui s'est passé».

Ceci étant, quand je vois qu'au niveau des grandes communes, on pleure la misère, j'ai quand même aussi constaté – puisque tout le monde l'a reçu – le fameux bouquin vert où il y a toutes les positions des grandes communes fribourgeoises. Je ne cite que les chefs-lieux:

1. «Châtel-Saint-Denis, 86,6 et 2‰»; cette même commune de Châtel-Saint-Denis a fait 4 millions de provisions de réserve sur l'exercice 2009;

2. «Villars-sur-Glâne – M^{me} la Syndique n'est pas là – 63,9 et 2,5‰»;

3. «Bulle, 74,3»;

4. «Fribourg, 77,3»;

5. «Tavel, 78»;

6. «Romont, 100», seul chef-lieu qui est à 100% et j'y reviendrai tout à l'heure;

7. «Morat, 67»;

8. «Estavayer, 88»;

9. «Guin, 74»;

Alors, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers communaux, vous avez encore de la marge par rapport à ce que nous demandons.

Ceci étant, si on veut faire des économies on le peut! Je vous cite l'exemple que j'ai vécu en 2001 comme nouveau conseiller communal à Romont. Un grand contribuable nous avisait en septembre de la même année qu'il allait diminuer ses impôts, les réduisant de 4 millions à 300 000 en l'espace de trois ans. Mesdames et Messieurs, nous avons passé des soirées à revoir le budget, à réétudier toutes les possibilités d'économiser. Nous sommes arrivés à un résultat extraordinaire, ne faisant qu'une petite augmentation d'impôts de 10 centimes. Je me souviens à l'époque, nous étions venus également auprès du Conseil d'Etat, Romont était alors en classe II, pour demander s'il n'y avait pas une possibilité de changer de classe. On nous a répondu que ce n'était pas possible. Nous sommes rentrés à la maison. Nous nous sommes mis à la tâche et nous avons réussi un tour de force en économisant plus d'un million et, durant la même période, même avec un taux d'imposition à 1,10 franc, on a investi. A l'heure actuelle, la même commune de Romont, malgré le transfert des charges de l'Etat, est encore à 1 franc, et on nous dit qu'on ne peut pas économiser! Les résultats qui sont encore communiqués, c'est plus d'un million de bénéfice, c'est des provisions un peu partout!

Ceci étant, moi, je l'ai dit, je suis également membre du Club des communes, j'ai beaucoup défendu les communes. Et dans cette enceinte, on doit aussi défendre le canton. Je pense que ces baisses fiscales demandées sont tout à fait supportables. En tout cas, je voterai l'ensemble de ces motions.

Suter Olivier (*ACG/MLB, SC*). Je vais reprendre mes propos là où je les ai laissés hier. On a parlé de moyenne suisse des impôts cantonaux et que le canton de Fribourg occupe actuellement une imposition plus élevée que les autres dans le classement. Je crois, comme l'a dit aussi ma collègue, Christa Mutter, que cela n'influence absolument pas l'attractivité du canton puisqu'on a la plus forte augmentation démographique de Suisse actuellement dans le canton Fribourg, ceci pour des raisons entre autres de coûts des loyers ou de disponibilités de terrain par exemple sur la Riviera vaudoise ou dans le canton de Berne, avec des habitants qui viennent «se réfugier» dans notre canton.

Donc au niveau de l'attractivité, je pense que le canton de Fribourg est tout à fait compétitif au niveau suisse. Il y a un proverbe qui dit que «l'argent ne fait pas le bonheur», mais on parle souvent du bonheur de la population uniquement à travers l'argent. On le fait encore aujourd'hui. Je voudrais simplement prendre ici l'exemple d'un pays qui s'appelle le Bhoutan et dont en 1972 le roi, a évalué non seulement l'attractivité ou la qualité de vie de ses habitants à travers le produit intérieur brut, comme cela se fait souvent, mais aussi à travers différents critères qui sont entre autres, la croissance, le développement économiques mais aussi la conservation et la promotion de la culture, la sauvegarde de l'environnement, l'utilisation des ressources de manière durable et la gouvernance responsable.

Je crois que, après le Bhoutan, en 1972, c'est l'Angleterre – pays pourtant libéral à travers son gouvernement actuel – qui a repris ce que le Bhoutan a appelé le «bonheur intérieur brut», le BIB à la place du PIB. C'est l'Angleterre, et d'autres gouvernements occidentaux ont suivi, qui a commencé à se baser sur ces références-là pour qualifier en fait la qualité de vie son pays. Je voudrais dire que pour réaliser ces objectifs, qui me paraissent essentiels, c'est-à-dire garantir le développement économique mais en même temps aussi garantir la préservation des ressources de l'environnement et une gouvernance responsable, il faut des moyens. Et ces moyens, je pense qu'ils peuvent être utilisés. On a parlé de réserves dans le canton de Fribourg. C'est vrai qu'on a actuellement pratiquement 1000 millions de réserve dans ce canton. Je crois surtout qu'on a des défis. Nous avons des ressources mais nous avons aussi des choses à faire. Je crois qu'il serait tout à fait faux aujourd'hui de baisser les impôts. A l'inverse, on peut se poser la question de savoir que faire actuellement de l'argent que nous avons en réserve. Il y a certainement des propositions très, très valables à faire au niveau des énergies, au niveau de l'isolation des bâtiments, au niveau environnemental, etc. Il y a de quoi faire et je pense que le canton peut donner des impulsions dans ce sens-là.

Je vous recommande, bien sûr, de refuser la motion, tout comme le fractionnement, qui serait absolument dangereuse pour notre canton et qu'elle priverait de très, très nombreux moyens. Je voudrais juste terminer en disant que, rien que pour cette année, la proposition de 50 millions de la motion, c'est largement au-delà du bénéfice de l'Etat. Je ne sais pas dans quoi les motionnaires avaient l'intention de couper! L'année prochaine, c'est 75 millions. C'est encore une fois – et avec 25 millions de plus! – beaucoup plus que le bénéfice présumé de l'Etat. Et ainsi de suite, et ainsi de suite!...

Donc, s'il vous plaît, refusez cette motion, refusez le fractionnement!

Genoud Joe (*UDC/SVP, VE*). Je dois réagir après l'intervention de mon collègue, Jean-Claude Rossier, après vingt ans d'activité dans une commune, et non cinq, avec vingt budgets, vingt budgets présentés, vingt comptes présentés et un développement qui a été fait avec prudence dans notre chef-lieu de la Veveyse, c'est-à-dire Châtel-Saint-Denis. C'est vrai, c'est vrai que nous avons 4 millions de provision, c'est écrit, et

vous l'avez vu sur notre journal présenté par l'Etat. Mais il y a un gros, gros problème. Ce gros problème à soulever, c'est le coefficient. Ce coefficient sur l'endettement. Chaque fois que l'on fait des budgets, on a un 5% de coefficient sur l'endettement et, lors de chaque présentation de budget, on est serré à présenter un budget. Bien sûr qu'après on a de la chance que les gens de la Riviera montent. Il y a des millionnaires qui viennent, qui passent une année ou deux ans, qui repartent. C'est vrai et je le reconnais, on en a encore deux qui vont venir en cette année 2011, mais le problème c'est qu'après il y a des impôts qui sont là et on n'a pas pu les dépenser; on doit refaire des provisions! Alors, on doit faire des amortissements extraordinaires. Vous le savez ces amortissements extraordinaires qu'on doit faire lorsqu'il y a trop de rentrées! Alors, moi je tiens à le dire, lorsqu'on donne les comptes on fait de gros bénéfices. Bien sûr qu'on fait de gros bénéfices, mais on doit se serrer la ceinture dans les budgets. Alors, essayons de trouver une autre solution pour baisser les impôts aux communes, un équilibre Etat-communes. C'est pour ça que je ne soutiendrai pas cette motion.

Siggen Jean-Pierre (*PDC/CVP, FV*). Le canton de Fribourg pratique une politique des petits pas. Une politique des petits pas, finalement, c'est une politique à laquelle on est réduit lorsqu'on n'a pas de moyens. Une politique des pas moyens et des grands pas est plus rare mais on peut parfois se la permettre et c'est le cas aujourd'hui. Notre canton connaît une situation financière historique et unique. J'imagine qu'on ne retrouvera pas une telle situation d'ici peu, une fortune de plus de 800 millions et des croissances de recettes fiscales réjouissantes.

Cette motion déposée par les groupes démocrate-chrétien, de l'Union démocratique du centre et du groupe libéral-radical, a pris la mesure de l'avantage financier du canton et ce qui est grand n'est pas forcément inquiétant. Avec cet avantage, nous pouvons renforcer l'attrait économique de notre canton. Le Conseil d'Etat le dit régulièrement, Fribourg peine à s'imposer entre Berne et Lausanne. Eh bien, voilà une possibilité que nous avons d'attirer des entreprises sur notre territoire.

Pour rappel: en 2002–2009, nous avons les chiffres, les baisses fiscales ont été de 180 millions arrondis mais, en même temps, les recettes fiscales supplémentaires non budgétées – et je m'adresse à M. Suter – ont été de 280 millions; c'est pour ça que la baisse fiscale que nous demandons est réaliste. Non seulement la croissance économique – visiblement un mécanisme qui échappe à certains – a permis la croissance de la masse fiscale à disposition de l'Etat mais aussi de compenser l'entier des baisses fiscales et encore d'accorder ou de générer des rentrées fiscales supplémentaires. Je n'ai pas connaissance pendant cette période de limitations quelconques des prestations du secteur public. Mais l'Etat, je veux insister là-dessus, n'est pas le seul bénéficiaire, les communes aussi. Durant cette période aussi, ce sont des dizaines de millions supplémentaires de recettes qui ont été touchés par les communes, bien entendu, répartis de manière non homogène. Nous avons toutefois, dans ce parlement même, mis en place

des outils péréquatifs pour corriger ce désavantage et on peut encore l'améliorer.

La politique des petits pas peut amener à la longue aux départs d'entreprises. J'entends déjà les représentants de communes, notamment, venir demander une promotion économique plus agressive. Ce sera trop tard! Et ce n'est pas un mythe que les entreprises choisissent aussi en fonction de la situation fiscale!

Un mot peut-être sur la BNS: On nous a sorti le chiffre de 58 millions comme étant un élément réalisé, «C'est là, c'est perdu, 58 millions!» En fait, ce sont des variations du stock de fonds qui sont à la BNS, et l'euro baissant, cette variation nous est désavantageuse, ce qui ne veut pas dire que la variation ne s'inverse pas et que du coup la BNS compense son déficit. C'est une mécanique qui n'a pas fini de marcher et je ne crois pas que du côté de l'euro on va laisser continuer la situation, d'autres problèmes aussi se posent pour eux.

J'aimerais terminer avec une remarque et une réponse anticipée au Directeur des finances parce que je sais que tout à l'heure il va s'adresser au directeur de l'Union patronale en lui disant «Trouvez-moi un entrepreneur qui va plus loin qu'une année quand il prépare son entreprise et son budget!» Il aura raison, mais j'aimerais lui dire qu'il n'est pas à la tête d'une entreprise mais d'un Etat et que «gouverner, c'est prévoir!» C'est précisément la difficulté de ce poste, mais elle est liée à cette place.

Pour terminer en beauté, je citerai Saint-Exupéry: «Personne ne peut prévoir l'avenir mais on peut le permettre»; c'est ce que fait cette motion. Je vous recommande de l'approuver dans tous les points telle qu'elle est proposée par les motionnaires.

Bachmann Albert (PLR/FDP, BR). Je crois que je n'ai pas besoin de vous le répéter, je suis syndic, président des communes fribourgeoises et aujourd'hui aussi citoyen et député. Je crois qu'il est tout à fait normal que je réagisse à certains propos notamment de mon collègue Page qui dit que les communes n'ont pas été oubliées dans cette enceinte. M. le Député vous avez passé par la case syndic et je pense que de temps en temps il est peut être bon de vous le rappeler. Vous dites que les hôpitaux ont été transférés à la charge de l'Etat, mais en même temps il y a un basculement fiscal et les communes ont entièrement transféré cet argent sur les recettes de l'Etat et n'ont donc pas été, elles, allégées de finances par l'Etat. Ensuite vous dites que la majorité des taux d'impôt des communes est inférieure à 100%. Vous avez raison. Mais vous êtes vous-même citoyen d'une commune. Lorsque vous êtes devant l'assemblée communale et que le Conseil communal vous propose une augmentation d'impôts, vous savez très bien comment ça se passe et les motivations qu'il faut pour faire accepter une augmentation d'impôts. Je me réjouis du jour où nous devrons avoir une discussion comme celle là au Grand Conseil. Elle sera beaucoup plus longue que pour une baisse d'impôts. Si on devait nous, ici, les députés, sur proposition du Conseil d'Etat, demander une hausse d'impôt cantonal, je pense que les discussions seraient encore beaucoup plus vives qu'aujourd'hui. J'en suis persuadé. M. Page, je pense que vous seriez le premier à intervenir contre une hausse d'impôts. C'est une question émo-

tionnelle et lorsque ça touche au portemonnaie, on est toujours le même citoyen, qu'on soit touché par l'Etat ou la commune. A Estavayer-le-Lac on est à 88,2, M. Rossier, donc ça fait 1,88 francs. Je dois quand même dire qu'il faut être prudent avec la proposition qui est en discussion en ce moment et je me tourne vers le commissaire du gouvernement. Si cette motion devait être acceptée dans la version que le Conseil d'Etat propose, est-ce qu'il y a la possibilité d'agir ensuite, dans la mise en application, uniquement sur le coefficient, puisque nous avons un jour découplé ce coefficient entre l'Etat et les communes? Et est-ce que le Commissaire du gouvernement, puisque je pense qu'il n'a pas pu consulter ses collègues, peut s'engager à défendre aussi l'une des propositions de n'agir que sur le coefficient de telle manière à ce qu'on puisse adhérer finalement à la proposition qui est faite aujourd'hui par le Conseil d'Etat?

Binz Joseph (UDC/SVP, SE). Hier eine Ansicht eines mittleren Steuerzahlers im Kanton Freiburgs, nicht eines Millionärs: In den letzten Jahren hatte fast jeder hier im Saal das Wort Krise im Mund. Was machten alle in den letzten Jahren, als die Krise war? Da haben alle gespart und geschaut, wo er oder sie sich einschränken kann. Auch der Unternehmer hat sich den Gürtel enger geschnallt.

Auf der anderen Seite habe ich festgestellt, dass die Gemeinden und der Staat in dieser Angelegenheit nicht allzuviel unternommen haben. Geschätzt habe ich, dass vom Staat ein Programm zur Krisenbewältigung aufgestellt wurde. Jetzt bin ich der Meinung, dass auch die Gemeinden dran sind, wie das mein Kollege Bachmann gesagt hat. Manche Gemeinden haben ihre Aufgaben gemacht, aber es könnte sich da noch viel mehr vorgenommen werden. Es gibt Gemeinden, die überhaupt nichts gemacht haben.

Ich bin der Meinung, dass wir jetzt am Punkt angekommen sind, hier eine beträchtliche Steuerreduktion vorzunehmen. Daher werde ich dieser Motion zustimmen.

Lässer Claude, Directeur des finances. Vous me permettez une série de considérations générales et j'expliquerai encore une fois la position du Conseil d'Etat avant de répondre à certaines des interventions.

La motion M1104.10 «Baisse de l'imposition fiscale» telle qu'elle est rédigée souffre d'un certain nombre de défauts rédhibitoires. Tout d'abord, elle manque à une règle élémentaire, qui est la concentration des efforts de manière à obtenir des résultats. La dispersion qu'elle propose va à l'encontre d'une politique efficace. Ensuite, compte tenu des montants en jeu, elle est beaucoup trop contraignante tant dans sa manière que surtout dans son calendrier. Je vais faire plaisir au député Siggen. Je ne connais effectivement personne, aucune entreprise qui ne soit disposée à fixer ses prix de manière définitive aujourd'hui, pour les cinq années à venir. Il ne faut pas me dire que l'Etat peut faire autrement. Les communes ne peuvent pas le faire. La Confédération ne peut pas le faire, mais j'aurais encore l'occasion de revenir là-dessus.

Ensuite, cette motion fait l'impasse, et cela a été totalement absent du débat, sur les exigences en matière de dépenses de ce même Grand Conseil. On ne peut en effet exiger des baisses massives d'impôts tout en exigeant des hausses non moins massives de dépenses et cela de manière systématique. Si les exigences du Grand Conseil n'étaient qu'en matière de fiscalité, donc de recettes, on pourrait encore discuter mais cela n'est pas le cas.

La motion fait également totalement l'impasse sur les contraintes extérieures, très importantes pour notre canton, qui dépend très largement des revenus de l'extérieur, revenus donc autres que la fiscalité cantonale. Les discussions actuelles sur les versements de la BNS au canton en sont une magnifique illustration. J'ai déjà eu l'occasion de le dire dans un autre cadre, si la perte des revenus de la BNS devait se confirmer, cette perte simplement additionnée au nouveau financement hospitalier représente pour notre canton environ 100 millions à trouver pour équilibrer le budget 2012. Il ne s'agit là que de deux éléments.

Le Grand Conseil serait bien inspiré de s'intéresser à ce qui se passe sur le front de la RPT qui est extrêmement importante pour nous et où les attaques contre les cantons bénéficiaires, donc contre Fribourg par exemple, grand bénéficiaire, ont déjà commencé. Alors, je l'accorde, il n'y aura pas d'effets en 2012, mais à la prochaine révision de la RPT, il faudra se battre. Vous ne vous rendez pas compte à quel point, il faudra se battre pour que les systèmes mis en place perdurent. On a beaucoup évoqué les comparaisons. J'aimerais quand même relever en passant que les comparaisons utilisées pour la fiscalité intercantonale se basent sur l'année 2009 et ne prennent pas en compte les décisions de 2010 et 2011. Cela étant dit, comme mentionné dans notre réponse, le Conseil d'Etat est d'accord avec le constat que la pression fiscale fribourgeoise est relativement élevée et qu'idéalement, elle doit être réduite. Ces dernières années, nous avons d'ailleurs déjà fait des efforts que, contrairement au député Page, je qualifie d'importants, et la pression fiscale fribourgeoise a déjà bien diminué. En une législature, par exemple, on a baissé la fiscalité de 150 millions. Si l'on ajoute l'effet sur les communes, l'effet est un peu moindre parce qu'on a aussi agi par le coefficient, cela représente 215 millions en moins pour le contribuable. Le Conseil d'Etat reste d'avis que dans le futur des efforts complémentaires doivent encore être faits. La fiscalité ordinaire des personnes physiques doit encore être réduite. Pour ce qui est des personnes morales, il faut le dire, nous ne sommes actuellement pas trop mal situés en Suisse occidentale, même assez bien situés. Mais compte tenu des résultats probables et prévisibles des discussions et des négociations de la Confédération avec l'Europe, il est très vraisemblable que nous devons abandonner en Suisse un certain nombre de statuts fiscaux particuliers. Si, en outre, on se rappelle que Fribourg ne bénéficie plus de l'arrêté Bonny, il n'y aura en principe qu'une solution, c'est de bénéficier d'une fiscalité abaissée pour maintenir les entreprises et en attirer d'autres parce que, compte tenu de notre démographie, nous devons continuer à créer des emplois. Mais ces efforts fiscaux, nous devons pouvoir les faire de manière raisonnable en tenant compte de

nos possibilités réelles et non pas de nos possibilités rêvées. Nous devons aussi tenir compte du niveau et du nombre de prestations que la population attend de l'Etat et qui se répercutent à l'envi et parfois bien au-delà des besoins réels, dans cette enceinte. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons le fractionnement de la motion en acceptant l'objectif général mais en refusant, en particulier, le calendrier. Et puis, nous devons aussi tenir compte des autres demandes qui sont sur la table en matière de fiscalité, ou qui se feront certainement encore jour dans cette enceinte et dont il faudra bien tenir compte dans le décompte final.

Dans ce contexte, si nous proposons de refuser la partie de la motion qui traite des prestations en capital provenant de la prévoyance, c'est parce que, encore une fois, dans une optique de concentration des efforts, il s'agit ici d'une proposition – passez-moi l'expression – «Nice to have» et qui n'est donc pas essentielle. Je note que nous venons de baisser cette fiscalité d'environ 10%. On vise ici des capitaux dont la constitution a été totalement exonérée d'impôts et donc d'un impôt ordinaire relativement élevé. Cet impôt sur les prestations en capital reste raisonnable et je vous citerai juste un chiffre que vous trouvez dans notre réponse. Pour une prestation en capital de 1 million, l'impôt cantonal et communal est d'environ 100 000 francs, exactement 98 000 francs. Si on baisse cet impôt de moitié, ce qui est important, il y aurait une économie de 50 000 francs. 50 000 francs d'impôts, c'est important, mais il est à relativiser en regard du million auquel j'ai fait allusion et de l'impôt économisé au moment de sa constitution.

J'en viens maintenant à quelques considérations, réponses ou remarques quant aux interventions. Je ne vais pas prendre chaque intervention. Le député Page dit que les contribuables ont très peu profité d'efforts fiscaux ces dernières années. Je l'ai dit, il aurait fallu payer peu ou pas d'impôts, pour n'avoir que peu profité de ces efforts. 150 millions, 215 millions, pour moi, ce n'est pas peu! Sans compter que, en plus, avec la bonne santé financière du canton, les prestations ont été en hausse et il y a eu passablement de nouvelles prestations.

Plusieurs intervenants, dont le député Page, ont évoqué le résultat des comptes 2010. A l'évidence, les comptes 2010 des pouvoirs publics sont bons; vous avez entièrement raison! La Confédération a annoncé ses chiffres. Je ne vois pas quel événement pourrait dire que pour les cantons les comptes seront mauvais et que pour les communes les comptes seront mauvais. Mais, Mesdames et Messieurs, 2010 c'est le passé et nous devons regarder vers l'avenir! Le Conseil d'Etat n'a pas l'habitude d'avancer en vissant son regard dans le rétroviseur. On essaye précisément de voir un petit peu en avant parce que, comme cela a été dit, «Gouverner, c'est prévoir!»

M. le Député Page a évoqué la péréquation intercommunale. Ce n'est pas mon dossier mais j'aimerais juste rendre attentif à une chose et prévenir de faux espoirs. Bien sûr que la péréquation intercommunale va être corrigée, cela a été dit! Une nouvelle fois, on se trompe de combat parce que, de nouveau, tout le monde pense, toutes les communes pensent qu'avec une modification de la péréquation tout le monde va gagner. Mais tout le

monde ne peut pas gagner, certains perdront, d'autres gagneront! Et, compte tenu des critères que certains souhaitent mettre, où il y a un certain consensus, je ne suis pas sûr que ceux qui en espèrent le plus seront les plus grands gagnants!

M. le Député Page a évoqué les talents de négociateur des directeurs des finances face à la BNS. J'aimerais juste signaler à M. le Député Page qu'il ne connaît pas le dossier. Les directeurs des finances ne sont aujourd'hui pas partie prenante aux négociations avec la BNS. Nous nous battons pour pouvoir participer mais nous ne sommes pas à la table des négociations. Pour le moment, c'est la Confédération. Ensuite, c'est faire fi des talents de négociateur de la BNS! (*rires!*) Plusieurs intervenants ont évoqué la situation des communes. Je me suis déjà exprimé sur cette situation. Je prétends aussi que, aujourd'hui, la situation des communes est bien meilleure que ce qu'on essaye de faire croire. Je note en passant – ce n'est pas moi qui le dis, je l'ai lu, je ne suis pas allé contrôler – dans un hebdomadaire romand qui a fait un état de la situation de l'ensemble des cantons romand, qu'il est ressorti que, indépendamment des baisses fiscales cantonales qui ont eu un effet sur les communes, dans le canton de Fribourg, les communes qui ont baissé leur impôt sont plus nombreuses que les communes qui ont augmenté l'impôt. Ensuite, la vérité des chiffres m'incite à rappeler quand même que, à fin 2009, la fortune nette de l'Etat n'était pas de 1 milliard – a fortiori pas de 1000 milliards! – mais qu'elle était de 750 millions et, Mesdames et Messieurs, la plupart du montant est affecté pour les communes et pour les régions! Dans ces 750 millions, il y a, par exemple, les 60 millions qui sont versés à raison de 10 millions par année aux communes pour la deuxième année d'école enfantine. Dans ces 750 millions, il y a par exemple, environ 25 à 30 millions pour les remontées mécaniques. Ce n'est donc pas de l'argent dont on peut disposer pour faire autre chose ...ou alors vous nous dites, arrêtez! Il ne faut plus financer la deuxième année d'école enfantine, il ne faut plus financer les remontées mécaniques, parce qu'il faut mettre ça dans des baisses fiscales. Moi, je veux bien mais alors il faut être cohérent! Il y a toute une série d'éléments de ce type-là qui fait qu'on ne peut pas utiliser ce capital pour autre chose que ce pour quoi il est prévu.

Lorsque le député Clément dit que la réponse du Conseil d'Etat a été rédigée à un moment où la nouvelle situation de la BNS n'était pas connue. J'ai l'impression – et c'est une nouvelle illustration – que le Directeur des finances parle souvent dans le désert parce qu'il y a longtemps que je vous dis qu'il y a un risque. Il y a longtemps que je vous dis qu'il y a un risque sur la RPT mais tant qu'on ne l'a pas vu de ses propres yeux on ne veut pas croire le Directeur des finances parce que, forcément, il est pessimiste par nature ...ou par fonction, plutôt par fonction que par nature! (*rires!*)

M. le Député Rossier a dit que si on veut faire des économies on peut. Je suis à 200% d'accord avec vous mais j'aimerais, M. le Député, que vous appliquiez cette théorie aussi dans votre activité de député et que l'ensemble des députés économise plutôt que de nous faire toujours plus dépenser!

J'aimerais enfin venir sur l'intervention de M. Siggen. Tout d'abord, je n'ai pas fait de calculs. J'aimerais juste dire qu'il y a encore un élément qu'on oublie peut-être un petit peu, c'est que la fiscalité a un effet aussi sur les montants que nous touchons de la RPT puisqu'elle se calcule comme la péréquation intercommunale sur le potentiel, dont en termes d'IFD. Evidemment, plus on est bas, plus on est pénalisé! On n'en est encore pas à ce stade-là, on est bien d'accord, mais il peut quand même y avoir des effets. Ensuite, il a fait une citation. Vous me permettez d'en faire une autre. Je ne sais plus qui a dit, c'était probablement un Pierre Dac, que: «Les prévisions sont difficiles surtout quand elles concernent l'avenir!» Personnellement, je n'ai jamais dit que les 58 milliards de la BNS étaient perdus. Ce n'est pas moi qui l'ai dit, le Conseil d'Etat ne l'évoque même pas dans la réponse. C'est celui qui verse, c'est la BNS qui a dit qu'en principe elle ne verserait plus. Je suis aussi de votre avis. Il faudra bien voir ce qui se passera en 2011. Ce problème-là n'est pas nouveau, M. Jean-Pierre Roth disait déjà en son temps: «Les cantons, attendez-vous à ce que, au minimum, les montants baissent dans le futur». Ce n'est pas un thème nouveau sauf que maintenant la situation s'est tout à coup complètement dégradée, et semble-t-il, d'après ce que nous a dit M. Hildebrand, la situation s'est dégradée en une nuit ou en 24 heures. Aujourd'hui, même si l'amélioration de l'euro devait se confirmer, la BNS ne se prononcera pas avant le 31 décembre parce qu'elle a fait l'expérience que tout peut changer d'une manière excessivement rapide. «Gouverner, c'est prévoir», vous avez dit! Mais bien sûr! Je peux vous dire une chose que le gouvernement prévoit, c'est que vous allez nous obliger à augmenter les dépenses; ça c'est garanti!

M. le Député Bachmann a posé une question précise. J'aimerais dire que, fondamentalement, selon la règle, le Conseil d'Etat propose et le Grand Conseil dispose! Chaque fois, les décisions sont prises par le Grand Conseil. Alors, je ne peux pas vous dire aujourd'hui, si vous acceptez la motion telle que nous la proposons, je ne peux pas vous dire ce qu'on va proposer. On n'a encore rien construit aujourd'hui, on n'en sait rien! Il faudra voir si à futur il y a d'autres motions qui nous disent «Mais il faut agir sur des déductions», etc., comme c'est sans arrêt le cas. Il y a en déjà une série qui sont dans le pipeline, il faut sans arrêt réduire les montants à fiscaliser.

Ensuite, j'aimerais juste dire au député Binz que j'ai un peu de peine lorsqu'il dit que les pouvoirs publics n'ont rien fait parce que c'était la crise. Moi, j'ai toujours entendu, en théorie économique, que lorsqu'il y a la crise, ou lorsqu'on s'attend à ce qu'il y ait la crise, les pouvoirs publics ne doivent précisément pas économiser mais ils doivent justement investir. Ils doivent justement alimenter la consommation. Dans ce sens-là, on ne peut pas faire de reproches à l'Etat de Fribourg qui, je crois, a fait son travail et probablement que si la crise annoncée ne s'est pas réalisée comme elle était annoncée, c'est peut-être aussi parce que les pouvoirs publics ont été présents sur le front, par exemple des investissements.

En conclusion, je vous invite donc à suivre les propositions du Conseil d'Etat, à savoir le fractionnement

de la motion, l'acceptation de la baisse de l'impôt ordinaire des personnes physiques et des personnes morales mais de rejeter l'échéancier prévu ainsi que la baisse du taux d'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance.

Je vous rappelle que, si le fractionnement n'est pas accepté, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

– Au vote, le principe du fractionnement de cette motion est accepté par 53 voix contre 44. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 53.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Bussard (GR, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP). *Total: 44.*

Se sont abstenus:

Butty (GL, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP). *Total: 2.*

– Au vote, la prise en considération de cette motion pour ce qui concerne la baisse d'impôt des personnes physiques est acceptée par 51 voix contre 49. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 52.*

SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 51.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 49.*

– Au vote, la prise en considération de cette motion pour ce qui concerne la baisse du taux d'impôt des personnes morales est acceptée par 52 voix contre 48. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 52.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty

(GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 48.*

– Au vote, la prise en considération de cette motion pour ce qui concerne la baisse du taux d'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance est refusée par 55 voix contre 41. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 41.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 55.*

Se sont abstenus:

Butty (GL, PDC/CVP), Ith (LA, PLR/FDP), Thürler (GR, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 4.*

– Au vote, la prise en considération de cette motion pour ce qui concerne l'échéancier des mesures proposées est refusée par 64 voix contre 35. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 35.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 64.*

Se sont abstenus:

Gobet (GR, PLR/FDP). *Total: 1.*

– Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Motion M1101.10 Eric Collomb/Gabrielle Bourguet (un enfant, une fiscalité)¹

Prise en considération

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Avec le dépôt de notre motion, nous avons un objectif très clair: ne pas créer fiscalement deux catégories d'enfants et ceci en regard du contexte familial dans lequel ils sont élevés. Bien que nous reconnaissons aux parents le choix d'utiliser ou non des structures d'accueil, les deux variantes méritent une reconnaissance sociale égale et effective. Il est bon de rappeler que le peuple suisse a adopté en

¹ Déposée et développée le 7 juin 2010, BGC juin p. 1054; réponse du Conseil d'Etat le 6 décembre 2010, BGC février p. 267.

votation populaire le principe «d'un enfant égal une allocation». Par cette motion, nous ne réclamons rien d'autre que de suivre ce principe: «un enfant égal une fiscalité» et ceci par équité pour toutes les familles. Il est bon de mentionner également que la tendance semble plutôt aller vers une augmentation des déductions pour frais de garde renforçant de facto une iniquité fiscale entre les familles qui assument elles-mêmes la garde et l'éducation de leurs enfants et celles qui font appel à des institutions contre rémunération. Nous ne contestons pas la nécessité de ces dernières qui sont le plus souvent largement subventionnées par les pouvoirs publics. Il nous paraît donc cohérent de donner une reconnaissance sociale effective aux familles dont l'un des parents reste au foyer. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat compare les contribuables qui ne peuvent pas déduire des frais de déplacement car habitant à côté de leur lieu de travail avec les familles dont l'un des parents choisi de rester au foyer pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants. Cette comparaison ne tient pas debout car le contribuable qui habite à côté de son lieu de travail n'a pas de frais de déplacement effectifs tandis que le conjoint qui choisit de rester au foyer pour la garde des enfants subit réellement un manque à gagner qui pèse sur sa situation financière. Pour ce qui est des nombreuses interrogations que pose le Conseil d'Etat, je suis certain qu'un peu de bon sens et de volonté suffiront pour régler les différentes situations qui découleront de la mise en œuvre de cette motion.

En tenant compte du faible taux de naissance que connaît la Suisse, nous serions bien inspirés de stimuler la natalité plutôt que de compter sur l'immigration pour que notre pays affiche une démographie positive. Pour y parvenir, nous nous devons de soutenir toutes les familles et en refusant cette motion, le Conseil d'Etat fait exactement le contraire. Mesdames et Messieurs les Députés je vous remercie d'avance d'accepter cette motion, ainsi nous appliquerons dans notre canton le principe «un enfant égal une fiscalité».

Butty Dominique (PDC/CVP, GL). Je vois que l'habitude d'annoncer ses intérêts personnels s'est évaporée au fur et à mesure que les débats ont avancé. Je vais reprendre le bâton de pèlerin, j'ai quatre enfants et mes déductions fiscales n'ont représenté chaque fois qu'une fraction des frais effectifs engagés à leur profit. Si j'ai adhéré au parti démocrate-chrétien ce n'est pas parce que comme Saint-Paul sur le chemin de Damas, je suis tombé de mon cheval en voyant la bannière PDC, mais c'est bien parce que je suis né dans une famille aimante et chaleureuse qui m'a inculqué des valeurs que je trouve essentielles. Les députés Bourguet et Collomb ont déposé une motion qui ne fait pas partie des branches de l'arbre de mes convictions mais bien plutôt du tronc. Messieurs les Députés, imaginez une seconde remplacer vos épouses par des corps de métier. Il vous faudra une femme de ménage, une cuisinière, une experte en économie domestique, un chauffeur de taxi pour les enfants, un pédopsychiatre, un correcteur pour les devoirs et bien sûr une baby-sitter pour garder des enfants lorsque les enseignants sont en cours de formation comme souvent hors période de vacances scolaires. Il vous faudra également une infirmière pour les cas de maladie et, Messieurs, vous avez bien

imaginé aussi également «last but not the least», une escort-girl. J'ai bien lu la réponse du Conseil d'Etat. Il conviendrait, selon le Conseil d'Etat, de donner une définition du taux de présence au foyer. Mesdames, Messieurs les élus du peuple, si peu après la naissance du premier de mes enfants j'avais osé demander à mon épouse fatiguée par des nuits sans sommeil au chevet de son bébé: «Chérie donne-moi une définition de ton taux de présence au foyer?». Je n'aurais alors mérité qu'une pierre tombale, avec comme épitaphe: ici git un jeune futur député, mort vingt ans avant son entrée au Grand Conseil, mort d'une parole déplacée. Je vous demande donc d'accepter comme les membres de mon parti cette motion qui ne favorise surtout pas les parents qui décident d'assumer les tâches éducatives mais qui évitent qu'ils en soient pénalisés.

Frossard Sébastien (UDC/SVP, GR). Cette motion des députés Bourguet et Collomb est un très bel exemple de plagiat de bonnes idées. En effet notre initiative UDC populaire fédérale, initiative pour les familles, «déductions fiscales pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants», dont nous récoltons les signatures depuis une année, va dans le même sens que cette motion «un enfant, une fiscalité». Donc, une majorité de notre groupe va accepter cette motion et une autre minorité la refusera pour cause d'applicabilité beaucoup trop complexe.

Lehner-Gigon Nicole (PS/SP, GL). La motion «un enfant, une fiscalité» nous présente une image bien tranchée de la vie des familles fribourgeoises. D'un côté il y a la famille traditionnelle: papa travaille, maman s'occupe de la maison. Elle emmène les enfants à l'école, prépare les repas et le soir venu s'occupe des devoirs. De l'autre, il y a la famille dont les deux parents travaillent. Les enfants sont déposés à la crèche ou en classe dès 7h du matin, ils connaissent la journée à horaire continu et papa les récupère chaque soir sur le coup de 18h. On sent que les motionnaires ont une préférence pour les familles traditionnelles. Ils parlent du choix que ces familles ont fait qu'un des parents, le plus souvent la mère, se consacre à l'éducation des enfants et de la nécessité de reconnaître ce travail éducatif. Ils ne se préoccupent pas de savoir si les familles dont les deux parents travaillent le font aussi par choix. Ils laissent sous-entendre que leurs enfants ne reçoivent pas une aussi bonne éducation. Comme dans les films de science-fiction, la vérité est ailleurs. Ces deux modèles de famille tiennent de la caricature. Aujourd'hui chaque foyer a trouvé son propre mode de fonctionnement en négociant les horaires et en s'adaptant aux différents modes de garde à disposition. Papa ou maman à la maison, au travail ou en formation. Accueil extra-familial ou extrascolaire, grands-parents ou familles élargies, voisins et j'en passe. Il faut souvent sonner à plusieurs portes pour trouver la meilleure solution possible. J'ajouterai que si la motion souhaite établir une égalité matérielle entre les familles, elle doit aussi prendre en compte le fait que les familles dont les deux parents perçoivent un salaire ont souvent un revenu inférieur à celles dont un seul des parents est salarié. Pour éviter toute discrimination entre les

familles, la motion souhaite que la déduction sociale par enfant soit encore mieux adaptée à la situation familiale quitte à devoir prendre en compte un taux de présence au foyer de la part des parents. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relève fort justement l'impossibilité d'évaluer cette notion de présence au foyer au vue des multiples cas de figure qui régissent les modes de travail des parents. Il relève aussi que pour d'autres déductions fiscales, par exemple, celles qui concernent les frais de garde, ces déductions ne peuvent être liées qu'à des dépenses effectivement supportées par les contribuables et qu'elles sont plafonnées. Enfin le Conseil d'Etat rappelle aussi que, dès le premier janvier 2011, le suivi d'une formation par les parents sera assimilé à l'exercice d'une activité lucrative ce qui va dans le sens d'une amélioration de la prise en compte de la situation des familles. Il n'en demeure pas moins et c'est une grande préoccupation des socialistes que les enfants ne doivent pas représenter une source d'appauvrissement pour leurs parents. La famille n'est pas seulement une affaire privée, elle contribue directement à l'économie et à la reproduction sociale. A ce titre, elle intéresse l'Etat qui doit veiller à améliorer et ajuster constamment les aides à la famille et surtout veiller à proposer des mesures ciblées. C'était le but de l'initiative socialiste «rabais d'impôts pour les familles» traitée en 2005 par le Conseil d'Etat. Elle proposait que les déductions pour les enfants soient soustraites directement de la facture d'impôts et pour éviter l'effet pervers des déductions habituelles sur le revenu qui favorisent les familles à hauts revenus. A l'époque le Conseil d'Etat avait plutôt proposé d'introduire des déductions par enfant dégressives plus élevées pour les revenus de moins de 75 000 francs. Cette mesure aujourd'hui en vigueur constituait un pas dans la bonne direction. L'article 60 de la Constitution qui traite des mesures pour les familles prévoit à son alinéa 2 des prestations complémentaires pour, je cite, «les familles dont les moyens financiers sont insuffisants». La loi d'application sera mise en consultation prochainement. Nous espérons qu'elle sera bien accueillie et soutenue par toutes les personnes et les partis qui se soucient du bien être des familles. En attendant le groupe socialiste propose de rejeter la motion Eric Collomb et Gabrielle Bourguet. Je vous remercie de votre attention.

Vonlanthen Rudolf (PLR/FDP, SE). Die Freisinnig-demokratische Fraktion hat sich mit der vorliegenden Motion eingehend auseinandergesetzt. Der Gedanke, die Ungereimtheiten auszumerzen, ist christlich und gut. Nur schafft die vorgeschlagene Lösung neue Ungleichheiten, ist äusserst kompliziert und kaum durchführbar. Um zu überprüfen, ob die Eltern jeweils zu 70%, 89% oder mehr Prozent zuhause sind, würden neue Probleme hervorgerufen. Der Staat müsste sogar Schnüffler einstellen, um diese Elternpräsenz zuhause zu kontrollieren. Eine solche Kontrolle wäre unmenschlich und aufwändig und dies wollen wir nicht. Wir lieben alle Kinder und alle Kinder sind uns gleich viel wert. Ob nun die Eltern, Verwandte, Bekannte oder Kinderkrippen sie betreuen oder für sie sorgen, spielt für uns keine Rolle.

Damit alle gleich behandelt werden, müssen wir für alle generell die Sozialabzüge für Kinder erhöhen. Dies ist in der vorher diskutierten Steuersenkungsdebatte, welche die Freisinnig-demokratische Fraktion auch unterstützt hatte, vorgesehen gewesen. Die Linken waren gegen diese Motion. Ich nehme zur Kenntnis, dass sie gegen Steuersenkungen, inklusiv der Unterstützung der Familien mit Kindern sind. Spätestens heute wissen wir, dass die bürgerlichen Parteien auch die Familien und die kleinen Leute vertreten.

Gestatten Sie den Hinweis, dass Freiburg als einziger Kanton in der Schweiz beschlossen hat, allen nicht erwerbstätigen Müttern unabhängig von ihren finanziellen Verhältnissen eine Mutterschaftsleistung zu gewähren.

Aus diesen Überlegungen stimmt die Freisinnig-demokratische Fraktion praktisch einstimmig gegen die vorliegende Motion.

Aeby-Egger Nicole (ACG/MLB, SC). Je suis une de ces mères indigne qui non seulement a toujours travaillé, mais qui en plus d'une fonction de cadre, a suivi un cursus universitaire et obtenu une licence, tout cela avec des enfants qui étaient petits et je vous rassure ils vont bien, et en plus j'ai allaité pendant des années tout en faisant ça. Comme quoi c'est possible et on a toujours eu à manger. Passons à des choses plus sérieuses. Notre groupe trouve le sujet de cette motion délicat, voire contradictoire, parce que la motion a pour conséquences de déduire un montant sur un gain non perçu, de favoriser l'inégalité entre les familles, en particulier à l'égard de celles dont les parents n'ont d'autre choix que de travailler tous les deux en raison de bas salaire, et de faire croire que le taux de travail est quelque chose de fixe et de facilement définissable. Pour une famille, l'activité professionnelle ou non des deux parents dépend de plusieurs facteurs. Les couples avec enfants font des choix en fonction de leurs contraintes, de leurs lieux de domicile, des places de travail disponibles dans la région ou non. Dès lors cette motion sous-entend une vision réductrice et limitée à une famille classique, parents-enfants, alors que ce n'est souvent pas le cas. En effet, comment considérer cette motion dans les déclarations d'impôts des ménages recomposés avec des déclarations fiscales séparées? Actuellement une inégalité entre les couples mariés et les couples non-mariés subsiste, ceci malgré certaines améliorations fiscales introduites ces dernières années et nous nous devons d'aider toutes les familles parce que les enfants sont l'avenir de notre société. L'office fédéral des statistiques a publié une recherche en 2009 sur le coût des enfants en Suisse. Ce rapport conclut que les allocations pour enfants constituent un moyen beaucoup plus important de soulager les familles que les déductions fiscales. C'est la raison pour laquelle, nous nous étions engagés pour une allocation familiale de 15 francs par jour et par enfant, soit 450 francs par mois et ceci aussi pour les indépendants. Cette initiative a été combattue par le même parti qui propose aujourd'hui cette motion, certainement parce que l'initiative était trop favorable aux familles et aux petits revenus. Accepter cette motion peut inciter les mères à rester à la maison, ce qui est également délicat parce que ça dévalorise leur formation professionnelle,

ça précarise la famille tout entière lors des périodes de chômage, comme celle à laquelle nous sommes confrontés actuellement, parce que ça pénalise la prévoyance professionnelle des femmes et hypothèque leur revenu lors de la retraite. Vous l'avez compris, notre groupe a bien discuté de cette motion et reste partagé entre les conséquences de la motion présentée ci-dessus et le souci d'aider les familles dont les mères ne peuvent ou ne peuvent pas travailler.

Ganioz Xavier (PS/SP, FV). Une très brève intervention à titre personnel. Je fais le constat que lors de cette session, c'est la deuxième reprise d'un instrument parlementaire que le député Collomb nous propose soit disant dans l'intérêt de tous et toutes. Or, concernant la fiscalité des véhicules que nous avons traitée hier, c'est très clairement uniquement les transporteurs routiers qui étaient mis en avant. Aujourd'hui, il oublie les familles monoparentales, ce qui n'est pas acceptable. Pour ce simple motif, pour le simple fait que ce type d'argument se révèle fallacieux, je me déterminerai contre la motion.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Je dirai à mon collègue Ganioz qu'il n'a, je pense, pas très bien lu la motion de hier puisqu'on ne parlait que des véhicules automobiles et pas de poids lourds. Dans mon entreprise on roule avec des centaines de véhicules, mais que des poids lourds et la motion de hier ne concernait absolument pas mon entreprise, je tiens à le préciser pour information.

Lässer Claude, Directeur des finances. Compte tenu de l'heure, je serai court. Le député Collomb a évoqué la natalité, j'avais cru comprendre que les derniers chiffres statistiques démontraient qu'en Suisse la natalité, et particulièrement dans le canton de Fribourg, était plutôt à la hausse qu'à la baisse. D'autre part, l'esprit de «un enfant, une fiscalité» a quand même été appliqué dans notre canton avec la nouvelle allocation cantonale de maternité par exemple et je crois que c'est plutôt dans ce sens-là qu'il faut aller. M. le Député Butty critique le Conseil d'Etat avec des considérations sur le taux de présence au foyer, excusez-moi, ce n'est pas nous qui avons inventé cette notion. Ce sont les motionnaires puisqu'ils distinguent toute une série de gradation dans ce taux de présence et bonjour les dégâts, bonjour Big Brother, s'il faut commencer à définir et à déterminer ce taux de présence. D'autres intervenants l'ont dit, ce taux peut varier chaque mois. D'autre part, d'une façon générale, j'aimerais rappeler que l'acceptation de cette motion, qui en principe a pour objectif d'éliminer une inégalité, en fait, en crée beaucoup plus parce qu'il y a toute une série de contribuables qui seraient totalement exclus de cette possibilité. Avec ces considérations et celles qui sont mentionnées dans notre réponse, je vous invite à refuser cette motion.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 50 voix contre 29. Il y a 9 abstentions.

Ont voté oui:

Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Bulliard (SE,

PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeli (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP).
Total: 29.

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP). Total: 50.

Se sont abstenus:

Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP).
Total: 9.

– Cet objet est ainsi liquidé.

Elections judiciaires

Résultats des scrutins organisés en cours de séance

Un-e assesseur-e auprès du Tribunal pénal des mineurs

1^{er} tour

Bulletins distribués: 100; rentrés: 98; blancs: 3; nul: 0; valables: 95; majorité absolue: 48.

Ont obtenu des voix M^{mes} et MM. Gisèle Cotting Morf: 33; Fabienne Bapst: 27; François Miche: 9; Bernard Bosson: 8; Annie Matthey: 5; Pierre Deschenaux: 4; Joëlle Baubois: 3; Claude Rey: 2; Sylvie Gachet: 1; Valérie Porchet: 1; Christine Sciboz: 1; Mary-Claude Wenker: 1.

2^e tour

Bulletins distribués: 96; rentrés: 94; blancs: 3; nul: 0; valables: 91; majorité absolue: 46.

Ont obtenu des voix M^{mes} et MM. Fabienne Bapst: 39; Gisèle Cotting Morf: 23; Bernard Bosson: 11; Pierre Deschenaux: 7; François Miche: 7; Annie Matthey: 2; Claude Rey: 1; Mary-Claude Wenker: 1.

3^e tour

Bulletins distribués: 96; rentrés: 91; blancs: 4; nul: 0; valables: 87; majorité absolue: 44.

Ont obtenu des voix M^{mes} et MM. Fabienne Bapst: 39; Gisèle Cotting Morf: 30; Bernard Bosson: 14; Pierre Deschenaux: 2; Annie Matthey: 2.

4^e tour

Bulletins distribués: 99; rentrés: 98; blanc: 1; nul: 0; valables: 97; majorité absolue: 49.

Ont obtenu des voix M^{mes} et M. Fabienne Bapst: 48; Gisèle Cotting Morf: 46; Bernard Bosson: 3.

5^e tour

Bulletins distribués: 101; rentrés: 101; blanc: 1; nul: 0; valables: 100; majorité absolue: 51.

Est élue pour une durée indéterminée M^{me} Gisèle Cotting Morf par 51 voix.

A obtenu des voix M^{me} Fabienne Bapst: 49.

Un-e assesseur-e suppléant-e auprès de la Commission de surveillance en matière de privation de liberté à des fins d'assistance

Bulletins distribués: 99; rentrés: 97; blancs: 9; nul: 1; valables: 87; majorité absolue: 44.

Est élue pour une durée indéterminée M^{me} Anya Hitz Mourad par 76 voix.

Ont obtenu des voix M^{me} et M. Sylviane Beraud: 6 et Gilbert Roux: 5.

- La séance est levée à 12 h 15.

La Présidente:

Yvonne Stempf-Horner

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Benoît MORIER-GENOUD, *secrétaire parlementaire*

Troisième séance, jeudi 3 février 2011

Présidence de M^{me} Yvonne Stempfel-Horner, présidente

SOMMAIRE: Assermentation. – Motion M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la santé); prise en considération. – Mandat MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/Yvan Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen/Nadine Gobet/Nadia Savary/Joe Genoud (délais de paiement dans la construction); prise en considération. – Rapport N° 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg; discussion. – Postulat P2078.10 Stéphane Peiry (mesures de contraintes et d'urgence pour faire face aux manifestations violentes); prise en considération. – Rapport N° 226 sur le postulat P2044.08 Gabrielle Bourguet (concept de sécurité); discussion. – Clôture.

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 98 député-e-s; absents: 12.

Sont absents avec justification: M^{mes} et MM. Vincent Brodard, Andrea Burgener Woeffray, Monique Goumaz-Renz, Guy-Noël Jelk, Ueli Johner-Etter, Nicolas Repond, Nicolas Rime, André Schoenenweid, Albert Studer, Laurent Thévoz et Rudolf Vonlanthen; sans: Edgar Schorderet.

M^{me} et MM. Isabelle Chassot, Claude Lässer et Beat Vonlanthen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Assermentation

Assermentation de M^{mes} et MM. Fabien Gasser, Jean-Benoît Meuwly, Astrid Abrecht, Marie-Claire Corminbœuf, Gisèle Cotting Morf et Anya Hitz Mourad, élu-e-s lors des sessions de décembre 2010 et de février 2011.

– Il est procédé à la cérémonie d'assermentation selon la formule habituelle.

La Présidente. Mesdames et Messieurs, vous venez d'être assermenté-e-s pour votre nouvelle fonction. Au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous félicite pour votre élection et vous souhaite beaucoup de satisfaction dans l'exercice de la fonction qui désormais est la vôtre.

Motion M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la santé)¹

Prise en considération

Bulliard Christine (PDC/CVP, SE). Daniel de Roche et moi-même remercions le Conseil d'Etat d'avoir étudié notre motion, mais nous sommes bien sûr déçus de sa réponse négative, d'autant plus que nous partageons tous le même avis. Il y a un besoin réel et il faut venir en aide aux personnes dépendantes chroniques âgées et jeunes-âgées. Ce matin, nous votons une motion et non pas un projet et son financement. Le but de notre motion est de mettre en œuvre, aussi au niveau cantonal, ce qu'en 2008 la population suisse, mais aussi le peuple fribourgeois, a décidé: la politique des quatre piliers, la répression, le traitement, la prévention, mais aussi la diminution des risques, point qui ne figure pas dans notre loi cantonale actuelle. Il faut pouvoir offrir et développer des prestations d'accompagnement palliatif, je souligne palliatif, tant au niveau de la gestion du quotidien que sur le plan de soins de base pour des personnes souffrant d'un trouble addictif sans rémission.

Suchtkranke Menschen sind ein Teil unserer Gesellschaft. Ein Teil von ihnen ist unheilbar krank. Chronische Abhängigkeit ist eine schwere Krankheit. Die betroffenen Menschen haben ein Recht auf Betreuung und Pflege – genau gleich wie Krebskranke oder Alzheimerpatienten. Die heutige Gesetzesvorlage beschränkt sich auf Therapie und Prävention. Schadensminderung und Überlebenshilfe werden nicht erwähnt.

Le Conseil d'Etat dans sa réponse partage notre souci et dit que les structures et la loi actuelle permettent déjà aujourd'hui de pallier cette lacune. Permettez-moi ces quelques réflexions à ce sujet. Je suis d'accord qu'il ne faut pas créer sans cesse et pour tout de nouvelles structures, mais plutôt utiliser des synergies avec ce qui existe déjà. Les structures nommées dans la réponse du Conseil d'Etat ne correspondent pas du tout aux personnes visées. D'une part, ce sont des structures de jour ou pour des séjours de courte durée qui n'admettent pas des gens qui ont plus de 65 ans et qui coûtent très cher, par exemple Thalassa à Marsens 570 frs par jour, ou le foyer Saint-André à Neuchâtel 312 frs par jour pour n'en nommer que deux. La science confirme que la dépendance est une maladie chronique lourde. Dans notre canton, ce sont à 90% des dépendances d'alcool et à 10% des dépendances de drogues. Ces personnes ont droit à des soins adéquats. Il faut soulager les familles, les justices de paix

¹ Déposée et développée le 19 mai 2010, BGC p. 877; réponse du Conseil d'Etat le 23 novembre 2010, BGC p. 2381.

et les services sociaux des communes et mettre à disposition des solutions adaptées.

Wir alle befürchten neue Kosten. Die betroffenen Menschen kosten schon heute. Sie sind schon jetzt IV-, AHV-Bezüger oder beziehen Ergänzungsleistungen. Was aber viel schwerer wiegt, sind die Gesundheitskosten, welche durch schwere Krisen und Abstürze verursacht werden – auf der Notfallstation, auf der Entzugsabteilung, durch die Nachkur. Diese Kosten sind da und haben Einfluss auf die Krankenkassenprämien, welche wir letztendlich selber bezahlen.

Faire des études comme celle mise en place en 2008 pour la coordination de la prise en charge des personnes dépendantes aux drogues illégales et à l'alcool est certainement louable. La durée devrait être limitée. Là, elle dure depuis quatre ans et le montant dépensé ne devrait pas être celui qu'il est, un montant très élevé de six chiffres en tout cas. L'argent qui provient du fonds de drogue et de la dîme d'alcool serait mieux investi dans un projet qui accompagne ses patients avec un personnel bien formé à travers des thérapies adaptées. Nous ne laissons pas tomber ces personnes, mais nous leur venons en aide avec des mesures et des coûts justes. Depuis trop longtemps on nous promet des actions et des résultats d'études. Le postulat Nicole Aeby concernant la prise en charge des toxicodépendances reste jusqu'à aujourd'hui sans rapport. Nous demandons une base légale pour intégrer aussi ce quatrième pilier qui est celui de la diminution des risques. Nous ne voulons pas attendre et dépenser davantage pour des études. Offrons à ces personnes une solution sociale et médicale correcte qui diminue les coûts et qui enlève les charges énormes aux familles des personnes concernées.

Unser Vorstoss ist nicht aus der Luft gegriffen. Wir werden nicht aufgeben, uns um diese Menschen zu kümmern, bis eine sozial und politisch kluge Lösung da ist.

Il existe une lacune dans la loi, ainsi que dans la prise en charge. Je conclus, en espérant ne pas avoir prêché dans le désert, comme M. Lässer l'a dit hier, avec la parole de Saint-Exupéry: personne ne peut promettre l'avenir, mais on peut le permettre.

Veiz Parisima (PDC/CVP, FV). Comme vient de le dire la motionnaire, dans sa réponse à la motion le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé des préoccupations des motionnaires, mais il est d'avis que la législation actuelle et la politique cantonale sont suffisantes pour couvrir les besoins des personnes concernées. A cet effet, il mentionne une dizaine d'institutions cantonales ainsi qu'une neuchâteloise et une bernoise, qui s'occupent d'une manière ou d'une autre des personnes souffrant de dépendances. Pourtant, aucune des structures existant dans le canton ne répond véritablement aux besoins spécifiques des dépendants chroniques. Par ailleurs, le projet «coordination de la prise en charge des personnes dépendantes aux drogues illégales et à l'alcool», lancé début 2008, s'enlise et peine à établir son rapport. Les coûts qu'il engendre ne sont pas connus. Le Conseil d'Etat privilégie les trois premiers piliers de la lutte contre les dépendances que sont la répression, la prévention et le traitement, au détriment du quatrième pilier qui est la réduction des

risques et l'aide à la survie. La modification législative demandée par le motionnaire a pour mérite de hisser le pilier «réduction des risques» au même niveau que les trois autres. Pour ces raisons, la majorité du groupe démocrate-chrétien acceptera cette motion.

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Das Begehren der Motionärinnen und Motionäre ist sicher unbestritten. Suchtkranke haben Anrecht auf Betreuung, wenn sie diese nötig haben. Auch dass es oft nicht möglich ist, Abstinenz zu erreichen, ist eine Realität. Die Feststellung, dass dank der guten Betreuung unterdessen Suchtkranke betagt werden und somit auch ein Angebot im Alter brauchen, ist in Fachkreisen bekannt.

Die Freisinnig-demokratische Fraktion geht mit der Meinung des Staatsrates einig, dass es dazu keiner Gesetzesänderung bedarf. Im Bericht des Staatsrates wird aufgezeigt, wie vielfältig das Angebot jetzt schon ist und dass es bereits viele Institutionen gibt. Die Freisinnig-demokratische Fraktion unterstützt die Bestrebung, die verschiedenen Angebote noch besser zu vernetzen und ständig zu prüfen, ob diese den Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen und sie allenfalls anzupassen. Dass dadurch neue Betreuungsformen nicht sofort und mit zeitlicher Verzögerung angeboten werden, liegt in der Natur der Sache. Oder können Sie sich vorstellen, dass wir hier im Grossrat auf Vorrat neue Betreuungsformen genehmigen würden? So sind private Initiativen sehr begrüssenswert und auch im Sinne der Freisinnig-demokratische Fraktion, die ja darauf setzt, dass nicht alles vom Staat kommen muss.

Die Motionärinnen und Motionäre wollen mit dieser Motion anscheinend eine Institution unterstützen, die von der Gesundheitsdirektion nicht angenommen wurde. Der Grossrat kann nicht die Funktion des Schiedsrichters übernehmen. Falls entgegen unserer Einschätzung wirklich eine Gesetzesänderung für die Umsetzung der eidgenössischen Vier-Säulen-Politik nötig ist, ist der Artikel 34 des Gesundheitsgesetzes nicht der richtige Artikel. Hier reden wir von Suchtprävention. Dieser ist genügend Gewicht zu geben und nicht schon von Beginn weg das Nichterreichen einer gewissen Abstinenz anzunehmen.

Mit diesen Überlegungen wird die Freisinnig-demokratische Fraktion grossmehrheitlich die Motion ablehnen.

Thomet René (PS/SP, SC). La motion de nos collègues Christine Bulliard et Daniel de Roche propose une modification de l'article 34 de la loi sur la santé pour y inscrire de façon particulière dans la prévention des addictions, au niveau du principe, la chronicité tant médicale que sociale.

Je reviens quelques secondes en arrière pour faire une déclaration d'intérêt. J'ai oublié de signaler que je suis membre du Conseil de santé du canton de Fribourg.

La prévention des addictions n'est pas une préoccupation fribourgeoise et c'est à juste titre que le dispositif de prise en charge de notre canton a été construit en adéquation avec la politique fédérale définie en la matière. Je ne peux m'empêcher de penser qu'il n'y a pas si longtemps, des milieux politiques étaient persuadés

que seule la répression et l'institutionnalisation, certains y ajoutaient aussi un bon coup de pied aux fesses, pouvaient traiter le problème des addictions. Il était alors iconoclaste de parler d'aide à la survie. La loi fribourgeoise sur la santé, avant-gardiste lors de son adoption, est aujourd'hui conforme à la politique sanitaire de notre temps. La prévention qui y est inscrite permet de donner la base légale à l'important dispositif cantonal que le Conseil d'Etat nous a décrit dans sa réponse. L'article 34 de la loi sur la santé est une disposition cadre qui a permis la mise sur pied de ce dispositif cantonal en collaboration avec les acteurs et institutions du terrain, mais qui a aussi permis son adaptation dans tous les domaines, y compris la chronicité. La chronicité reste certes une grande préoccupation, il serait illusoire de croire que de l'inscrire spécifiquement dans l'article 34 de la loi sur la santé permettrait de mieux donner des réponses à la situation que nous connaissons. Pourquoi inscrire spécifiquement la chronicité et pas d'autres aspects des addictions? Je ne partage l'avis de M^{me} Bulliard concernant le manque d'institutions ou de moyens pouvant répondre à l'attaque de la chronicité dans le domaine des addictions. Les dispositions actuelles permettent le développement de la politique cantonale dans tous les domaines auxquels doit s'adresser la prévention contre les addictions. Elles permettent aussi de s'adapter à la politique fédérale en la matière et à son développement, y ajouter la chronicité n'y apporte rien du tout. En conséquence, le groupe socialiste refusera cette motion et vous invite à en faire de même.

Zadory Michel (*UDC/SVP, BR*). Michel Zadory, médecin chirurgien, membre de la Commission de planification sanitaire du canton de Fribourg, violoniste du groupe UDC.

Les motionnaires veulent introduire la notion de chronicité dans la prise en charge des personnes souffrant d'addictions. On a l'impression en lisant la réponse du Conseil d'Etat que le train de la coordination est en marche, mais j'ai également l'impression que les motionnaires doutent de la vitesse de ce train, voire même qu'ils estiment que ce train est resté en gare, voire en rade. Notre groupe a étudié la réponse du Conseil d'Etat et est d'avis qu'il faut laisser le temps au temps et nous attendons impatiemment le projet de la Commission de coordination. Ce rapport sera certainement traité par la Commission de planification sanitaire d'ici quelques mois, je suppose.

Notre groupe suivra l'avis du Conseil d'Etat et plaidera en faveur du rejet de cette motion.

Ganioz Xavier (*PS/SP, FV*). Je précise être membre du comité de l'association REPER et ancien collaborateur du centre d'hébergement de La Tuile de 1995 à 1997.

A la lecture de la motion déposée par les collègues Bulliard et de Roche, on ne peut s'empêcher d'y voir une volonté de modifier la législation cantonale dans le but de s'octroyer les moyens tant financiers que légaux pour monter une nouvelle structure d'accueil supplémentaire à celle déjà existante. Si l'offre d'accueil et d'accompagnement pour les personnes souffrant de

dépendances et de dépendances chroniques n'est pas pléthorique dans notre canton, elle se révèle pour le moins adéquate. On relève plus d'une quinzaine d'associations, de services d'Etat, d'organismes privés également qui œuvrent aujourd'hui dans le sens de ce que demande la motion qui nous est présentée. Il s'agit de structures de prise en charge qui ont fait la preuve de l'efficacité de leur travail au quotidien. Dans ce sens, on ne voit pas l'utilité de la motion déposée. Un autre élément est la stigmatisation des personnes dépendantes de manière chronique. En effet dans le développement de la motion, ces personnes sont systématiquement présentées comme celles qui occasionnent les coûts les plus élevés, c'est assez détestable, je dois l'avouer. Ces personnes font partie de notre société et nous devons assumer cette donne. Pour ces raisons, je vous invite à rejeter la motion présentée.

Rey Benoît (*AGC/MLB, FV*). Je rajouterai à tous les arguments qui ont déjà été évoqués par les différents intervenants le fait que manifestement la phrase que nos co-motionnaires souhaitent ajouter dans cet article ne demande pas particulièrement de nouveaux investissements financiers pour de nouvelles structures d'accueil, mais parle simplement de nouvelles problématiques auxquelles il faut être attentif. Force est de constater que l'aide à la survie a permis à de nombreuses personnes de survivre, ce qui était le but, avec ces problèmes de chronicité dans leur addiction. Ce sont des personnes avec un âge de plus en plus avancé qui posent des problèmes particuliers. Nous avons certes un éventail très détaillé dans le canton d'institutions qui sont déjà aptes à prendre en charge les toxicomanes, les personnes victimes d'addictions, mais il n'est pas inutile dans la loi de mettre l'accent sur cette «nouvelle» population qui existe. C'est dans ce sens que le groupe Alliance centre gauche vous demande de soutenir cette motion.

Cotting Claudia (*PLR/FDP, SC*). Le Conseil d'Etat répond aux motionnaires que cet article 34 couvre l'ensemble des mesures médico-sociales de thérapies, d'aide à la survie et de réduction des risques. Le Conseil d'Etat énumère toutes les institutions qui sont actives dans le domaine de la prévention et des soins et il observe que les besoins sont couverts. Il est vrai que de nombreuses offres répondent à la demande de prévention et des soins. Il y a lieu de repenser l'organisation. Lorsque des personnes dépendantes sont hospitalisées pour un sevrage et que je les surprends canette de bière à la main, tranquillement assis devant la ferme en face de l'hôpital, le rapport prix-traitement est dans ces cas beaucoup trop élevé. Je pars de l'idée que vous avez fait corriger cette anomalie. Il est vrai que l'hôpital n'est pas une prison, mais entre les deux, il y a une marge à exploiter. Les institutions qui œuvrent en vue de la réinsertion professionnelle et qui préconisent l'abstinence obtiennent à long terme des résultats concluants. J'en ai fait l'expérience avec le Torry à Fribourg. Pour la catégorie des personnes visées par les motionnaires, il faut reconnaître que les places disponibles sont peu nombreuses dans le canton. Vous le dites bien puisque chaque année environ vingt garan-

ties de prise en charge financière sont octroyées pour des placements extra-cantonaux. Vous faites allusion au foyer André à Neuchâtel et au Tannenhof à Berne. Nous faisons également appel à l'hospice du Pré-aux-bœufs à Sonvilier et j'aimerais savoir si l'Etat octroie également une prise en charge pour cet établissement hors-canton. Face à certaines situations, parfois plus cocasses que tristes, j'ai envie de fredonner la chanson de Jean Ferrat lorsqu'il dit: «Faut-il pleurer? Faut-il en rire? Fait-elle envie ou pitié?» Il faut en tout cas trouver des solutions pour des gens qui ont brûlé la chandelle par les deux bouts.

Cette catégorie de personnes plutôt âgées a besoin de structures simples et c'était aussi l'avis du groupe libéral-radical lorsque nous en avons discuté. Ces gens ont besoin d'un toit, d'un repas et d'un accompagnement humain, plutôt que de gens super bien formés pour les accompagner. Il faut savoir que ces personnes dépendantes n'entrent pas forcément en institution comme on le souhaiterait et elles sont très attachées à leur liberté. Vous dites, Madame la Commissaire du gouvernement, que le projet de coordination a débuté en 2008 et qu'il va durer jusqu'en 2011. Cela va donc faire 4 ans pour étudier et pour coordonner cette problématique. J'aimerais savoir sur quoi a porté et sur quoi porte encore un travail de si longue durée qui utilise des moyens financiers que je qualifie de très importants. J'aimerais enfin connaître votre point de vue quant au projet de l'Abri, ce projet dont il est question et qui pourrait ouvrir tout soudainement juste à l'extérieur de la ville de Fribourg. Etes-vous pour ou contre une institution plutôt privée? C'est à ce titre-là que j'aimerais vous entendre.

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR). Bien que le groupe libéral-radical ait déjà pris position, permettez-moi, Madame la Commissaire, de vous poser une question. On sait que la Confédération verse aux cantons environ 10% des redevances sur l'alcool, à combien s'élève le montant de cette redevance? A quoi est-elle attribuée? En principe, cette redevance devrait servir prioritairement à pallier les effets négatifs induits par l'alcool. Il est vrai que la motion va bien au-delà, mais je pense que cette redevance devrait servir à une certaine protection sociale pour les personnes atteintes de cette dépendance.

de Roche Daniel (ACG/MLB, LA). Als im Seebezirk vor etwa 20 Jahren ein Altersheim eröffnet wurde, hat der damalige Staatsrat zur Eröffnung gesagt: Dieses Heim ist vermutlich unser aller Zukunft hier. Ich glaube nicht, dass chronische Abhängigkeit im Alter unser aller Zukunft ist. Ich glaube es nicht und ich hoffe es nicht. Ich denke aber, dass es ein Problem ist, das uns immer mehr betreffen wird. Christine Bulliard und ich möchten dem Staatsrat danken, dass er darauf eintritt und uns bestätigt, dass es hier ein Problem gibt. Ich möchte Ihnen sagen, dass es wahr ist, dass wir die Institution «Abri» von der reformierten und der katholischen Kirche her seit langem unterstützen, weil wir glauben, dass es eine Betreuungslücke gibt. Wir reden hier aber nicht über ein Projekt, sondern über ein Gesetz.

On ne parle pas d'un projet précis, mais d'un projet de loi éventuel.

Je remercie Madame Vez de soutenir cette motion et de comprendre qu'il y a un besoin dans la prise en charge des personnes qui font partie du quatrième pilier dans la prévention contre les dépendances de la politique fédérale.

Ich bin mit Frau Feldmann einverstanden, dass es vielleicht keine Gesetzesänderung bräuchte. Wir haben aber in den Diskussionen mit dem Staatsrat festgestellt, dass eine Gesetzesänderung nützlich wäre. Es wäre nützlich, wenn auch private Institutionen unterstützt werden könnten, wenn das der Staatsrat will. Ich glaube, das ist wirklich nicht die Kompetenz des Grossen Rates, da bin ich einverstanden.

M. Thomet dit qu'il n'y a pas de manque d'institutions. On a dit à plusieurs reprises que nous considérons qu'il n'y a pas une prise en charge adéquate des personnes âgées de plus de 65 ans dépendant d'une substance légale ou illégale. Il faut prévoir des soins palliatifs pour ces gens.

Nous sommes d'accord avec M. Zadory lorsqu'il dit que le projet de coordination peine à sortir de la gare. On attend un rapport, voire un rapport intermédiaire.

M. Ganioz pense que les structures actuelles sont adéquates. Nous ne sommes pas tout à fait d'accord.

Je remercie M. Rey car il dit que beaucoup de personnes sont concernées par notre motion et de plus en plus à l'avenir.

On aimerait avoir des structures simples, M^{me} Cotting, et on espère pouvoir les offrir bientôt. Je pense qu'il faut décider aujourd'hui s'il faut une base légale ou non. Nous pensons qu'il y a un manque légal. Il y a surtout un manque de structures d'accueil. Dans ce sens, je vous prie et vous invite à accepter notre motion. Dans notre société, ce sont des gens très marginalisés et fragilisés. Il y a beaucoup de familles qui prennent en charge ces personnes et elles sont surchargées. Pensons à elles et essayons de trouver des solutions.

Bulliard Christine (PDC/CVP, SE). M. Thomet dit qu'il y a beaucoup d'institutions et qu'il y a des institutions adéquates qui aujourd'hui déjà pallient cette lacune. Quelle est l'institution qui répond à tous ces besoins, M. Thomet?

Quant à M. Zadory qui pense que le train est en retard, effectivement, nous les motionnaires pensons que le train est vraiment en retard.

Thomet René (PS/SP, SC). Ayant été interpellé, je veux bien répondre. Je n'ai pas une connaissance de tous les détails du dispositif fribourgeois. Je connais assez bien une institution en particulier qui s'appelle La Tuile et qui a des perspectives. J'ai aussi eu l'occasion de voir son rapport annuel et les perspectives futures de cette institution. Il y a des développements qui sont également produits dans d'autres parties du canton. Dans le domaine de la toxicomanie, on sait que les besoins nécessitent des collaborations intercantionales et les institutions hors-canton qui ont été citées sont aussi des solutions plus que satisfaisantes dont le canton de Fribourg bénéficie.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). Je ne veux pas ouvrir de polémiques, Madame la Présidente. La Tuile est une institution qui fonctionne extrêmement bien et qui est nécessaire à notre canton. C'est un accueil de nuit. Les gens y entrent le soir pour souper, avant 17h ou 18h ça n'est pas ouvert. Ils prennent leur repas du soir, ils dorment et à 9h le matin ils quittent l'institution avec leur baluchon. On ne peut pas aller au-delà de trois mois à La Tuile, donc l'institution est magnifique, mais elle ne répond pas aux besoins des personnes dépendantes dont nous parlons aujourd'hui.

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. On est tous d'accord sur un point. Il existe un besoin de prise en charge pour des personnes vieillissantes dépendantes. La question est quelle est la réponse à ce besoin.

J'aimerais dire que c'est faux d'affirmer que le canton de Fribourg ne travaille que sur les trois piliers. Notre loi sur la santé intègre justement les quatre piliers: prévention, traitement, réduction des risques et répression. Dans la loi, en rajoutant la proposition des deux députés, vous mettriez un seul accent sur la réduction des risques et non pas l'accent sur les quatre piliers, comme nous le faisons aujourd'hui. La loi du canton de Fribourg est avant-gardiste et est en adéquation avec la loi fédérale. Nous travaillons sur les quatre piliers et nous avons des offres en termes de prévention, de traitement et de réduction des risques.

Pour la question particulière de la réduction des risques, il y a plusieurs réponses, des réponses ambulatoires notamment, mais stationnaires aussi. En ambulatoire, nous avons Le Tremplin qui fait de l'accueil à la journée avec des seuils d'accès extrêmement bas qui est un accueil pour les personnes toxicodépendantes et alcooliques qui consomment. Nous avons diverses réponses, notamment avec Le Radeau et La Tuile. La Tuile est effectivement un accueil de nuit pour trois mois, mais trois mois qui se renouvellent pour les citoyens fribourgeois. Nous avons donné une dotation supplémentaire à La Tuile qui accompagne des personnes vers une réinsertion. Il faut savoir que dans l'année 2010, La Tuile a réussi à réinsérer 14 personnes, d'abord avec une structure d'appartements collectifs et ensuite en appartements. Ils accompagnent les personnes dans cette réinsertion. Nous ne sommes jamais dans la résignation. Nous nous disons jamais qu'il n'y a plus aucune chance. Nous ne pouvons pas ouvrir une institution et laisser les gens consommer et regarder ce qui se passe. Je vous laisse imaginer une institution avec dix ou quinze personnes qui consommeraient alcool et drogue. Je n'ai pas besoin de vous faire un dessin pour vous dire qu'il est extrêmement complexe de gérer une telle institution. Nous avons des personnes qui sont en difficulté, qui consomment et qui sont vieillissantes.

Dans le cadre du projet qui a été critiqué ce matin, j'aimerais dire que c'est un concept de prise en charge, de coordination de prise en charge pour des personnes toxicodépendantes. Le projet a démarré mi-2008 et se terminera au 31 décembre 2011. Un concept sera proposé au Conseil d'Etat et soumis à la Commission de planification sanitaire. L'idée de ce concept est d'avoir une œuvre de qualité adaptée aux besoins et probléma-

tiques actuelles et démontrées. La problématique des personnes toxicodépendantes vieillissantes est prise en compte. Une collaboration interinstitutionnelle et interdisciplinaire, une chaîne thérapeutique centrée sur la personne, une utilisation optimale des ressources (efficacité-efficience) et un souci constant d'amélioration et d'adaptation du système. Nous n'avons pas rien fait durant ces quatre années. Nous travaillons avec les trois institutions – Le Torry, Le Radeau et Le Tremplin – dans un groupe de travail pour discuter sur les synergies et comment peut-on mettre en synergie ces trois institutions. Nous avons déjà réussi à améliorer la collaboration. Le 16 mars, nous signons avec ces trois institutions une convention où nous nous mettons d'accord sur toute une série de collaborations qu'ils doivent instaurer et d'une amélioration de la prise en charge ensemble. Durant toute l'année dernière, nous avons eu une centrale d'orientation au réseau fribourgeois où les personnes toxicodépendantes ont été analysées pour voir quelle était la meilleure réponse aux besoins de la personne. Ce n'est pas un projet qui est resté en gare. C'est un projet qui avance, peut-être à petite vitesse c'est vrai. Mais ce n'est pas si simple quand il faut travailler avec trois institutions et quand il faut mettre ensemble toute une série d'éléments. Je crois qu'il faut le faire en adéquation avec le terrain. Il faut travailler avec la réalité du terrain pour apporter une réelle réponse aux utilisateurs. Il est faux de dire que les structures du canton de Fribourg ne correspondent pas du tout aux besoins. Nous avons des réponses et également des réponses hors-canton. Lorsqu'il y a une problématique identifiée, nous signons des contrats, des conventions de prise en charge avec des institutions d'autres cantons, notamment à Neuchâtel et à Berne.

Pour l'institution dont a parlé M^{me} la Députée Cotting, je ne sais pas si elle figure sur la liste du canton de Berne ou du Jura, je ne sais plus de quelle commune elle a parlé. Nous avons une convention que vous avez d'ailleurs ratifiée lors de la session de décembre, la CIIS, qui permet au canton de Fribourg de subventionner la prise en charge.

M^{me} la Députée Bulliard a dit que ces personnes coûtaient cher. Je crois qu'elles coûteraient aussi cher si l'on ne faisait rien et qu'on laissait simplement consommer. On doit toujours essayer de trouver des solutions pour voir comment on peut d'abord stabiliser la situation, voir comment on peut prendre en charge les personnes. Peut-être que la réponse du projet de l'Abri est la bonne. Ce que nous vous demandons, c'est de pouvoir l'examiner. C'est pris en compte dans notre projet. La réponse est peut-être l'Abri ou peut-être d'ouvrir dix lits dans une des trois institutions qui existent. Aujourd'hui, il est trop tôt pour dire quelle est la bonne réponse. N'y aurait-il pas plus de synergies à avoir une unité dans une des trois institutions qui existent? Pour nous, la réflexion est ouverte. Ce n'est pas juste que deux députés qui sont membres du conseil de fondation d'une institution veuillent mettre le poids sur une institution en tant que telle. Le projet doit avoir des gens bien formés. Ce n'est pas le but d'avoir des personnes complètement institutionnalisées. Le projet de l'Abri est un projet qui m'a été présenté en 2009. Nous avons fait une série de remarques. Le premier

projet proposait de laisser des gens consommer. On m'a même dit que l'on paierait les substances le cas échéant. Nous avons émis toute une série de remarques. Nous avons demandé une prise de position à l'association qui nous a dit que la consommation dans les lieux ne serait pas autorisée. Nous avons demandé que l'on nous donne le concept avec la prise en charge proposée pour les personnes. Nous attendons toujours des nouvelles, puisque le 9 mai 2010, nous avons été informés que le projet de l'Abri ne pouvait pas se réaliser dans les locaux prévus et que l'on aurait des nouvelles. Depuis le 9 mai 2010, nous sommes sans nouvelle du projet Abri. C'est une institution qui peut s'ouvrir avec une autorisation d'accueillir une institution de santé. Si le projet Abri dépose un concept en tant que tel qui répond aux différents éléments que nous demandons, on pourra donner suite. Il faut également un préavis de la ville concernée, dans le cas précis la ville de Fribourg, vu qu'il y a la loi sur l'aménagement du territoire qui est aussi concernée. Nous avons besoin de ces éléments pour nous déterminer sur une autorisation de pratiquer qui serait donnée à cette institution. Il n'y a pas de problème avec les dernières indications que l'on a eues pour permettre à l'Abri d'ouvrir. Les cartes sont dans les mains de l'institution.

Je n'aimerais pas que vous modifiez cette loi en mettant uniquement l'accent sur cette réduction des risques. Notre objectif doit être à terme de pouvoir sortir les gens de ces dépendances, de pouvoir faire de la prévention, du traitement, prendre en compte cette réduction des risques. En mettant tout le poids sur la réduction des risques tel que c'est proposé dans cette motion, je ne crois pas que ce soit le bon signal à donner dans notre canton. Il y a eu des questions sur le projet. Le budget du projet coordination de prise en charge des personnes toxicodépendantes correspond à un budget de 290 000 francs. Ce sont le salaire du chef de projet plus deux études qui ont été données pour un montant de 45 000 francs. Le concept sera déposé au Conseil d'Etat à la fin de l'année. Il respecte parfaitement les délais que nous nous étions donnés au départ.

En ce qui concerne les montants de la dîme, on touche des montants entre 700 000 et 900 000 francs par année. Nous affectons environ 500 000 francs pour la prévention, 155 000 francs pour les institutions, 130 000 francs pour le dépistage précoce, 100 000 francs pour la recherche/formation continue et 40 000 francs pour le soutien de formation. Par ce biais, nous ne finançons pas le fonctionnement des structures ou des institutions. La prise en charge des institutions en tant que tel concerne la loi sur les institutions pour personnes en situation d'handicap. C'est par ce biais que nous finançons les différentes institutions.

A l'heure où l'on constate un nouvel attrait pour les drogues illégales pour les moins 20 ans, je vous demande de ne pas donner le signal négatif à la population fribourgeoise en acceptant cette motion. Notre objectif doit rester la prévention et le traitement. La résignation n'est pas un projet de société. C'est avec ces remarques que je vous invite à refuser cette motion.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 46 voix contre 42. Il y a 7 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Rey (FV, ACG/MLB), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Vez (FV, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP). *Total: 42.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lehner (GL, PS/SP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 46.*

Se sont abstenus:

Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Siggen (FV, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 7.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

Mandat MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/ Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/ Yvan Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen/Nadine Gobet/Nadia Savary/Joe Genoud (délais de paiement dans la construction)¹

Prise en considération

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). J'ai un intérêt évident dans ce dossier puisque je dirige la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs (FFE) et je suis également secrétaire de la Conférence cantonale de la construction (CCC).

J'aimerais tout d'abord remercier le Conseil d'Etat pour la réponse positive à cette demande cosignée par

¹ Déposé et développé le 16 juin 2010, *BGC* p. 1058; réponse du Conseil d'Etat le 26 octobre 2010, *BGC* p. 2388.

de nombreux collègues. Cette demande est à mon sens parfaitement justifiée et permettra, si vous l'acceptez, de corriger une certaine injustice, le paiement à 60 jours des factures et des demandes d'acomptes dans les marchés publics de la construction au lieu des 30 jours habituels. Souvent, les entreprises se substituent à la banque, le premier versement intervenant largement au-delà des 60 jours, parfois jusqu'à 120 jours, les documents dormant sur un bureau. Je précise tout de même, M. le Conseiller d'Etat, que ce n'est pas la moralité de paiement de l'Etat qui est en cause dans le cas que je cite, mais finalement l'organisation du système actuel qu'il sera nécessaire de revoir. Vous en conviendrez, chacun d'entre nous, très souvent, lorsqu'il signe un contrat, est tenu de verser 1/3 à la commande, 1/3 à la livraison et le solde dans les 10 jours suivants. Les entrepreneurs n'en demandent pas tant, seulement que leurs demandes d'acomptes ou leurs factures soient honorées rapidement. Ils ont à faire face à de nombreuses exigences pour payer leurs fournisseurs, mais surtout pour verser à la fin de chaque mois les salaires de leurs collaborateurs. Je vous signale encore qu'actuellement le paiement à 60 jours est lié à un escompte usuel de 2%. Dans d'autres domaines, pour bénéficier d'un escompte, il faut honorer sa facture dans les 10 jours. En acceptant ce mandat, conformément à la directive de la Confédération, le délai de paiement est fixé à 30 jours dès l'entrée de la facture établie, vérification comprise. Cette manière de faire exigera une étroite collaboration entre le mandataire du maître d'ouvrage et l'entrepreneur pour l'établissement des métrés contradictoires. Finalement, ce mandat ne demande rien d'autre que de respecter la norme SIA 118 qui règle les conditions générales des travaux de construction depuis plus de 30 ans déjà, date de sa création. Cette norme indique clairement que pour une demande d'acompte dont les prestations sont estimées approximativement, le maître d'ouvrage peut retenir provisoirement un montant égal à 20% de la demande d'acompte. Tout est donc déjà prévu. Il suffit finalement d'appliquer cette norme. M. le Commissaire du gouvernement, je vous demande encore de faire en sorte et j'insiste, que l'exception prévue dans cette directive de payer à 45 jours pour des chantiers complexes ne devienne pas la règle. Chers collègues, vous l'aurez compris: accepter ce mandat, c'est demander une meilleure collaboration entre les acteurs de la construction, mais c'est aussi reconnaître qu'il n'y a pas de raison de traiter différemment la construction et d'autres secteurs économiques. Je vous remercie de soutenir massivement ce mandat.

Vial Jacques (PDC/CVP, SC). Tout d'abord je m'annonce comme directement concerné par ce mandat, travaillant dans le domaine de la construction. Un chef d'entreprise responsable se soucie de ses finances et en particulier de la rentrée de ses factures. Si on paie comptant son repas au restaurant, le constructeur doit attendre 30, 60, voire beaucoup plus pour encaisser le fruit du travail de son entreprise. Le secteur de la construction base ses contrats sur la norme SIA 118 qui fixe à l'article 155 un délai de paiement de 30 jours après vérification. J'ai cosigné ce mandat pour qu'il fasse l'effet d'une piqûre de rappel. Les chiffres que je

vais citer sont de source très sûre et vérifiée. Je décerne tout d'abord au Département de la construction une mention «très bien» pour les années 2008–2009 avec un délai moyen de 35 jours, ce qui est très bien, pratiquement dans les normes. Par contre, 2010 a marqué un net fléchissement, certes pas catastrophique mais les entreprises ont dû attendre en moyenne 56 jours avant de recevoir leur argent. Ce mandat arrive donc au bon moment pour jeter un peu de sable sur la pente glissante. Avec le groupe démocrate-chrétien, je vous propose de soutenir ce mandat.

Fasel-Roggo Bruno (ACG/MLB, SE). Ohne Ambitionen. Wir haben in unserer Fraktion den Antrag von unseren Kolleginnen und Kollegen geprüft und sind einstimmig dafür, dass der erwähnte Auftrag gemäss den Ausführungen des Staatsrat erteilt wird.

Mit folgenden Bemerkungen: Wenn auf Stufe Bund die Zahlungsfrist von maximal 30 Tagen inklusive Prüfung möglich ist, so sollte dies auch auf kantonaler Ebene möglich sein.

Wir sehen noch einen anderen Grund, vor allem bei den kleinen und mittleren KMU's. Gerade diese sind auf eine Zahlungsfrist von 30, maximal 45 Tagen sehr angewiesen. Sie müssen ihren Zahlungsterminen nachkommen: Löhne, Sozialleistungen, usw. Sonst müssen sie mit Verzugszinsen rechnen.

Mit diesen Überlegungen unterstützt unsere Fraktion einstimmig den Auftrag an den Staatsrat.

Genoud Joe (UDC/SVP, VE). Comme nous devons annoncer notre identité pour être transparents, je le fais volontiers. Entrepreneur, directeur commercial d'un groupe d'entreprises pour la Suisse romande et le Tessin, membre de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs. En tant que cosignataire de ce mandat, je ne peux qu'approuver et remercier le Conseil d'Etat pour sa réponse. Nous, entrepreneurs, le savons: ce n'est pas toujours facile de faire rapidement les métrés pour respecter des délais. L'Etat nous donne l'exemple en acceptant ce mandat. Maintenant à nous les entrepreneurs de donner l'exemple en facturant aussi rapidement pour être payés dans les délais. Je vous demande d'accepter ce mandat.

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Heureux sont les députés qui dans ce Parlement ont comme principal souci le raccourcissement des délais de paiement dans la construction. Ce qui eût été intéressant dans ce mandat, c'est l'énoncé par tous les députés qui l'ont signé, des groupes d'intérêt, voire des entreprises qu'ils représentent directement. Cela étant, en examinant ce mandat que le groupe socialiste acceptera évidemment, puisque telle semble déjà être la pratique selon la réponse du Conseil d'Etat, je me suis posé la question si je devais intervenir également en faveur d'autres groupes d'intérêts. On peut penser soit au médecin-conseil lorsqu'il travaille sur prestation, au boulanger-restaurateur lorsqu'il y a des manifestations pour l'Etat, aux avocats lorsqu'ils sont payés à l'assistance judiciaire et il y en a pour des millions de prestations de l'Etat. Mais je suis arrivé à la conclusion qu'il nous fallait d'abord dans ce Parlement plutôt traiter les questions

qui avaient un véritable enjeu pour le canton et que ces questions de détail, surtout quand elles sont quasiment déjà réglées à 99%, pourront faire l'objet de discussions ultérieures lorsque nous n'aurons plus de sujet à discuter.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). J'aimerais quand même répondre à M. le Député Pierre Mauron. Quand vous commencez un chantier, vous avez plusieurs centaines de milliers de francs de frais le premier mois. Nous ne sommes pas des avocats, nous ne demandons pas des avances de frais. Malheureusement, ce n'est pas la pratique dans la construction comme dans d'autres métiers et je ne suis pas tout à fait d'accord de traiter de cette façon les entrepreneurs qui créent finalement le cadre de vie de ce canton.

Godel Georges, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Tout d'abord, permettez-moi de remercier l'ensemble des députés qui soutiennent la proposition du Conseil d'Etat. Cependant, je rappelle que déjà actuellement, une majorité des factures sont payées à 30 jours. D'autres sont payées à 60 jours, mais prévues dans les conditions de marché du maître de l'ouvrage. Et là je me porte en faux contre M. le Député Jean-Daniel Wicht qui dit qu'il y a injustice. Il n'y a pas injustice. Et si l'entrepreneur connaît les conditions du marché à 60 jours et qu'il accorde 1 ou 2% est-ce que vous, comme maîtres d'œuvre, vous ne feriez pas les 2%? Non mais s'il te plaît! (*Rires*) Il ne faudrait quand même pas enfoncer des portes ouvertes. J'insiste pour dire que ce n'est pas une injustice. Et d'ailleurs, lorsque ce mandat a été déposé, je me suis permis de poser la question à quelques grands entrepreneurs de ce canton. Tous m'ont répondu: «Ecoutez M. Godel, si tout le monde payait comme l'Etat, on serait enchanté.» Deux députés dans cette enceinte m'ont dit la même chose et ils m'ont dit clairement, si la Confédération faisait aussi bien que le canton ça serait parfait. Ils ont 30 jours, mais ce n'est pas ce qui est écrit qui compte, ce sont les délais de paiement qui comptent. Et j'en veux pour preuve un décompte que j'ai reçu ce matin de mes services, sur 7000 factures – et pour être totalement transparent certaines étaient payables à 10 jours. Elles ont été payées – sur les 7000 il y en a 90 – elles ont été payées avec du retard, puisqu'elles l'ont été dans un délai moyen de 17,79 jours. La majorité, donc 7041 factures avec un délai à 30 jours, elles ont une moyenne de paiement à 33,86. Et pour les paiements à 60 jours, il y en avait 114, eh bien, la moyenne était de 63,93. Evidemment on peut toujours s'améliorer, c'est ce qui me fait dire en conclusion: pour améliorer encore l'efficacité, il est nécessaire que tous les maillons de la chaîne réalisent leur part de travail, nécessaire à valider les documents pour la facturation, à savoir en particulier les métrés contradictoires selon l'article 142 de la SIA 118. Pour les factures reçues qui n'ont pas fait cette trajectoire, eh bien, vous le savez, Mesdames et Messieurs les Députés, le délai sera plus long mais pas par la faute de l'Etat. En conclusion, je vous recommande d'accepter la proposition du Conseil d'Etat.

– Au vote, la prise en considération de ce mandat est acceptée par 79 voix contre 2. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet G(SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeli (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 79.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 2.*

Se sont abstenus:

Clément (FV, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB). *Total: 2.*

– Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Rapport N° 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg¹

Discussion

Crausaz Jacques (PDC/CVP, SC). Suite à la mise en œuvre de la nouvelle constitution, les résultats de l'analyse des structures territoriales cantonales étaient très attendus après la décision de la constituante de laisser au législateur le soin de régler cet épineux problème. Le renvoi aux conclusions du rapport a été maintes fois invoqué en réponse à des interventions parlementaires. Par conséquent, beaucoup d'attente en relation avec les conclusions d'une analyse qui s'est déroulée sous la cloche d'une certaine confidentialité. Au terme de quatre ans de travaux, un bon rapport sur l'état des lieux du découpage administratif du canton,

¹ Texte du rapport pp. 101ss.

mais toujours pas de projet politique. C'est décevant. Il n'est pas possible aux députés que nous sommes de refaire, après seulement quelques semaines de réflexion, une autre analyse de la situation. Nous ne pouvons que nous prononcer en tenant compte des résultats obtenus par le groupe de projet. Au terme d'un long chemin, 150 ans d'histoire et quelle histoire, le XX^e siècle, durant lesquels Fribourg est passé de 100 000 à 250 000 habitants. Un constat. Nos ancêtres étaient vraiment géniaux. Ils ont mis en place un découpage en sept districts, dirigés par un préfet, qui fonctionne toujours. Tout cela est compliqué, parfois très compliqué, mais ça fonctionne, à la satisfaction des autorités et des citoyens. Malgré la complexité, six autres découpages administratifs, un préfet dont l'énumération des tâches occupe près de cinq pages du rapport. Malgré l'inégalité des territoires et de la population des districts, 15 000 habitants pour le plus petit, 90 000 pour le plus grand, aucun argument décisif, même pas financier, ne justifie de manière convaincante un redécoupage des districts. Fribourg n'est décidément pas prêt pour une réforme de ses structures territoriales.

Dans ce contexte, le groupe démocrate-chrétien se prononce de la manière suivante sur les propositions du Conseil d'Etat:

Nous confirmons le découpage actuel des structures territoriales. L'étage institutionnel du district dirigé par un préfet doit être maintenu. Le district est un échelon nécessaire en matière d'intercommunalité et de développement régional. Le district, avec sa capitale, est une réalité sociologique et économique, notamment en ce qui concerne les services de proximité et des transports. Il convient d'abord de terminer la réforme de l'institution communale au travers des fusions, de revoir enfin la répartition des tâches canton-communes, avant d'ouvrir le chantier d'une réforme des structures territoriales. L'idée de poursuivre à court terme l'étude d'un nouveau découpage du canton ne rencontre que très peu d'échos favorables au sein de notre groupe. Nous soutenons le projet de redéfinir le statut, le rôle et les tâches des préfets. C'est une des conclusions claires que nous pouvons tirer du rapport N° 225. Les équilibres entre son statut de magistrat élu et de représentant de l'Etat et l'ensemble des missions du préfet doivent être revus et simplifiés. Nous ne souhaitons pas explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions administratives. Le district ne saurait être qu'une simple circonscription administrative. Il doit garder son rôle actuel, fédérer et représenter les intérêts des communes et être le moteur du développement régional.

Et enfin, nous ne souhaitons pas que soit mis en œuvre rapidement un projet de redécoupage des cercles électoraux. La révision du découpage des cercles électoraux doit être au mieux considérée comme une conséquence d'un éventuel redécoupage des districts. Le découpage actuel en huit cercles électoraux fonctionne bien. Il assure une représentation équitable des minorités régionales. Quant au problème du quorum naturel, le développement démographique explosif du district de la Veveyse résoudra ce problème avant que nous n'ayons le temps de prendre les dispositions législatives nécessaires. En cas de réduction du nombre de districts dans le futur, il faudrait au contraire sortir de

l'équation «un district égale un cercle électoral» pour assurer une représentation équitable des régions.

Pour conclure, une courte réflexion personnelle. Si l'option du découpage à trois districts offre des avantages peut-être insuffisamment convaincants, l'option d'en rester simplement aux structures actuelles est un peu courte et manque singulièrement de vision. D'autres variantes d'organisation et de découpage mériteraient d'être évaluées de manière plus approfondie. Je suis convaincu de la nécessité de disposer d'une institution régionale entre le canton et la commune, une institution dotée du contrôle démocratique et disposant de compétences opérationnelles. Il ne s'agirait non pas d'instituer un niveau de plus comme le disent ou le craignent les détracteurs, mais de réunir tous les niveaux intermédiaires qui existent actuellement, districts et associations de communes, en une seule entité qui prendrait en charge l'ensemble des responsabilités administratives actuellement réparties selon des découpages territoriaux spécifiques. Et pour paraphraser un grand visionnaire, c'est le rêve que je fais pour que Fribourg se dote de la structure d'un Etat moderne.

Geinoz Jean-Denis (PLR/FDP, GR). En 2009, en France, le Président Sarkozy a mandaté le comité Balladur, du nom de l'ancien premier ministre, pour plancher sur la refonte du territoire. J'ai choisi quelques bons mots pour illustrer la difficulté de la tâche. Voyez plutôt:

«Ce n'est pas la première fois dans ce pays, donc en France, qu'on allume un feu avec une paire de ciseaux. Les Français ne savent pas découper sans s'étriper. A peine a-t-on prononcé le mot «réforme» que les notables de tout poil entendent «retroviser», persuadés qu'il ne saurait y avoir d'organisation pertinente qui ne respecte pas les temps anciens. Quand le césarisme élyséen rencontre le conservatisme d'en-bas, telle la lave se déversant dans la mer, cela donne bouillons et fumeroles, puis tout se fige en un immobilisme de basalte.» Inutile de vous dire que le comité Balladur a lamentablement échoué et l'étude est retournée dans un tiroir.

Ce doit être pour vous M. le Commissaire du Gouvernement une maigre consolation et je vous recommande de prendre langue avec M. Balladur.

Mais revenons à ce rapport. Cette étude trouve son origine dans les travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution du 16 mai 2004. Vous pouvez découper le canton en autant d'entités que vous voulez, pour l'instant, vous ne trouverez pas de solution satisfaisante. Le rôle et la mission des préfets ne sont pas remis en cause et aussi bien les élus que le peuple ne veulent changer. Il y a tout de même lieu de mettre en chantier le redécoupage des cercles électoraux. La prise de position du groupe libéral-radical est la suivante:

A une grande majorité, le groupe libéral-radical souhaite confirmer le découpage actuel des structures territoriales. Toujours à une grande majorité, le groupe libéral-radical souhaite maintenir le statut, le rôle et les tâches des préfets. Ces derniers sont incontestés. Cependant, nous sommes d'avis que la loi du 20 novembre 1975 mérite un toilettage. Par contre, notre groupe est opposé à l'unanimité à l'idée de passer des districts à de simples circonscriptions administratives.

Cela veut dire ni plus ni moins que la suppression des préfets et une certaine forme d'étatisation. Enfin, une majorité de notre groupe se déclare en faveur du redécoupage des cercles électoraux, ceci suite à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Je remercie le Conseil d'Etat pour son rapport.

Rossier Jean-Claude (*UDC/SVP, GL*). Notre groupe a parcouru avec assiduité ce volumineux rapport circonstancié, très informatif, compréhensif à la lecture et je le relève, très bien documenté et intéressant. Nous avons pris bonne note que le Conseil d'Etat renonce à réduire le nombre de districts de sept à trois, malgré plusieurs pistes de redécoupage du canton en trois districts que le comité de pilotage avait trouvé plutôt convaincantes. Alors pourquoi y avoir renoncé? Mais dans ce sens, nous sommes du même avis que le Conseil d'Etat. Les avantages sont certains mais pas déterminants. En effet, si on avait une carte vierge, peut-être ferions-nous trois districts mais il y a le poids de l'histoire. Et l'idée d'un mariage entre la Sarine et la Singine pourrait être pour certains un pari osé et pour d'autres, M. Piller, très certainement une pure provocation. Je ne m'imagine pas non plus que la création d'un grand district du sud à prédominance gruérienne rencontrerait les faveurs de la population glânoise et veveysane, même si l'entente actuelle paraît cordiale et que la réalisation de certains projets en commun comme l'Hôpital du sud fribourgeois ait connu un succès certain. Quant à la réformette Glâne-Veveysse, autant ne pas en parler dès l'instant où elle est déjà mort-née. Il sied de relever aussi que ce pari, nos voisins l'ont réussi, puisque Berne est passé de 26 districts à 5 régions et 10 arrondissements administratifs, Vaud les réduisant de 19 à 10. Ce qui est différent à Fribourg, et là je rejoins l'analyse du Commissaire du Gouvernement, c'est que dans notre canton les préfets sont élus par le peuple et de ce fait, ne sont plus les simples relais du Gouvernement dans leur région. Dès lors, ils jouent pleinement leur rôle de moteur du développement des infrastructures dans leur district. En outre, je ne suis pas du tout convaincu comme d'aucuns l'affirment, qu'une réduction à trois districts aurait une incidence financière négligeable sur les comptes de l'Etat car qui dit centralisation ne dit pas nécessairement économies, la cantonalisation des hôpitaux en est une preuve parmi d'autres. Au vu de la position du Conseil d'Etat, qui est aussi la nôtre et celle des partis consultés, il y a fort à parier que tous ces beaux redécoupages finiront leurs jours dans la cocotte à papier.

En ce qui concerne le redécoupage des cercles électoraux, il a déjà fait débat au Grand Conseil, nous y sommes toujours opposés, mais nous aurons largement l'occasion d'y revenir lorsque le Gouvernement aura revu sa copie. En outre, nous ne jugeons pas nécessaire de revoir le rôle et le statut du préfet déjà définis par la loi et qui correspondent parfaitement aux attentes de la population. Par contre, nous pensons qu'un toilettage de leurs tâches ne serait pas inopportun.

D'autre part, explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions n'a pas lieu d'être puisqu'à notre avis, elle n'aboutirait qu'à court-circuiter le rôle des préfetures et de facto à créer une certaine confusion au sein de la population.

Fort de ces quelques considérations, notre groupe prend acte de ce rapport et votera les questions de la façon suivante:

Nous confirmerons le découpage actuel des structures territoriales, ceci à l'unanimité. Nous ne sommes pas d'avis, comme je l'ai dit, qu'il faut redéfinir le statut et le rôle du préfet, par contre toiletter ses tâches, nous sommes d'accord de le faire à une forte majorité. Nous ne sommes pas d'accord non plus d'explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions, ni de mettre en œuvre rapidement un projet de redécoupage des cercles électoraux.

Hänni-Fischer Bernadette (*PS/SP, LA*). Die Sozialdemokratische Fraktion dankt dem Staatsrat für den ausführlichen, fundierten und informativen Bericht. Der Kanton Freiburg wird einer territorialen Analyse unterzogen und der Bericht gibt erstmals einen Überblick über das Sammelsurium von Aufgaben des Oberamtmannes.

Bewährte Strukturen sind nicht zeitlos. Sie müssen sich den neuen Entwicklungen anpassen. Dies trifft auch auf die territoriale Struktur unseres Kantons zu. Denken wir beispielsweise nur schon an die sieben Handelregister, die zu einem einzigen kantonalen Amt zusammengelegt worden sind. Denken wir an das Polizeiwesen, das in drei Regionen eingeteilt ist und an die ehemaligen Bezirksspitäler, die zum Freiburger Spitalnetz zusammengefasst worden sind. Die Institution «Bezirk» hat offensichtlich an Bedeutung verloren.

Gleichzeitig ist die Anzahl der Gemeinden von 285 auf 168 zusammengeschmolzen. Weitere grössere und stärkere Gemeinden sind zu erwarten. Der Bezirk verliert somit auch an Gewicht gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden, denen vermehrt staatliche Aufgaben übertragen werden können.

Der Verfassungsrat hat sich mit der Frage der territorialen Neugliederung intensiv befasst und der Entscheid, die Bezirke nicht abzuschaffen, fiel sehr knapp aus. Die Situation mit sieben völlig heterogenen Bezirken schien überholt. Es gab Vorschläge für drei oder fünf Bezirke, administrative Kreise oder Regionen. Ein anderer Vorschlag war, den Kanton anstelle der Bezirke in acht starke Gemeinden einzuteilen. Obwohl mir das damals als Verfassungspräsidentin eher als spielerische Version erschien, muss ich heute sagen, dass der Vorschlag der acht Gemeinden ein weitblickender und kluger Vorschlag war.

Die eben in Kraft getretene Reform des Kantons Glarus verstärkt diese Sicht. Der Kanton konnte sich von Nostalgie und Emotionen lösen und hat seine Strukturen mutig grundlegend vereinfacht. 25 Ortsgemeinden, 18 Schulgemeinden, 16 Fürsorgegemeinden, 9 Bürgergemeinden haben sich zu drei grossen Einheitsgemeinden zusammengeschlossen. Alle Einwohnerinnen und Einwohner können nun von einer guten, professionellen Infrastruktur, einem zeitgemässen Service Public profitieren und die Wirtschaftsunternehmer profitieren von besseren Rahmenbedingungen. Der Kanton tritt heute stark und wettbewerbsfähig auf.

Auch der Kanton Freiburg muss sich, wie der Bericht auf mehreren Seiten aufzeigt und begründet, neu strukturieren, um sich zwischen den Kantonen Bern

und Waadt, die ihren Territorien vor kurzem moderne Strukturen gegeben haben, profilieren zu können.

Die heutige zweihundertjährige Aufteilung folgt keinerlei Logik mehr, entspricht nicht mehr den heutigen Aufgabenstellungen und ist für Bürgerinnen und Bürger intransparent. Wer nun mit dem Bericht des Staatsrates auf eine Fortsetzung der Diskussionen im Verfassungsrat gehofft hat, der wird – wenigstens teilweise – enttäuscht. Der Staatsrat gibt den fälligen Anpfiff zur Vornahme einer neuen Struktur nicht. Die vorsichtigen Vorschläge des Staatsrates, die Funktion und die Rolle der Oberamtsperson neu zu definieren und den Ansatz der Umwandlung der Bezirke in einfache Verwaltungskreise zu erörtern, sind dem gegenüber zu loben und als Schritt in die richtige Richtung zu unterstützen. Der Staatsrat soll prüfen, ob einfache Verwaltungskreise zusammen mit starken Gemeinden die Aufgaben übernehmen können, die während Jahren ohne Konzept einfach auf das Oberamt abgeschoben worden sind. Er soll prüfen, ob für eine Demokratie auf einem so kleinen Platz, wie ihn der Kanton Freiburg beansprucht, die drei Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden nicht vollkommen ausreichen und die politische Zwischenetage zugunsten effizienterer Strukturen wegbedungen werden kann.

Wir leben nicht mehr im Zeitalter, als die Botschaften von Freiburg per Postkutsche in die Regionen überbracht werden mussten. Nein, vergessen wir das nicht: Wir stehen im Zeitalter der «E-Governance». Unsere jungen Generationen werden uns dankbar sein, wenn wir unseren Kanton stärken und ihn optimal für die Herausforderungen der Zukunft rüsten.

Die Sozialdemokratische Fraktion nimmt somit den ersten Vorschlag zur Kenntnis und stimmt den Vorschlägen 2 bis 4 mit Nachdruck zu. Über die Wahlkreise spricht mein Kollege Gaëtan Emonet.

Suter Olivier (*ACG/MLB, SC*). Un canton, deux circonscriptions pour la vendange et les vins, deux arrondissements de vérification et contrôle des instruments de mesurage utilisés dans le commerce, trois régions pour la surveillance de la faune, trois régions pour la conciliation et la contestation en matière de bail à loyer et de bail à ferme non-agricole, trois régions pour la protection civile, trois régions pour la gendarmerie, trois régions pour la lutte contre le chômage, trois régions pour le contrôle et l'entretien des routes cantonales, quatre régions pour le premier accueil en faveur des requérants d'asile, six arrondissements pour l'exécution de la législature forestière, sept districts, sept régions pour la défense contre l'incendie et la lutte contre les pollutions, 11 arrondissements pour l'inspection des écoles primaires, 17 cercles pour la valeur d'assurance des bâtiments, l'évaluation des dommages causés aux bâtiments, 19 cantonnements pour le ramonage périodique des installations à feu, 22 cantonnements pour les tâches des vétérinaires officiels en matière d'épizootie, 44 sections pour le traitement des données des personnes astreintes au service militaire, 165 organisations selon les communes pour la tenue des registres pour l'engagement du bétail, exécution des relevés agricoles, recensement général de lessivage et enfin 263 241 habitants. A partir des 22 tableaux en couleur que nous présente le rapport, le

premier constat qui s'impose au groupe Alliance centre gauche est le suivant:

L'organisation du canton ne correspond plus aujourd'hui, en ce début de troisième millénaire, à une division en sept districts. Un peu comme les fusils d'assaut dans les placards de nos appartements, les districts relèvent plus de la tradition que de la raison.

Pour rappel, les districts sont hérités du XIX^e siècle. Ils sont calqués sur le système napoléonien des départements français. Ceux-ci comme ceux-là ont été constitués pour permettre aux citoyens de se rendre auprès de l'administration en une journée et de faire le retour vers son domicile dans la même journée. On se déplaçait à l'époque à pied ou à cheval. Les moyens de transport actuels nous permettent de traverser le canton en 45 minutes dans un sens ou dans l'autre, ceci sans se dépêcher spécialement.

En fonction de ces remarques, les membres du groupe Alliance centre gauche se prononcent à l'unanimité pour la suppression des districts et par voie de conséquence des préfets. Dès lors que proposons-nous? Le groupe est divisé en deux moitiés, l'une propose la constitution de trois régions administratives, trois étant le dénominateur commun qui revient le plus souvent au moment de décrire l'organisation actuelle de notre canton. Une autre partie du groupe prône une organisation encore plus simple, un canton avec une administration décentralisée en fonction des besoins. Cette partie du groupe se prononce contre les structures intermédiaires entre le canton et les communes, les districts, les régions ou même les agglomérations ne constituant pas à son avis une solution satisfaisante. Le groupe Alliance centre gauche relève encore qu'il sera important de redéfinir les cercles électoraux actuels.

A part ça et surtout, le groupe Alliance centre gauche déplore le peu de propositions et d'engagement du rapport qui nous est proposé. Les questions de la division et de l'organisation territoriales sont, on le sait, profondément culturelles et émotionnelles. Une redivision territoriale passe par la discussion avec la population, il faut justifier, il faut convaincre. Le rapport qui nous est présenté se décline sur le mode «on pourrait», mais n'argumente pas et ne convainc pas non plus. Le peu de stratégies développées pour faire avancer la question nous laisse à penser qu'on n'a pas envie de la résoudre forcément.

Parmi les remarques entendues dans notre groupe au sujet du rapport qui nous est présenté, j'en cite deux: un beau rapport pour rien ou tout ça pour ça.

Schnyder Erika (*PS/SP, SC*). Permettez-moi également d'ajouter une note discordante à ce que je viens d'entendre jusqu'ici, à l'exception peut-être de ce que vient de dire mon collègue Suter tout à l'heure. J'ai l'impression de revivre ici les débats qui ont eu lieu à la constituante où on nous disait: «Ouh la la, attention, c'est délicat... on n'a pas vraiment la légitimité pour changer, vaut mieux laisser ça au législateur, etc., etc.» Décevant, Mesdames et Messieurs! Lamentable! Manque de courage politique! Voilà ce que m'inspire ce rapport. On est au statu quo. Et quand on vient nous dire que le canton de Fribourg doit ramer pour avoir une place qui soit visible dans l'axe que définit l'Avenir suisse de l'évolution de ce qu'est le territoire

de la Confédération dans la politique économique et d'aménagement du territoire, eh bien, qu'on s'étonne ensuite... Avec des structures aussi archaïques, avec une volonté manifeste de rester figé au siècle même avant-dernier, comment voulez-vous que ce canton évolue? Eh bien, si c'est ça que vous voulez, Mesdames et Messieurs, j'en prends acte mais je vous dirais que je suis très déçue et je me pose vraiment la question de savoir si mon canton méritait cela.

Emonet Gaétan (*PS/SP, VE*). Comme l'a rappelé ma collègue Erika Schnyder, les structures territoriales, le redécoupage et la réorganisation administrative de notre canton ont provoqué de grands débats souvent émotionnels au sein de la constituante de l'époque et ont fait couler beaucoup d'encre et ont alimenté de nombreuses discussions. Au terme de ces travaux, la constituante, à la suite d'un vote des plus serrés, a accepté l'article 136 de la Constitution cantonale qui ne donne pas le nombre de districts administratifs et précise que le préfet est élu par le peuple. Mes collègues Bernadette Hänni et Erika Schnyder se sont exprimées sur le découpage en districts qui ne doit plus être un sujet tabou. A l'heure où tout le monde dans cette salle soutient et encourage largement les fusions de communes, nous devons faire le pas d'une réflexion du redécoupage territorial de notre canton et les pistes exposées dans le rapport doivent être maintenant explorées et il faut aller de l'avant.

Je voudrais m'exprimer sur le découpage des cercles électoraux. L'article 95 de la Constitution cantonale laisse là-aussi toute latitude au législatif de revoir en profondeur cette organisation. Elu du plus petit district de notre canton, avec ses 9 communes et un peu plus de 15 000 habitants, je me dois de rappeler que le quorum naturel de notre district est supérieur à la limite des 10% jugés compatibles par la jurisprudence que le Tribunal fédéral a établi dans un arrêt de 2004. Et il en est de même pour le district de la Glâne. Ce n'est pas l'augmentation de la population de ces deux districts qui va corriger cette inégalité. Nous avons pris connaissance dans le rapport que le comité de projet s'est largement préoccupé de cette question et que plusieurs pistes sont évoquées pour répondre aux exigences du Tribunal fédéral. Un questionnaire a été distribué et les résultats montrent qu'il faut impérativement revoir ce découpage et que la piste de trois cercles électoraux est envisageable. Le rapport précise dans sa conclusion 4 que le Gouvernement entend mettre en chantier rapidement le redécoupage des cercles électoraux. Je demande donc au Commissaire du Gouvernement quel pourrait être le calendrier proposé? Je précise qu'un simple regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse ne saurait répondre aux préoccupations du groupe socialiste et que le redécoupage doit être revu dans sa globalité, en parallèle au découpage de la structure territoriale et administrative. Aussi, je vous demande d'accepter la proposition 4, en la liant avec le nouveau découpage des structures territoriales de notre canton.

Glauser Fritz (*PLR/FDP, GL*). Partageant le point de vue bien exposé par notre chef de groupe, Jean-Denis

Geinoz, sur les propositions 1, 2 et 3, permettez-moi de me prononcer uniquement sur la proposition 4 qui concerne les cercles électoraux.

Qu'il y ait une volonté politique de revoir le redécoupage des cercles électoraux ou pas est compréhensible et atteste d'une procédure démocratique saine. Par contre, nous expliquer par la jurisprudence notre devoir de revoir le redécoupage des cercles électoraux est infondé et erroné. Ce qui est valable pour les cantons de Zürich et d'Argovie ou encore d'autres cantons outre-Sarine, n'est pas valable pour notre canton. En effet, seule la Constitution cantonale fait référence. Dans le canton de Zürich, la proportionnalité doit être respectée dans tous les cercles électoraux, en considérant l'ensemble du canton comme une unité. Les voix résiduelles sont dans ce cas cumulées au niveau du canton. Le Tribunal fédéral a aussi tranché dans ce domaine dans d'autres cantons. Un recours de droit public déposé par des citoyens du Valais pour violation du droit de vote a été rejeté par le Tribunal fédéral. Cet arrêté contient des nuances importantes par rapport à la jurisprudence citée en exemple pour affirmer que les cercles électoraux de la taille du district de la Glâne ou de la Veveyse ne seraient plus admissibles pour des raisons juridiques. L'arrêt rappelle que les cantons sont libres d'organiser comme bon leur semble leur système politique. Ainsi, les cantons sont libres de garantir une représentation proportionnelle des forces politiques au Parlement dans son intégralité ou seulement par une représentation proportionnelle des partis à l'intérieur de chaque cercle électoral. En outre, le Tribunal fédéral explique sa décision pour le canton du Valais avec les arguments suivants:

«Une répartition en arrondissements électoraux de tailles différentes issue d'une organisation traditionnelle des régions ne se défend du point de vue de l'égalité dans les élections que si les petits arrondissements électoraux constituent des communautés où règnent un certain sentiment d'appartenance que ce soit pour des raisons historiques, fédéralistes, culturelles, linguistiques, ethniques ou religieuses. Plus l'identité d'un arrondissement électoral est forte et constitue un cas particulier, plus il se justifie de lui octroyer un droit à la représentation au Parlement au détriment du système proportionnel.» Ces arguments sont largement valables aussi pour les districts du sud de la Glâne et de la Veveyse. Par ces considérations, j'affirme que nous n'avons pas la nécessité d'un projet de redécoupage des cercles électoraux et je rejette donc la proposition N° 4.

de Roche Daniel (*ACG/MLB, LA*). Es trifft sich gut: Wir reden über die Einteilung der Wahlkreise.

Ich möchte den Herren zu meiner Linken, die sich dazu geäußert haben, sagen, dass die EVP überlegt hat, gegen den Grossratsbeschluss eine staatsrechtliche Beschwerde einzureichen, den Grossratsbeschluss, der die Verlängerung des Beschlusses über die Einteilung der Wahlkreise zum Inhalt hatte.

Ich bin mir nicht sicher, Herr Glauser, ob das Bundesgericht unsere Beschwerde einfach so abgewiesen hätte. Wir haben beschlossen, es vor den kantonalen Wahlen nicht zu machen, um nicht als Spielverderber zu gelten. Wir sind alle in der Vorbereitung der kanto-

nales Wahlen. Wenn aber kein Projekt der Neueinteilung der Wahlkreise folgt, werden wir es uns überlegen, ans Bundesgericht zu gelangen.

Es gibt Wahlsysteme, die die Proportionalität der Repräsentation der Parteien und der Regionen durchaus gewährleisten könnten. Und es geht nicht an, dass es ein faktisches Quorum von über 10% gibt. Das ist auch Bundesgerichtspraxis. Das müssen Sie einfach wissen. Insofern möchte ich Sie bitten, einer allfälligen Neueinteilung der Wahlkreise oder einer Erneuerung des Wahlsystems zuzustimmen.

Es gibt Wahlsysteme, die die Proportionalität berücksichtigen würden: Es gibt den Doppelten Pukelsheim, ich kann ihn Ihnen hier nicht erklären, er ist zu kompliziert, es gibt das Sainte-Laguë-Verfahren. Dies sind zwei Systeme, die die proportionale Vertretung der Regionen und/oder der Parteien gewährleisten würden. Ich sage Ihnen einfach, dass das Bundesgericht höchstwahrscheinlich unsere Einteilung nicht akzeptieren wird, weil sie der Proportionalität nicht entspricht und ein zu hohes Quorum hat.

Unsere Fraktion wird dem Vorschlag 4 zustimmen. Ich lade Sie ein, dasselbe zu tun. Sonst geben Sie ein falsches Signal und wir werden nicht politisch, sondern juristisch über diese Einteilung streiten und das ist wohl nicht der Sinn der Sache.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). Je voulais dire que j'étais tout à fait d'accord avec M. le Député Glauser sur les cercles électoraux. Si on commence à mettre un cercle électoral du sud du canton, il faudra faire des sous-cercles électoraux pour que toutes les régions soient représentées. Notre petite Veveysse face à la grande Gruyère, il n'y aura pratiquement plus de députés veveysans, plus de représentation d'un district qui mérite de vivre. Je voulais encore parler de ce rapport, à la page 14, où on dit qu'il y a beaucoup moins d'attachement aux districts. Je crois que chez nous on est encore très attachés, 99% de la population est attachée à son district. Nous sommes Veveysans et resterons Veveysans.

Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le Conseil d'Etat entretient de très bons contacts avec ses préfets. La preuve, il en avait désigné trois dans le comité de projet. Il ne s'agissait donc pas d'une «guéguerre» entre les préfets et le Conseil d'Etat. Il s'agissait simplement de faire le travail qui avait été à moitié fait par la constituante, qui avait simplement dit que dans le canton de Fribourg, il y avait des districts avec un préfet à leur tête, mais qui n'avait pas dit combien de districts, contrairement à l'ancienne Constitution où les districts étaient nommés. Il s'agissait donc de mener à bien deux projets législatifs de mise en œuvre de la Constitution, le projet N° 26 «Définition des cercles électoraux» et le projet N° 35 «Structures territoriales». Le rapport qui vous a été transmis vous montre, et certains députés l'ont relevé, qu'il y a déjà dans ce canton, sans peut-être qu'on s'en soit trop rendu compte, des répartitions qui figurent en deux cercles, trois cercles, ça va même beaucoup plus loin pour les ramoneurs etc., vous connaissez tout cela. Mais ça veut dire qu'on a pu

vivre avec cette répartition différente assez bien jusque là. Le comité de projet a été réaliste, puisqu'il a dit que l'objectif du Conseil d'Etat était réalisable, mais qu'en l'état il fallait peut-être surseoir en attendant, comme certains députés l'ont dit aussi, le résultat de la prochaine étape des fusions de communes qui a fait beaucoup évoluer les mentalités. Est-ce que vous savez que dans ce canton, sur les 285 communes qui existaient, il y en a 196 qui ont déjà fusionné au moins une fois? Ça veut donc dire plus des 2/3. Peut-être qu'une fois je pourrais vous transmettre la liste parce que même historiquement c'est intéressant. Ça veut donc dire qu'il y a beaucoup d'habitants de communes qui ont déjà évolué et accepté de faire évoluer les structures communales.

Maintenant, le Conseil d'Etat vous propose dans ses quatre conclusions des pistes. Pourquoi? Le rapport, normalement, avec le mandat qui a été donné au comité de projet, s'arrêtait à la fin du chapitre 9. Et on a dit qu'on ne pouvait pas aller devant le Grand Conseil en disant: «Voilà le rapport.» Et vous allez nous dire, comme certains l'ont dit aujourd'hui: «Comment on continue?» Alors c'est pour ça qu'on vous a mis des pistes et des conclusions et heureusement la loi sur le Grand Conseil prévoit que quand il y a des possibilités de modifications législatives qui sont prévues, le Grand Conseil se prononce et il peut donc donner des guides de réflexion au Conseil d'Etat. Alors il est vrai que vos réactions montrent que celles du Parlement sont pratiquement les mêmes que dans le groupe de travail. Je rappelle qu'il y avait dans le groupe de travail trois préfets, un représentant de chaque Direction, des représentants de l'Association des communes, de l'Association des grandes communes et chefs-lieux et que là, toutes les opinions ont pu s'exprimer à un moment donné de manière assez frontale, parce qu'on ne peut pas dire aujourd'hui que le découpage en sept districts ne fonctionne pas. Personne ne l'a dit.

Mais combien de fois dans cette enceinte ai-je entendu: «Il faut améliorer l'administration et la façon surtout d'administrer ce canton?» Si vous prenez la page 49, où on vous parle du guichet unique d'administration déconcentrée, vous voyez que toutes les Directions sont présentes dans les districts, dans des structures différentes. Je dis bien TOUTES les Directions. Et donc, M. le Préfet Cornu, qui est maintenant directeur de l'ECAB, avait imaginé un guichet unique pour tous les districts. Et c'est dans ce sens-là que nous vous proposons cette étude sur les circonscriptions administratives. On n'a pas dit qu'il n'y aurait plus de préfets à la tête de ces circonscriptions administratives; on a dit que c'était une piste à étudier. Est-ce que vous vous êtes demandé une fois comment font les cantons qui n'ont pas de préfets et pas de districts? Il y en a beaucoup dans ce pays et ça fonctionne aussi. Mais nous, nous avons été le canton le plus fidèle à Napoléon qui a imposé les préfets dans ce canton.

Rappelez-vous, enfin vous ne pouvez pas vous rappeler puisque tout le monde est né..., mais rappelez-vous vos cours d'histoire. Tout le monde est né dans ce canton, je le répète, depuis longtemps avec sept districts et sept préfets, mais il y a eu une fois 13 districts, une fois 12 districts et après... Bien sûr que pour faire des réformes, il faut avoir presque, je dirais, un gouvernement

dictatorial. Quand les radicaux avaient pris le pouvoir en 1847, ils n'ont pas tellement demandé au peuple s'ils ne voulaient plus que sept districts, ils ont décidé qu'il y en aurait sept. Ça a été confirmé par les conservateurs en 1858, donc il faut croire que ce découpage correspondait bien à l'histoire de ce canton. Alors j'ai envie de vous dire qu'il y a ces considérations que vous retrouvez dans certaines pages et qui devraient vous amener à accepter au moins que le Conseil d'Etat puisse continuer à étudier certaines pistes, puisqu'en même temps vous nous reprochez d'être trop frileux et en même temps vous nous dites qu'il faut rien toucher. Là au milieu, j'ai un petit peu de peine à savoir comment le Conseil d'Etat devra continuer.

Pour ce qui est des cercles électoraux, j'aimerais répondre à M. Fritz Glauser qu'en fait il n'y a pas que l'exemple de Zürich, d'Argovie et du Valais, mais il y a des décisions plus récentes du Tribunal fédéral qui concernent Nidwald et tout dernièrement Zoug. Le fait qu'il ne faut pas dépasser le 10% comme quorum naturel est confirmé de nouveau par le Tribunal fédéral. On a eu toute cette discussion lorsqu'on a prorogé les cercles électoraux pour les élections de cet automne et on a dit qu'on viendrait avec une proposition parce que je vous pose la question, qu'est-ce qui est le mieux? C'est d'attendre qu'on aille – nous, le canton de Fribourg – ou que certains fribourgeois aillent au Tribunal fédéral et que ça nous soit imposé, ou bien est-ce qu'on pilote nous-mêmes ce changement? Ca ne veut pas dire qu'on va simplement mettre ensemble la Glâne et la Veveyse. C'aurait pu être une piste. Le Conseil d'Etat aurait pu dire au comité de projet d'étudier un canton à six districts et on aurait mis ensemble la Glâne et la Veveyse et c'était réglé. On a voulu aller plus loin. Et on a fait une étude, si vous avez lu attentivement le rapport, pour se demander combien de fois on allait à la Préfecture dans sa vie, pour quoi faire et combien ça prenait temps. Le canton de Berne l'a fait. On était très étonnés. On ne va pas à la Préfecture tous les jours. Et maintenant avec les moyens informatiques et électroniques, il y a beaucoup de choses qui sont simplifiées. Rappelez-vous, quand on a parlé des hôpitaux, on parlait de six heures de brouette pour aller à l'hôpital. Aujourd'hui, on ne va plus à la Préfecture avec un vélo, enfin tant mieux pour ceux qui peuvent y aller. Mais tout ça a changé et montre que ce canton, vous nous le demandez souvent, doit revisiter ses structures. Si le Grand Conseil, qui demande à temps et à contretemps d'adapter le canton aux défis du XXI^e siècle, n'était même pas d'accord d'explorer des pistes de réflexion, les circonscriptions administratives, avec ou sans préfets, le Conseil d'Etat l'interpréterait comme un étonnant manque d'audace du Parlement. Le canton de Vaud a eu un peu peur aussi, mais j'ai accompagné mon collègue Marthaler dans des séances dans les districts. Il était joliment seul et je peux vous dire qu'il y avait même de ses collègues qui pensaient que la réforme ne passerait pas. Or, des fois, la population ou le corps électoral est en avance sur ses autorités. Peut-être pas en période d'élections, ça c'est bien possible. On a l'occasion dans un parcours de conseiller d'Etat de vivre des moments historiques. Il y a eu la décision de réviser notre Constitution en 1998 dans cette enceinte, il y a eu l'adoption de cette

Constitution en 2004. Dans ce sens, réfléchir à nos structures territoriales, je pense que c'est une chance. Ces structures nous sont données depuis le XIX^e siècle. Les trois propositions que le Conseil d'Etat vous soumet vous permettraient d'avoir plus d'informations et plus d'éléments pour adapter notre canton au XXI^e siècle. Or, dire non à une étude, je ne crois pas que c'est rendre service à ce canton et dans ce sens-là, au nom du Conseil d'Etat, qui a souhaité vous donner ces pistes pour aller plus loin, je vous demande d'accepter les propositions que le Conseil d'Etat vous faites. Ce n'est encore pas des décisions, mais vous regrettez qu'on n'ait pas été plus loin, plus rapidement, vous aurez au moins des éléments pour vous prononcer, soit sur les nouveaux cercles électoraux, soit sur des districts organisés différemment, soit aussi sur les nouveaux rôles des préfets. Si vous avez pris la peine de lire les 131 tâches des préfets d'aujourd'hui, vous avez vu qu'il y en a qui ne sont absolument plus d'actualité. Quand vous demandez aux préfets d'être les moteurs de la région, je crois qu'un toilettage de cette loi qui date d'avant l'élection des préfets par le peuple, qui est donc une des plus anciennes, est nécessaire. Je crois que là-dessus, tout le monde est d'accord, même les préfets étaient d'accord. J'aimerais dire encore que tous les membres du groupe de projet étaient d'accord avec les conclusions et il nous a fallu beaucoup travailler pour mettre d'accord tout le monde sur celles-ci. Dans ce sens-là, je pense que vous rendriez service à ce canton en permettant d'explorer les pistes que nous vous proposons. C'est dans ce sens-là que le Conseil d'Etat vous demande d'accepter ces pistes et ensuite vous aurez de quoi réfléchir pour aller plus loin dans ce canton qui sera en train de faire une deuxième révolution de ses structures communales, ce qui permettra aux préfets d'être encore plus audacieux. Certains ont déjà des pistes pour leur district, des pistes intéressantes, alors ne les coupez pas dans leur élan et acceptez les propositions du Gouvernement, c'est ce que je vous demande en son nom.

– Au vote, la conclusion 1 (confirmer le découpage actuel des structures territoriales) est acceptée par 58 voix contre 29 et 1 abstention.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/

CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 58.*

Ont voté non:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 29.*

S'est abstenu:

Bachmann (BR, PLR/FDP). *Total: 1.*

– Au vote, la conclusion 2 (redéfinir le statut, le rôle et les tâches des préfets) est acceptée par 68 voix contre 17 et 4 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnécht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 68.*

Ont voté non:

Binz (SE, UDC/SVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 17.*

Se sont abstenus:

Bussard (GR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Vial (SC, PDC/CVP). *Total: 4.*

– Au vote, la conclusion 3 (explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions administratives) est rejetée par 57 voix contre 30 et 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Bourgnécht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP). *Total: 30.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 57.*

S'est abstenue:

Stempfel (LA, PDC/CVP). *Total: 1.*

– Au vote, la conclusion 4 (mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux) est rejetée par 47 voix contre 40 et 2 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 40.*

Ont voté non:

Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnécht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de

Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotteret (SC, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet E.(SC, PDC/CVP), Schorderet G.(SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 47.*

Se sont abstenus:

Stempfeli (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP).
Total: 2.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Postulat P2078.10 Stéphane Peiry (mesures de contraintes et d'urgence pour faire face aux manifestations violentes)¹

Prise en considération

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). En préambule, je remercie le Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil l'acceptation de mon postulat. Beaucoup de citoyens fribourgeois ont été choqués par la manifestation du 12 juin dernier, manifestation qui, rappelons-le, appelait à manifester contre les soi-disant violences policières mais qui en finalité a surtout été une démonstration de violence contre la police. En effet, à cette occasion, des fusées de détresse ont été tirées en grand nombre contre les forces de l'ordre, blessant deux agents de police dont l'un grièvement. Malheureusement ce débarras de violence urbaine n'est pas nouveau puisque le saccage du bar «Elvis et moi» en 2008 avait aussi amené à une véritable bataille rangée en plein centre ville entre manifestants violents et force de l'ordre. Dans le même esprit, nous pourrions aussi évoquer l'attitude de hooligans, soi-disant fans de hockey, défilant en ville où il suffirait d'une étincelle pour que tout dégénère. Dans ce contexte de regain de violence urbaine, il est de notre responsabilité d'adapter notre arsenal juridique et policier. A mon avis notre législation actuelle ne permet pas de lutter efficacement contre le comportement violent qui implique des dizaines, voire des centaines de fauteurs de troubles. Lors du dépôt de mon postulat, j'ai évoqué trois pistes qui me semblent appropriées pour renforcer les mesures de lutte contre les violences urbaines. En l'espèce, il s'agirait d'étudier les pistes suivantes : Premièrement introduire dans la loi une mesure d'interpellation préventive. A ce jour, les agents de police ne peuvent procéder à une interpellation que lorsque le délit a été commis. Or les fauteurs de troubles sont souvent facilement repérables avant le début de la manifestation et parfois même déjà connus des forces de l'ordre. Par conséquent, lorsque le risque

existe qu'une manifestation peut dégénérer, les agents de police devraient pouvoir interpellier les personnes à risque en amont de la manifestation.

Deuxièmement mettre en place un tribunal des flagrants délits. Pouvoir juger rapidement les fauteurs de troubles est important car aujourd'hui les manifestants violents interpellés sont placés en garde à vue quelques heures puis ils sont relâchés. Evidemment la justice poursuit son cours mais souvent le jugement est émis plusieurs mois, voire une année après les faits. Entretemps, le perturbateur a peut-être quitté la Suisse ou alors il s'est rendu coupable de nouveaux délits qui à leur tour ne sont pas encore jugés et bénéficient ainsi du sursis. Troisièmement interdire de manifester à visage masqué ou cagoulé. Dans la réponse du Conseil d'Etat, il est dit que cette mesure ne serait pas toujours facile à appliquer. Il n'en demeure pas moins que plusieurs cantons l'ont déjà introduite, semble-t-il à satisfaction et dans tous les cas une telle mesure serait un outil supplémentaire pour lutter contre les manifestants violents. Cela dit il s'agit ici de trois idées ou de trois pistes à explorer mais la liste n'est pas exhaustive et le Conseil d'Etat a évidemment toute latitude pour étudier d'autres mesures complémentaires qu'il jugerait utile. Avec ces considérations, je vous invite, chers collègues, à accepter la transmission de ce postulat.

Kaelin Murith Emmanuelle (PDC/CVP, GR). Conformément à l'article 3, litt. b de la Constitution, un des buts de l'Etat est de tout mettre en œuvre pour assurer la protection de la population, mais nous devons avoir à l'esprit que les mesures de contrainte sont des mesures graves. Ces mesures ne devraient être envisagées qu'en respectant les principes de légalité, de nécessité, d'adéquation, de proportionnalité et de subsidiarité. Comme déjà relevé par le Conseil d'Etat, le 1^{er} janvier de cette année est entré en vigueur le nouveau code de procédure pénale suisse. Notre parlement a adopté la loi sur la justice, ainsi que de nombreuses adaptations légales connexes. En particulier a été introduite, avec notre soutien, la nouvelle clause générale de police, soit l'article 30b de la loi sur la police. Aujourd'hui nous soutiendrons la prise en considération du postulat P2078.10, mais l'acceptation de ce jour ne préjuge d'aucune manière de notre détermination sur les conclusions du rapport. Nous ne voulons pas créer un sentiment d'insécurité ou l'accentuer en adoptant des dispositions qui ne respecteraient pas les principes énoncés et ne pourrions accepter l'introduction de nouvelles dispositions que si la preuve d'une lacune est apportée par le rapport.

Rey Benoît (AGC/MLB, FV). Nous sommes dans une année électorale et cela se sent. Certains partis usent et abusent de leur leitmotiv préféré qui malheureusement trouve de plus en plus d'écho. Voleurs-abuseurs-étrangers ou alors abuseurs-étrangers-voleurs ou alors étrangers-voleurs-abuseurs, notre collègue Stéphane Peiry, par le postulat qu'il dépose aujourd'hui, en rajoute une nouvelle tranche. Je suis certain que s'il fallait motiver la population du député, pour convaincre la population fribourgeoise du postulat du député, on trouverait très rapidement dans les tiroirs de ce parti

¹ Déposé et développé le 21 juin 2010, *BGC* p. 1061; réponse du Conseil d'Etat le 21 décembre 2010, *BGC* p. 277.

de très belles affiches noires, rouges et blanches présentant des visages patibulaires manifestement d'origine étrangère. Au nom de la majorité du groupe de l'alliance centre-gauche, je trouve que cela suffit. Le Conseil d'Etat dans la réponse qu'il donne au niveau du postulat, mentionne toutes les modifications légales qui permettent déjà maintenant de mettre en œuvre les mesures nécessaires à maîtriser les manifestations violentes. Comme vient de le dire la préopinante, il n'est pas nécessaire de contribuer à continuer à créer ce sentiment d'insécurité. Le Conseil d'Etat donne également dans la réponse au postulat que nous allons discuter dans quelques minutes, le postulat N° 226 de notre collègue Gabrielle Bourguet, un certain nombre de réponses précises sur les moyens à disposition ainsi que des possibilités de développement de nouvelles mesures qu'il souhaite déjà mettre en place. Je crois que dans ce sens-là les propositions du Conseil d'Etat sont suffisantes. Il est donc inutile si ce n'est pour des raisons démagogiques ou électorales d'en rajouter une tranche. C'est la raison pour laquelle je vous propose de refuser ce postulat.

Badoud Antoinette (*PLR/FDP, GR*). Après avoir pris connaissance de la réponse du Conseil d'Etat, une grande majorité du groupe libéral-radical soutiendra la prise en considération de ce postulat. En effet, l'accroissement des formes de violence nécessite que les instances responsables adaptent leurs outils pour répondre efficacement à cette problématique. En ce sens, le postulat permettra de compléter l'analyse déjà approfondie fournie par le rapport circonstancié à celui de M^{me} la Députée Bourguet dont on va tout à l'heure prendre acte. Donc je vous invite à soutenir ce postulat.

Clément Pierre-Alain (*PS/SP, FV*). Au nom du groupe socialiste, j'en viendrai directement aux conclusions. Je vous demande de ne pas transmettre ce postulat, ceci pour les raisons suivantes. S'il est un thème auquel nous sommes tous sensibles et plus particulièrement les responsables d'une grande commune telle que celle de Fribourg, c'est bien la problématique de la sécurité. Or les événements du 12 juin, M. le Député Peiry, je les ai moi-même vécus non pas chez les manifestants, mais chez ceux qui ont été troublés d'une manière assez importante par ces manifestants puisque le hasard a voulu que je me trouve dans la même région lorsque ces manifestants se sont présentés devant la prison centrale à la Planche Inférieure. Cette problématique est connue. La deuxième des raisons, pour laquelle le groupe socialiste vous demande de ne pas accepter cette transmission, ce n'est pas sur la problématique elle-même mais c'est simplement pour constater qu'à plusieurs reprises déjà et ce n'est pas seulement dans le cadre du postulat de notre collègue M^{me} Bourguet que je m'exprime, mais également d'un postulat qui avait été présenté par notre collègue, M. Morand, il y a quelques années et au sujet duquel des réponses avaient déjà été données, que le groupe socialiste estime que dans cette problématique des réponses suffisantes ont déjà été données, que les réponses qui pourraient être faites à ce rapport ne pourraient représenter qu'un dou-

blet par rapport au postulat de M^{me} Bourguet. Pour ces raisons le groupe socialiste vous enjoint de refuser la transmission de ce postulat.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). Je souhaitais répondre à mon collègue Benoît Rey qui manifestement intervient avec beaucoup d'émotion. Premièrement, je n'ai jamais fait référence aux étrangers dans mon postulat, je l'invite peut être à relire attentivement le postulat. Deuxième élément, la manifestation à laquelle je fais référence a eu lieu au mois de juin 2010. J'ai déposé ce postulat quelques jours après, il est vrai, donc il n'y a rien d'électoraliste si ce n'est vos propos aujourd'hui même, M. le Député.

Jutzet Erwin, Directeur de la sécurité et de la justice. Il est peut être bien de rappeler ce que signifie l'instrument parlementaire «postulat». Un postulat c'est une proposition du Grand Conseil au Conseil d'Etat de faire réaliser une étude sur une question déterminée, puis de faire un rapport, et le cas échéant une proposition, c'est l'article 76 de votre règlement. Le député Peiry invite le Conseil d'Etat à étudier trois mesures. D'abord l'introduction dans la loi d'une mesure d'interpellation préventive ensuite la mise en place d'un tribunal des flagrants délits et troisièmement l'interdiction de manifester le visage masqué ou cagoulé. Le Conseil d'Etat est d'accord d'étudier ces questions et de vous faire un rapport et éventuellement des propositions. D'abord les mesures d'interpellation préventive. Je vous rappelle que le Grand Conseil a adhéré, je crois que c'était l'année passée, au concordat suisse qui institue des mesures contre la violence lors des manifestations sportives, donc uniquement sportives, les hooligans. Et il est quand même imaginable qu'en mettant de telles mesures préventives, par exemple l'éloignement, l'interdiction de rayon, on puisse également le faire à d'autres manifestations. Malheureusement, il y a des manifestants professionnels qui viennent de toute la Suisse et qui ne se battent pas pour une cause mais qui viennent parce qu'il y a une manifestation. Et là, je crois que c'est aussi souvent des gens qui sont prêts à commettre des violences, on l'a vu le 12 juin, il y avait peu de Fribourgeois, il y a effectivement des manifestants professionnels. Deuxième question, ce sont les flagrants délits. Je vous rappelle que le Député Jacques Morand avait en 2003 déposé un postulat, et que dans le rapport transmis la même année, on arrivait à la conclusion qu'il fallait en tout cas attendre la procédure pénale unifiée et qu'on s'est dit que ça existe en principe déjà. Entretemps, la procédure pénale suisse est entrée en vigueur et il est pour moi important que les délits de violence soient tout de suite réprimés. C'est dans l'intérêt de la victime surtout mais c'est également dans l'intérêt des auteurs. Justice must be seen to be done. Et là il y a effectivement des problèmes. Quand vous êtes attaqués – j'ai vu des parents qui m'ont dit «mon fils a été attaqué et les auteurs sont libres, ils se promènent, etc.» – cela donne aussi un sentiment d'insécurité et je crois que cela mérite effectivement d'être étudié et d'être discuté avec les nouvelles instances qu'on a, notamment le Ministère public. Troisièmement interdiction des

masques et des cagoules, personnellement j'avoue que j'ai de la peine avec ces manifestants qui sont cagoulés ou masqués. Si l'on milite pour une bonne cause... je peux vous dire je suis vraiment pour cette liberté de manifestation qui est entrée dans la constitution. Je vais assez régulièrement à la manifestation du 1^{er} mai, mais je n'y vais pas cagoulé, ni masqué. Je peux me battre pour une bonne cause et je ne voudrais pas être accompagné justement par des éléments qui n'osent pas montrer leur visage. Donc là, M. le Député Peiry vient de le dire, il y a d'autres cantons qui ont déjà étudié et qui ont déjà introduit le Vermummungsverbot. Je vous invite à accepter ce postulat et le Conseil d'Etat va étudier ces questions avec la justice et la police, mais également avec la société civile. Je peux aussi calmer ou garantir au député Rey et à M^{me} Kaelin-Murith qu'évidemment on va respecter, si on vous fait des propositions, tous les droits fondamentaux ancrés dans la Constitution.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 65 voix contre 18. Il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfél (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 65.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 18.*

Se sont abstenus:

Chassot (SC, ACG/MLB), Collomb (BR, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP). *Total: 3.*

– Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Rapport N° 226 sur le postulat P2044.08 Gabrielle Bourguet (concept de sécurité)¹

Discussion

Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE). Le postulat à la base de ce rapport a fait suite à une réflexion de la Commission famille et sécurité du PDC fribourgeois que je présidais à cette époque. A part cela j'annonce que je ne suis liée par aucun intérêt particulier dans le domaine traité si ce n'est par ma fréquentation en famille des matchs de hockey de notre équipe fribourgeoise ou ma participation occasionnelle à des fêtes de jeunesse ou à d'autres manifestations villageoises. Je voudrais commencer par remercier le Conseil d'Etat et toutes les personnes impliquées dans la rédaction de ce rapport N° 226 qui donne suite à un postulat que j'ai déposé en septembre 2008. Il faut se souvenir des circonstances dans lesquelles il a été déposé. Au chapitre des manifestations sportives, des événements malheureux s'étaient produits en marge notamment de matchs de hockey sur glace et soulevaient de nombreuses questions dans le public. Depuis lors notre canton a adhéré à un concordat intercantonal et plusieurs mesures ont été prises à tous les niveaux. Au chapitre des autres manifestations, on voyait émerger de nouveaux types de rassemblements liés au développement de l'Internet. Je ne voulais pas cependant limiter mon intervention à ces événements mais je pensais alors qu'une réflexion globale devait avoir lieu sur la prévention, la répression et les mesures financières existantes ou à mettre en œuvre pour faire face aux problèmes posés par ces manifestations. Je suis satisfaite de ce rapport qui énonce par le menu et étudie en détail les questions soulevées par l'organisation de manifestations sportives, culturelles ou villageoises mais également par de nouveaux types de rassemblements. En ce sens ce rapport ouvre une réflexion préventive, anticipative pour ne pas dire moderne sur la question de la sécurité. J'aurais cependant encore deux questions à l'attention du Commissaire du gouvernement: Ma première question, vous faites mention de nombreuses préoccupations et mesures en matière de prévention liée à la consommation d'alcool chez les jeunes et c'est heureux. Mais la drogue si elle est mentionnée de façon générale, ne semble pas faire l'objet d'un véritable plan d'action dans ce rapport. Or on sait que ces substances sont de plus en plus accessibles aux jeunes. J'en veux pour preuve un article encore récemment paru dans le journal «24 heures» qui titrait ce début de semaine «l'héroïne, nouvelle menace pour les jeunes Lausannois». Je pense que les substances illicites n'ont pas de frontière et que cette menace plane certainement aussi sur nos jeunes Fribourgeois. Je souhaiterais savoir dans quelle mesure cette question est prise en compte en relation avec l'organisation des manifestations.

Ma deuxième question porte sur les contrôles en matière d'interdiction de vente d'alcool aux mineurs. Selon l'ISPA, suite à une enquête HBSC sur la santé

¹ Message pp. 213ss.

des écolières et des écoliers de 11 à 16 ans de Suisse qui a été réalisée, c'est vrai, en 2006, un tiers des jeunes de 15 ans obtiennent de l'alcool sans difficulté dans les commerces et restaurants de Suisse, ces informations ont été trouvées sur le site de l'ISPA. On sait que ces commerces sont passibles d'une sanction pénale. Ce que j'aimerais savoir c'est si des contrôles existent sur le territoire de notre canton et si l'on sait si celui-ci fait partie des bons ou des mauvais élèves dans ce domaine. Je vous remercie par avance pour vos réponses et je vous remercie de votre attention.

Kolly René (PLR/FDP, SC). Bien sûr pas d'intérêt particulier avec ce thème, ne serait-ce que quelques amendes par exemple pour tapage nocturne, interdiction de fumer, mais d'autres intérêts pas liés au thème. Président des artisans du fromage et qu'on dit «écra-seurs de sérac» parfois et président du CO la nuit du vin cuit, laiterie du Mouret, commune Ferpicloz. Alors le groupe libéral-radical a parcouru ce rapport N° 226 avec grande attention. Ce rapport nous rappelle et nous donne un aperçu de la problématique actuelle en matière de sécurité lors des manifestations sportives et culturelles. Il classe les types d'événements et les types de manifestations les plus sensibles et les plus risquées. Le rapport relève aussi les nouveaux problèmes de notre société moderne en particulier ceux liés à la consommation excessive d'alcool à un âge toujours plus jeune, aussi de nouvelles technologies de télécommunication capables de rassembler le plus grand nombre de personnes en un temps record. Le rapport fait aussi état des différentes mesures existantes pour assurer la sécurité lors des manifestations diverses. Le Conseil d'Etat énumère une série de mesures à étudier pour adapter, améliorer, compléter le concept actuel en la matière. Les défis posés par les nouvelles formes de manifestation doivent conduire les autorités à poursuivre l'adaptation régulière des outils à disposition. Cette conclusion du rapport résume aussi l'avis de la majorité du groupe PLR. Mais permettez-moi de relever une remarque émanant de plusieurs collègues de notre groupe. L'état, la police, tous les acteurs responsables doivent bien sûr prendre des dispositions pour assurer la sécurité lors des manifestations. Néanmoins, forts de l'expérience d'organiseurs de plusieurs de mes collègues du groupe PLR, nous estimons que dans de nombreux types de manifestations sportives et culturelles classiques, les mesures existantes sont largement suffisantes. Vouloir placer un gendarme debout derrière chaque jeune ou vieux ou orner nos cantines et halles de fête de multiples uniformes de la police cantonale ou locale, c'est tuer aussi parfois une ambiance, c'est peut être provoquer, animer une violence latente. Malgré quelques débordements, la responsabilité individuelle de nos jeunes et moins jeunes règle l'essentiel des problèmes de sécurité. Pour vérification je vous invite Mesdames et Messieurs, chers collègues, à participer à une grande fête de lutte, à participer à une fête des musiques et tout autre manifestation traditionnelle. Perdez votre sac à mains, oubliez votre portemonnaie ou votre portefeuille, vous le retrouvez plus beau, plus plein qu'avant. L'excès de sécurité tue la sécurité. Avec ces quelques remarques, nous prenons acte de ce rapport.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). L'alliance centre gauche a pris connaissance du rapport N° 226 lié à l'acceptation du postulat de notre collègue Gabrielle Bourguet. La démarche de cette dernière rallie à sa cause, et j'entends de nombreux députés qui, eux aussi, suivent avec attention l'évolution des manifestations de toute sorte qui se multiplient chaque année dans notre canton. Il est vrai que de nouvelles manifestations émergent et avec elles des risques en matière de sécurité. La terre fribourgeoise est connue pour sa convivialité par des sociétés actives qui bien entendu organisent de nombreuses manifestations, et comme nous l'avons entendu tout à l'heure par notre collègue Kolly, font couler passablement d'alcool. Si la postulante constate une augmentation des actes de violence dans le cadre des manifestations sportives notamment, il y a lieu à mon avis de ne pas peindre trop le diable sur la muraille et d'alimenter une peur qui n'a pas lieu d'être. Le Conseil d'Etat est quant à lui conscient de l'évolution de la situation puisqu'il va élaborer un concept global de sécurité. Nous constatons également que le gouvernement dans son rapport est attentif à l'utilisation des nouvelles technologies, qui personnellement m'ont dépassé, comme signal de rassemblement rapide et efficace de notre jeunesse notamment. Le Conseil d'Etat, le gouvernement vit donc avec son temps et répond à notre avis avec compétence mais aussi avec les moyens que lui donne le législatif, ne l'oublions pas lorsque nous votons les budgets. Nous disions autrefois que la peur du gendarme était le début de la sagesse. Toute le monde dans cette salle n'a pas la chance comme moi d'avoir un gendarme à sa gauche, c'est pour cela que je me tiens du reste à carreau. Merci. L'alliance centre gauche accepte donc ce postulat.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). Je suis gendarme hein! (*Rires.*) Ce rapport, qui fait suite au postulat de notre collègue Gabrielle Bourguet, a permis d'établir un rapport sur les mesures existantes en matière de sécurité lors de manifestations et d'étudier un concept global de sécurité pour celles-ci. Des bases légales, des procédures, la coordination, le partenariat, les mesures opérationnelles, les conseils, la prévention et les sanctions existent. Mais il y a lieu de toujours étudier des mesures pour s'adapter. A mon avis, deux problèmes subsistent. Le premier est le plus important, soit la consommation excessive de boissons alcoolisées, des jeunes qui provoquent régulièrement des problèmes de comportement, de déprédations et le plus important, la santé, risques de comas éthyliques, d'alcoolisme, qui entraînent des gros problèmes dans le fonctionnement du cerveau, du foie et des divers organes de ces jeunes. Même en mettant des règles, la société n'a pas trouvé la réponse à ce problème. Au début, ce sont les jeunes qui consomment l'alcool et par la suite c'est l'alcool qui consomme les jeunes. Le deuxième problème pourrait répondre en partie au premier. En effet, de plus en plus, les fêtes s'allongent, ceci avec les autorisations des préfets. Il y a deux ou trois décennies, les fêtes avaient lieu le vendredi soir, le samedi et le dimanche, voire uniquement le samedi et le dimanche. Maintenant, de plus en plus de fêtes se déroulent sur plusieurs semaines: Eurofoot, Coupe du monde de foot, fêtes qui débutent le mercredi en profitant du jour

férié et qui durent cinq jours sur les sept de la semaine. Ces nouvelles fêtes, de longue durée, provoquent plus d'offres qui entraînent les jeunes à plus sortir et plus consommer de boissons alcoolisées. Bien sûr, pour l'organisateur, les frais de base demeurent similaires, que la fête soit sur deux ou cinq jours et le bénéfice sera supérieur. Mais à un certain moment, il faudra que les préfets, qui donnent des autorisations, mettent des limites à la durée de ces fêtes, car s'il est salutaire et nécessaire d'avoir des manifestations, elles ne doivent pas mettre en péril la santé publique de nos jeunes, également la santé financière de ces mêmes jeunes qui ont l'insouciance de la jeunesse. Le groupe démocrate-chrétien va prendre acte de ce rapport.

Jutzet Erwin, Directeur de la sécurité et de la justice. M^{me} la Vice-présidente, M^{me} Bourguet, a donc déposé son postulat en septembre 2008; vous l'avez accepté le 24 mars 2009 sur proposition du Conseil d'Etat. En même temps, il est important de le souligner, la Conférence des préfets a institué un groupe de travail qui a débuté ses travaux le 16 janvier 2009. Le rapport qui vous est soumis est le fruit de cette étude et de ce travail. Ce groupe de travail était composé de trois préfets, d'un représentant des communes (M. le Député de Reyff), d'un représentant de la Police (le chef de la gendarmerie), du chef de la Police du commerce et de mon secrétaire général.

Je ne veux pas répéter ce qui a déjà été écrit dans ce rapport. Il était tellement important pour le Conseil d'Etat qu'on a tenu une conférence de presse le 12 janvier avec le chef de la gendarmerie et le préfet qui a présidé ce groupe de travail.

Le rapport vise à optimiser et compléter les mesures de prévention, d'information et de coordination déjà mises en place. Il faut dire que plusieurs centaines de manifestations sportives, culturelles, fêtes de village, girons de jeunesse, etc. sont organisées chaque année dans notre canton; leur nombre ne diminue pas. On a entendu M. Grandjean, ce n'est pas seulement les vendredis et samedis, c'est maintenant souvent le jeudi ou bien même toute la semaine. Elles se déroulent pour la plupart sans problèmes. Là, j'aimerais répondre à M. le Député Kolly, effectivement la plupart de ces manifestations se déroulent sans problème, il faut quand même le souligner. On fait des lois, on fait des études, pas pour les choses qui fonctionnent, mais pour les choses qui ne fonctionnent pas.

Globalement, la sécurité s'est améliorée ces dernières années grâce aux mesures déjà prises par les autorités. Différents problèmes se posent cependant. On voit un nouveau type de manifestations non annoncées. Des fois par SMS, par Facebook, on s'organise dans telle et telle forêt, etc. et là il y a un problème pour la Police puisqu'elle ne peut pas prévoir. L'utilisation sans retenue du domaine public, notamment à Estavayer, à Morat, sur le bord du lac, on l'a entendu, des petites fêtes s'organisent et il y a l'alcool excessif – on peut acheter de l'alcool – la consommation excessive d'alcool chez les jeunes adolescents, en particulier en marge des manifestations, avant les fêtes sur le camping d'une manifestation. J'aimerais souligner le travail déjà effectué, notamment par les préfets, qui ont émis des recommandations pour les communes et pour

les organisations et qui ont également élaboré un formulaire pour simplifier ces organisations, un formulaire pour les organisations. L'accent est mis effectivement sur l'information, la prévention, la collaboration et, je dirais, la coordination des services d'intervention (la Police, le service sécuritaire, les pompiers), d'un côté, et les organisations de prévention, notamment REPER, d'autre part.

Sur le plan législatif, le Conseil d'Etat entend élargir le champ d'application de la loi sur les établissements publics et la danse, notamment en ce qui concerne la vente d'alcool. Là, j'essaie de répondre à M^{me} la première Vice-présidente, effectivement, il existe un problème de vente d'alcool. Il y a un problème aussi de contrôle mais on intensifie, notamment les organisations de prévention mais également la Police. J'ai été dernièrement dans un grand magasin où on vend de l'alcool et j'ai vu que la vendeuse, vu le jeune âge de la personne qui achetait, l'a contrôlé. Elle a demandé la carte d'identité. Problème? Si vous n'avez pas seize ans, vous envoyez votre copain! Là, il y a un problème! On entend élargir la loi sur les établissements publics aussi pour les petites épiceries où il y a vente d'alcool. A la gare, vous pouvez acheter l'alcool fort jusque vers 22h.

En ce qui concerne les drogues, évidemment, c'est illégal! L'héroïne, l'ecstasy, la cocaïne, c'est illégal et s'ils sont attrapés, il y a dénonciation et toute la procédure pénale. Ca, c'est un problème connu mais là c'est la Police qui fait son travail.

Je rappelle finalement que vous avez installé, avec l'introduction de la loi sur la Police de proximité, un conseil de prévention et de sécurité. Ici, la société civile et les autorités cantonales, les districts, les communes sont bien représentés et nous nous occupons justement de ces questions d'excès d'alcool, d'incivilités et de l'insécurité aussi dans les quartiers.

Ich kann sagen, dass dieser «Conseil de sécurité» für die Anliegen der Bevölkerung ein sehr feines Membran hat, namentlich auch, was die Jugendlichen anbetrifft. Wir haben aber auch Vertreter der älteren Generation. Sie haben auch ein Anrecht darauf, in Sicherheit zu leben. Wir haben hier ebenfalls Prävention gegen Einbruchdiebstähle, gegen Verunstaltung und «incivilités de toute sorte» und ich glaube, Sie werden den ersten Rapport der Kommission dieses Jahr mit Interesse lesen können.

Je vous prie donc de prendre acte de ce rapport.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Clôture de la session

La Présidente. Wir kommen zum Schluss der Februarsession 2011. Ich danke Ihnen allen für die gute Zusammenarbeit in dieser Session und wünsche Ihnen allen eine gute Heimkehr.

La session de février est close. Je me réjouis de vous revoir au mois de mars.

- La séance est levée à 11 h 35.

La Présidente:

Yvonne Stempfel-Horner

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

MESSAGE N° 223 *16 novembre 2010*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur
la police du feu et la protection contre les éléments
naturels (organisation des sapeurs-pompiers)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de révision partielle de la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (LPolFeu).

Ce projet a pour but d'assurer l'adaptation de l'organisation, de l'équipement et de l'instruction des sapeurs-pompiers à l'évolution des exigences de leur mission.

Le présent message comprend les chapitres suivants:

1. Introduction

2. Le rapport FriFire

- 2.1 *Assurer une égale sécurité dans tout le canton*
- 2.2 *Regrouper les corps de sapeurs-pompiers, pour gagner en efficacité et limiter les coûts*
- 2.3 *Promouvoir l'instruction*
- 2.4 *Clarifier les tâches et les responsabilités*

3. La consultation

4. Le projet de loi

5. Incidences

- 5.1 *Conséquences financières et en personnel*
- 5.2 *Répartition des tâches, conformité au droit supérieur et referendum*

1. INTRODUCTION

Une conférence gouvernementale, réunissant les chefs des départements cantonaux dont relève la défense contre l'incendie, a adopté en 1999, sous le titre «Sapeurs-pompiers 2000+», un concept pour l'avenir du service du feu.

Se référant à ce concept, l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) a fait établir, par un groupe de travail formé de cadres sapeurs-pompiers, une étude des problèmes qui se posaient dans le canton et des solutions qui devraient y être apportées. Cette étude a donné lieu en 2005 à un premier rapport, intitulé «Vision sapeurs-pompiers 2010». Ce rapport démontrait la nécessité d'agir, sur le plan cantonal, pour assurer l'adaptation de la défense contre l'incendie à l'évolution des besoins et des exigences.

Donnant suite à ce rapport, le Conseil d'Etat a décidé en 2006, sur proposition de la Direction de la sécurité et de la justice, de lancer le projet FriFire. Ce projet vise les objectifs suivants:

- Assurer dans tout le canton une intervention rapide et efficace en cas d'incendie ou d'autres sinistres.
- Promouvoir un regroupement des corps de sapeurs-pompiers, devant permettre de gagner en efficacité et de limiter les coûts.
- Répondre à l'évolution des besoins dans le domaine de l'instruction.
- Clarifier les tâches, les compétences et les responsabilités des communes et de leur corps de sapeurs-

pompiers, des centres de renfort, des préfets et de l'ECAB.

L'élaboration du projet FriFire a été confiée à un comité réunissant des représentants des communes, des sapeurs-pompiers, des préfets et de l'ECAB. Les travaux de ce comité et de ses collaborateurs ont débouché sur un rapport intitulé «Sapeurs-pompiers 2010–2015» (ci-après: rapport FriFire), qui a été remis au Conseil d'Etat en mars 2010.

2. LE RAPPORT FRIFIRE

Le rapport FriFire présente, en quatre chapitres qui correspondent aux quatre objectifs du projet, une analyse des problèmes auxquels sont confrontés les corps de sapeurs-pompiers, ainsi que des propositions pour les résoudre. Il débouche sur des recommandations et comprend, en annexe, des projets de modification et de complètemen- t de la législation sur le service de défense contre l'incendie.

Le rapport FriFire a été publié et peut être consulté dans son intégralité sur le site www.fr.ch/cha/fr/pub/consultations.htm. Le présent message se limite dès lors à reprendre certains éléments essentiels de ce rapport, notamment ceux qui sont à la base du projet ci-joint de révision de la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels.

2.1 Assurer une égale sécurité dans tout le canton

Le rapport FriFire part du constat que les corps de sapeurs-pompiers de notre canton ont connu, au cours des dernières décennies, un développement très inégal. Alors que certaines communes ont progressivement adapté la capacité d'intervention de leur corps à l'évolution des besoins et des standards, d'autres n'ont pas suivi. C'est ainsi qu'en 2009, sur les 118 CSP que comptait le canton, 73 disposaient d'un véhicule d'intervention, tandis que 45 n'en disposaient pas; 63 CSP étaient équipés et formés pour un engagement sous protection respiratoire, alors que 55 ne l'étaient pas.

Pour remédier à cette disparité, le rapport FriFire propose l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'une ordonnance fixant les exigences auxquelles doivent répondre les interventions des sapeurs-pompiers. Se fondant sur le standard de sécurité préconisé sur le plan suisse, le rapport formule ces exigences comme suit:

Les corps de sapeurs-pompiers doivent être organisés, instruits et équipés de manière à pouvoir assurer, en tout temps, une intervention rapide et efficace en cas de sinistre.

Ils doivent pouvoir assurer, en particulier, une première intervention sur le lieu du sinistre dans un délai de quinze minutes dès la réception de l'alarme, avec un minimum de huit sapeurs-pompiers, dont un officier et quatre porteurs d'appareil de protection respiratoire.

Sont réservés les cas dans lesquels un grand éloignement du lieu du sinistre ou d'autres circonstances particulières empêchent, lors d'une intervention, le respect de ce délai.

Le rapport précise que la disposition qui prévoit un délai de quinze minutes pour la première intervention ne doit pas être considérée comme une règle absolue, mais comme un standard, devant être respecté dans 80% des cas d'intervention. Il indique par ailleurs que pour permettre

une première intervention dans le délai de quinze minutes, le rayon d'action d'un corps de sapeurs-pompiers ne devrait, compte tenu du temps nécessaire pour le départ en intervention, en principe pas dépasser six kilomètres.

La mise en œuvre de ce standard nécessite, selon le rapport, des améliorations principalement dans les domaines suivants: disponibilité de jour; mobilité; protection respiratoire.

Disponibilité de jour

La disponibilité permanente d'au moins huit sapeurs-pompiers est généralement assurée la nuit et en fin de semaine. En revanche, elle ne l'est pas toujours durant les heures ordinaires de travail. Cette difficulté ne concerne pas seulement les corps de sapeurs-pompiers en zone rurale, mais aussi ceux des communes urbaines. Elle résulte principalement de l'évolution du monde du travail et des exigences qu'il comporte, qui ont eu pour effet de réduire, pour les indépendants comme pour les employés, la possibilité de s'absenter du travail en tout temps et sans délai. A cela s'ajoute le fait qu'une partie croissante de la population n'a plus son lieu de travail dans la commune de domicile, ce qui prive les corps de sapeurs-pompiers de la disponibilité de jour d'une partie de leur effectif.

Le rapport propose, pour remédier à cette situation, une série de mesures, dont les principales sont les suivantes:

- Diversifier le recrutement, en donnant la priorité aux personnes disponibles de jour.
- Maintenir en activité, au-delà de l'âge-limite de l'obligation de servir, les sapeurs-pompiers disponibles de jour: compte tenu de l'abaissement, par de nombreuses communes, de cet âge-limite à 45, 42 ou même à 40 ans, «il convient de faire désormais plus clairement et plus systématiquement la distinction entre le terme de l'obligation de servir et le terme de l'activité au sein du corps.»
- Incorporer, autant que possible, les employés communaux: «Il importe que la commune favorise, par une politique explicite et des mesures concrètes, l'engagement de ses employés dans le service de défense contre l'incendie. L'expression, par les autorités communales, d'une volonté claire à ce sujet constitue, au surplus, le moyen le plus crédible de sensibiliser les employeurs aux besoins de la défense-incendie et de les amener, eux aussi, à faciliter l'engagement de leurs collaborateurs dans ce service.»

Mobilité

Pour assurer une première intervention dans un délai de quinze minutes, le corps de sapeurs-pompiers doit disposer d'un ou de plusieurs véhicules prévus à cet effet. Ces véhicules doivent permettre d'abord un transport rapide des sapeurs-pompiers, de leur équipement et du matériel d'intervention sur le lieu du sinistre, puis une entrée en action immédiate au moyen d'un système d'extinction incorporé au véhicule.

Le rapport indique que les fonctionnalités ainsi requises peuvent être soit réunies en un seul véhicule, un camion tonne-pompe, soit réparties sur plusieurs véhicules, dont un véhicule tonne-pompe léger. Dans les deux cas, le coût d'acquisition des véhicules nécessaires est de l'ordre de 300 000 francs, dont 40% sont pris en charge par l'ECAB. Il existe cependant aussi, pour ces véhicules, un marché d'occasions.

Protection respiratoire

La protection des sapeurs-pompiers contre la fumée et d'autres émanations, souvent très toxiques, exige le port d'appareils de protection respiratoire. Cette protection s'impose en particulier lorsqu'il s'agit d'intervenir dans un volume fermé, pour sauver des personnes ou pour procéder à une attaque du feu de l'intérieur. C'est pourquoi les corps de sapeurs-pompiers, et notamment leurs groupes de première intervention, doivent être aptes à procéder à un engagement sous protection respiratoire. Cela suppose qu'un nombre suffisant de sapeurs-pompiers soient formés et exercés à cet effet.

L'introduction de la protection respiratoire a, elle aussi, un coût. Il faut compter, dans une phase initiale, un montant de 30 000 francs pour l'acquisition des appareils et du matériel annexe, ainsi qu'un montant de 18 000 francs pour la formation. A cela s'ajoutent les frais d'aménagement, dans le local du feu, d'un espace pour le rétablissement et le contrôle des appareils.

2.2 Regrouper les corps de sapeurs-pompiers, pour gagner en efficacité et limiter les coûts

Au cours des dix dernières années, de nombreuses communes ont réuni leurs corps de sapeurs-pompiers. Elles ont procédé à cette réunion soit dans le cadre d'une fusion de communes, soit en créant un corps intercommunal. C'est ainsi que du 31 décembre 1999 au 1^{er} janvier 2010, le nombre des corps de sapeurs-pompiers est passé de 198 à 110, dont 32 sont des corps intercommunaux.

Le rapport FriFire préconise une poursuite de ces regroupements, dans le but d'assurer dans toutes les communes un accomplissement efficace et économe des tâches du service de défense contre l'incendie. En effet, le regroupement de corps voisins, dans les limites d'un rayon permettant une intervention rapide, présente les avantages suivants:

- Le regroupement des corps permet une réduction généralement importante de l'effectif des sapeurs-pompiers. Il en résulte une diminution du nombre des personnes qui sont à recruter, à équiper et à instruire.
- Le regroupement des corps entraîne également une réduction des besoins en véhicules, en engins et en matériel. Pour les corps qui disposent aujourd'hui déjà de tout l'équipement nécessaire, il en résulte une diminution des charges; pour ceux qui doivent encore compléter leur équipement, un moindre investissement.
- Sur le plan qualitatif, le regroupement des corps et la réduction d'effectif qui en résulte permettent de retenir et de recruter les personnes les plus motivées, prêtes à répondre aux exigences croissantes de leur mission. D'autre part, l'agrandissement du rayon d'action du corps entraîne une augmentation du nombre des interventions et permet ainsi à ses membres d'acquérir une plus grande expérience.

2.3 Promouvoir l'instruction

L'instruction des sapeurs-pompiers comprend d'une part des cours de formation, qui sont organisés sur le plan régional et le plan cantonal, et d'autre part des exercices, qui ont lieu dans les corps. Les cours ont pour objet la formation de base, par fonction, des sapeurs-pompiers, des spécialistes et des cadres, ainsi que la formation continue; les exercices, quant à eux, doivent permettre de

consolider et de mettre en pratique la formation acquise, ainsi que d'entraîner le corps et ses subdivisions à l'engagement.

Au cours des dernières décennies, la diversification des tâches des sapeurs-pompiers et l'évolution des moyens engagés ont entraîné un fort accroissement des besoins d'instruction. Les cours et les exercices ont été développés en conséquence, au prix d'une sollicitation de plus en plus importante des cadres et des instructeurs. L'organisation de l'instruction a également été adaptée.

Cette évolution va sans doute se poursuivre et pourrait nécessiter, à plus long terme, une certaine professionnalisation de l'instruction. Pour l'heure, la priorité doit cependant être donnée à des mesures permettant de répondre à des besoins plus immédiats.

Le rapport FriFire préconise à cet égard, pour les années 2011 à 2015, l'adoption et la mise en œuvre des mesures suivantes:

Former les effectifs nécessaires pour l'engagement sous protection respiratoire (PR)

L'instruction des porteurs d'appareils PR consiste en une formation de base de deux jours, dont une partie s'effectue en situation réelle (maison de feu ou simulateur mobile), ainsi qu'en six exercices par année. L'extension de la protection respiratoire à l'ensemble des corps de sapeurs-pompiers du canton va ainsi exiger, d'ici à 2015, un important effort de formation. Compte tenu de la relève à assurer dans les corps qui disposent déjà de la protection respiratoire, ce ne sont pas moins de 200 à 250 porteurs d'appareils PR et de 100 à 120 chefs d'équipe PR qui devront être formés, par année, d'ici là.

Réaliser un centre cantonal d'instruction

La lutte contre le feu ne peut plus être exercée aujourd'hui, dans des conditions proches de la réalité, que dans des installations spécialement conçues à cet effet. C'est ce qui a amené l'ECAB, il y a plusieurs années déjà, à prévoir la construction, sur un terrain dont il dispose à Châtillon (Hauterive), d'un centre de formation et d'exercice pour les sapeurs-pompiers.

Selon le rapport FriFire, la réalisation de ce projet devient urgente. Chaque année, plus de 200 sapeurs-pompiers doivent se rendre, pour la formation en protection respiratoire, dans un centre d'un autre canton; il en va de même pour les cadres et les spécialistes qui ont à suivre une formation comportant des exercices en situation réelle. D'autre part, l'absence d'un centre situé dans le canton restreint la possibilité, pour les corps de sapeurs-pompiers, d'organiser eux-mêmes des exercices en situation réelle.

Valoriser la fonction d'instructeur

L'instruction des sapeurs-pompiers repose, pour une part essentielle, sur les instructeurs. Il s'agit d'officiers expérimentés, ayant reçu leur formation à l'Ecole suisse d'instructeurs sapeurs-pompiers. Ils ont pour tâches de dispenser les cours de formation, de contrôler la qualité de l'instruction donnée dans les corps et de procéder aux inspections. Actuellement au nombre de 73, ils consacrent en moyenne dix jours par année à leur fonction. En plus, ils exercent souvent une fonction-clé dans le corps auquel ils appartiennent, en particulier celle de chef de l'instruction.

Le rapport FriFire signale qu'au cours des dernières années, le nombre de nouveaux instructeurs a sensiblement diminué, et que la relève n'est aujourd'hui plus assurée. Il impute cette évolution au fait que les exigences de la fonction et la charge de travail qu'elle comporte se sont alourdies, sans que les contreparties, en terme de soutien et de reconnaissance, aient toujours suivi. Il estime que la situation est sérieuse et propose des démarches pour y remédier.

2.4 Clarifier les tâches et les responsabilités

Dans ce chapitre, le rapport FriFire s'attache à clarifier la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités dans le domaine de la défense-incendie, en particulier les rôles respectifs des corps locaux et des centres de renfort.

Selon l'article 33 LPolFeu, la défense-incendie est une tâche communale: «Chaque commune a l'obligation d'organiser, d'instruire et d'entretenir, à ses frais, un service de défense contre l'incendie.» Selon l'article 35 al. 1 LPolFeu, les communes peuvent compter, dans l'accomplissement de cette tâche, sur l'appui de centres de renfort: «L'Etablissement (cantonal d'assurance des bâtiments) peut créer des centres de renfort équipés d'engins spéciaux, chargés d'apporter du secours aux communes voisines lorsqu'un sinistre dépasse les possibilités du corps local.»

Le rapport FriFire constate qu'au cours des dernières décennies, la perception de cette répartition légale des tâches s'est parfois brouillée. L'appui qui est régulièrement apporté aux corps locaux par les centres de renfort en cas d'incendie a pu donner l'impression que les corps locaux ne devaient plus nécessairement être aptes à maîtriser un tel sinistre par leurs propres moyens. Un certain nombre de communes semblent en avoir déduit qu'elles pouvaient renoncer à moderniser leur corps de sapeurs-pompiers et se reposer désormais sur les centres de renfort.

Cette idée d'une centralisation de la défense-incendie dans les centres de renfort se heurte, selon le rapport, principalement aux difficultés suivantes:

- Les corps de sapeurs-pompiers qui assument, en plus de leurs tâches communales, le rôle de centre de renfort, sont comme les autres corps des organisations de milice. Une professionnalisation de ces centres de renfort serait très coûteuse et n'est pas envisageable dans les districts. Or, étant formés de miliciens, les centres de renfort connaissent eux aussi des problèmes de disponibilité; toute charge supplémentaire ne ferait qu'ajouter aux difficultés auxquelles certains d'entre eux sont aujourd'hui déjà confrontés.
- Selon le standard préconisé, le corps de sapeurs-pompiers doit pouvoir assurer une première intervention sur le lieu du sinistre dans un délai de quinze minutes dès la réception de l'alarme. Cette exigence limite, pour les centres de renfort également, le rayon d'action dans lequel ils sont en mesure d'assurer la première intervention. Au-delà de ce rayon, il incombe nécessairement aux corps locaux, en tant que corps de proximité, d'assumer cette tâche.

Le rapport en conclut que la réglementation légale, qui attribue la tâche et la responsabilité de la défense-incendie à la commune et au corps de sapeurs-pompiers qui en dépend, demeure pertinente et n'a pas, dans son principe,

à être modifiée. Il propose cependant de préciser, dans la loi, le rôle et les tâches des centres de renfort.

En outre, le rapport donne un certain nombre de précisions au sujet des attributions respectives du préfet et de l'ECAB.

Au terme des quatre chapitres ainsi résumés, le rapport FriFire formule des recommandations, dans lesquelles il préconise une mise en œuvre de ses propositions dans un délai de cinq ans, soit de 2011 à 2015, ce qui correspond à la prochaine législature communale.

3. LA CONSULTATION

Le rapport FriFire a été mis en consultation auprès des organes et des organisations concernés, des communes et des partis politiques. 74 de ces destinataires, dont 53 communes, ont répondu à la consultation.

Dans l'ensemble, le rapport et les propositions qu'il contient ont été bien accueillis. Des réserves ont cependant été émises, notamment par l'Association des communes fribourgeoises et les 26 communes qui ont déclaré adhérer à sa prise de position, ainsi que par un parti politique.

Le projet de loi ci-joint prend en compte deux propositions majeures qui ont été faites en consultation et qui portent, d'une part, sur le standard de sécurité, et d'autre part, sur le financement des centres de renfort. L'on répond également, ci-après, à un certain nombre d'autres observations qui ont été formulées.

Standard de sécurité

Le principe de l'adoption, sur le plan cantonal, d'un standard pour l'intervention des sapeurs-pompiers n'a pas été contesté. Toutefois, il a été demandé que ce standard ne fasse pas l'objet d'une ordonnance, c'est-à-dire de règles juridiquement contraignantes, qui risquent d'exposer les responsables de la défense-incendie à des actions en responsabilité. D'autre part, l'on a relevé que la définition proposée du standard était, en ce qui concerne la composition et l'équipement du groupe de première intervention, plus précise et moins souple que celle qui a été adoptée sur le plan suisse.

Le projet de loi ci-joint prévoit que le service de défense-incendie doit pouvoir assurer, en tout temps, une intervention rapide et efficace en cas de sinistre. Le standard de sécurité a pour fonction de concrétiser cette exigence et de fournir ainsi aux corps de sapeurs-pompiers une référence à laquelle ils peuvent mesurer leur état de préparation. Dans cette optique, il convient de considérer ce standard comme un objectif à atteindre, et non pas comme une norme juridique créant des obligations vis-à-vis des tiers. Le standard en question ne fera dès lors pas l'objet d'une ordonnance, comme le proposait le rapport FriFire, mais aura valeur de directive, que les communes seront invitées à mettre en œuvre dans un délai de cinq ans.

Pour ce qui est de la composition et de l'équipement du groupe de première intervention, le standard révisé qui a récemment été adopté sur le plan suisse est effectivement formulé de manière plus générale que celui qui est proposé dans le rapport FriFire: «Les moyens en personnel et en matériel de l'élément de première intervention dépendent de la mission et se composent en règle générale de 8 sapeurs-pompiers dûment équipés.» (Ch. 8.3 du document «Sapeurs-pompiers 2015»). Cette formulation

a en vue l'ensemble des missions des sapeurs-pompiers, alors que celle du rapport FriFire est axée spécifiquement sur la lutte contre le feu. La formulation plus générale ne devrait pas dispenser les corps de sapeurs-pompiers de disposer, pour assurer la première intervention en cas d'incendie, d'un effectif composé de manière appropriée ainsi que d'un équipement de protection respiratoire.

Financement des centres de renfort

Si le rapport FriFire a clarifié le rôle et les tâches des centres de renfort, il n'a en revanche pas traité du financement de ces centres.

Or, la réglementation à ce sujet est incohérente: selon l'article 35 LPolFeu, les centres de renfort sont des entités créées par l'ECAB, aux frais desquelles les communes-siège de ces centres participent; selon les ordonnances d'exécution, c'est au contraire l'ECAB qui subventionne les communes-siège pour les tâches accomplies par les corps de ces communes au titre de centre de renfort. D'autre part, le système manque de transparence: ni les coûts réels des tâches de centre de renfort ni leur répartition effective entre l'ECAB et les communes-siège ne sont connus.

La demande insistante qui a été faite de clarifier cette situation est donc justifiée et le Conseil d'Etat a décidé d'y donner suite. Le projet de loi prévoit à cet effet de nouvelles dispositions, qui règlent le financement des tâches en question et chargent le Conseil d'Etat de faire établir, par un organe paritaire, les coûts de ces tâches ainsi que les bases de calcul pour la détermination de la participation des communes-siège.

Autres observations

- La mise à niveau des corps de sapeurs-pompiers qui ne disposent pas encore de l'équipement nécessaire entraînera des dépenses d'une certaine importance. Le rapport FriFire indique les coûts des principaux éléments qui doivent être pris en considération. En revanche, le montant des dépenses qui en résulteront pour les communes concernées ne peut pas être chiffré. En effet, ce montant dépend des regroupements qui seront effectués: selon le nombre des communes sur lesquelles se répartiront les dépenses d'investissement et de fonctionnement d'un corps, la charge financière à supporter par chacune d'elles sera très différente. Les chiffres qui ont été demandés à ce sujet ne peuvent dès lors être établis que par les communes elles-mêmes, en fonction des regroupements qu'elles envisagent.
- A propos des regroupements, dont le principe n'a pas été remis en cause, la question de la collaboration, dans les régions périphériques, avec des communes de cantons voisins a été posée. Cette collaboration se fait déjà, tant avec des communes de canton de Berne qu'avec de celles du canton du Vaud, et donne entière satisfaction. Le fait que dans un cas particulier, l'ECAB ait préavisé négativement le projet d'une telle collaboration, ne doit pas être généralisé. Le Conseil d'Etat se déclare favorable à ces collaborations, tant sur le plan local que sur celui des centres de renfort.
- La consultation a donné lieu encore à de nombreuses observations, portant soit sur la révision proposée de dispositions réglementaires, soit sur des questions qui n'ont pas été traitées dans le rapport FriFire. Parmi ces dernières questions, celle de l'avenir du système de milice, face à l'augmentation des exigences auxquelles

les les corps de sapeurs-pompiers sont confrontés, a également été évoquée.

Le Conseil d'Etat prendra en compte, dans toute la mesure du possible, les observations faites au sujet des règlements. Pour le reste, il rappelle que le projet FriFire poursuit des objectifs bien précis, limités, devant être réalisés dans le cadre du système existant. Cela n'exclut pas qu'une réflexion plus fondamentale soit entreprise par la suite, qui ne pourra cependant que bénéficier des améliorations qui auront été réalisées d'ici là.

4. LE PROJET DE LOI

La mise en œuvre du projet FriFire ne nécessite pas une modification substantielle des règles concernant l'organisation des sapeurs-pompiers. Le rapport FriFire estime au contraire que la législation sur le service de défense contre l'incendie, y compris ses dispositions sur la répartition des rôles, des tâches et des responsabilités, demeure pour l'essentiel pertinente. Il se limite dès lors à proposer d'y apporter quelques ajustements et compléments.

Le projet de loi ci-joint reprend ces propositions, à l'exception de celle concernant la formalisation du standard de sécurité sous la forme d'une ordonnance. Il y ajoute quelques compléments, qui portent sur les questions suivantes: objet de la loi (art. 1 al. 1); financement des centres de renfort (art. 35b); instruction (art. 40).

Les dispositions du projet de loi sont commentées ci-après, pour autant que les motifs n'en ressortent pas déjà des chapitres qui précèdent.

Art. 1 al. 1 (*Objet de la loi*)

Selon le texte actuel de cette disposition, la LPolFeu a pour objet de protéger les bâtiments. Adoptée dans le contexte de la législation sur l'assurance des bâtiments, cette formulation ne comprend que de manière implicite la protection des personnes et des animaux et ignore les dommages causés à l'environnement. Elle ne donne ainsi qu'une idée incomplète du but de la loi et de la mission des sapeurs-pompiers.

En réalité, c'est d'abord de la sécurité des personnes qu'il s'agit, puis aussi de celle des animaux, des biens immobiliers et des biens meubles, ainsi que de la sauvegarde de l'environnement. C'est ce qui est explicité dans le nouvel article 1 al. 1, tel que proposé.

Art. 5 al. 2 (*Rôle du préfet en cas de sinistre majeur*)

Cette nouvelle disposition a pour but de préciser, en ce qui concerne les grands incendies et d'autres sinistres majeurs, le rôle attribué au préfet par la loi sur la protection de la population.

En effet, selon l'article 16 al. 3 de cette loi, le préfet collabore, en cas d'événement majeur survenu dans son district, avec l'organe cantonal de conduite et ordonne les mesures qui relèvent de son autorité. Or si un sinistre, même majeur, demeure localement circonscrit, l'organe cantonal n'entre pas en action, la direction opérationnelle de l'intervention étant assumée par le commandant de la place sinistrée. Dans ce cas, il incombe au préfet de veiller au bon déroulement des opérations et d'assurer, en y associant les instances concernées, l'information du public.

Art. 9 al. 3 (*Délégation de compétence au Conseil d'Etat*)

L'article 9 LPolFeu charge le Conseil d'Etat de fixer, par voie réglementaire, les prescriptions de détail concernant la police du feu et la protection contre les éléments naturels. Il lui attribue la compétence, en son alinéa 2, de prescrire l'application des normes, directives ou recommandations qui sont édictées, en matière de protection incendie, par des organismes spécialisés (Association des établissements cantonaux d'assurance des bâtiments, Société suisse des ingénieurs et des architectes, etc.).

Le nouvel alinéa 3 précise que cette délégation de compétences s'étend aussi aux normes, directives et recommandations établies par la Coordination suisse des sapeurs-pompiers. Cette organisation réunit, sous la direction de la conférence des chefs des départements concernés, les organes cantonaux dont relève la défense contre l'incendie. Les réglementations et recommandations qu'elle émet portent principalement sur des questions de doctrine d'engagement, de technique et d'instruction.

Art. 33 al. 2 (*Intervention en cas de sinistre*)

Cette disposition, nouvelle, complète l'actuel article 33, qui attribue à chaque commune l'obligation d'organiser, d'instruire et d'entretenir un service de défense contre l'incendie. Elle indique que ce service est une organisation d'intervention urgente, qui doit répondre à des exigences définies de disponibilité permanente, de rapidité et d'efficacité.

Le projet de loi ne reprend pas du rapport FriFire, pour les raisons indiquées plus haut, la disposition qui prévoyait que ces exigences devaient être fixées dans une ordonnance.

Art. 35, 35a et 35b (*Centres de renfort*)

Ces dispositions règlent, de manière plus précise et complète que l'article 35 actuel, les tâches, l'organisation et le financement des centres de renfort.

Art. 35 (*Tâches*)

Les centres de renfort sont des corps de sapeurs-pompiers qui remplissent, en plus de leurs tâches communales, des tâches pour l'ensemble d'un district (al. 1).

Ces centres ont pour tâche principale, comme l'indique leur nom, d'intervenir en renfort lorsqu'un sinistre dépasse les possibilités d'un corps local (let. a). Ils interviennent aussi, en particulier, lorsque la situation exige l'engagement d'engins spéciaux tels qu'une échelle automobile ou un équipement de désincarcération (let. b). Ils sont seuls habilités à intervenir sur les routes nationales (let. c). Ils interviennent en outre, seuls ou avec la collaboration du corps local, lors de sinistres spéciaux, notamment en cas de pollution ou de risque de pollution de l'environnement (let. d).

En plus, les centres de renfort de Fribourg, Bulle et Morat exercent la fonction de centre d'intervention pour la défense chimique; celui de Fribourg, en sus, celle de centre d'intervention pour la défense biologique et la défense radiologique (al. 3).

Art. 35a (*Organisation et fonctionnement*)

Le Conseil d'Etat a chargé, dans chaque district, un corps de sapeurs-pompiers d'exercer la fonction de centre de renfort. Il s'agit généralement du corps du chef-lieu; à

l'exception du district de la Singine, où c'est le corps de Düdingen qui remplit cette fonction.

L'organisation, l'équipement et le fonctionnement des centres de renfort sont réglés par une ordonnance du 29 décembre 1967 (RSF 731.3.21), qu'il est également prévu de réviser. L'ordonnance révisée comportera notamment une délégation, à l'ECAB, de la compétence de régler plus en détail l'engagement des centres de renfort ainsi que l'instruction des sapeurs-pompiers qui lui sont attribués.

Art. 35b (Financement)

Cet article reprend et développe les deux principes qui résultent en soi déjà de l'article 35 LPolFeu dans sa teneur actuelle, mais dont la réglementation d'exécution et la pratique se sont écartées: les frais des centres de renfort sont à la charge de l'ECAB; les communes-siège participent à ces frais dans la mesure où elles bénéficient, dans l'accomplissement de leurs tâches locales, des moyens du centre de renfort.

L'application de ces principes nécessite l'établissement préalable des coûts effectifs de l'accomplissement des tâches de centre de renfort, ainsi que l'adoption de bases de calcul pour la détermination de la participation des communes-siège. Le projet de loi prévoit, dans une disposition transitoire (art. 2 ch. 1.1), que ce travail sera effectué par un organe paritaire, formé de représentants des communes concernées et de l'ECAB.

Se fondant sur les propositions de cet organe, le Conseil d'Etat adoptera une ordonnance réglant avec la précision requise les modalités du financement des centres de renfort.

Art. 40 (Instruction)

Le Conseil d'Etat a procédé, par ordonnance du 29 janvier 2008, à une réorganisation de l'instruction des sapeurs-pompiers. Cette ordonnance avait pour but premier de transférer la responsabilité de l'instruction sur le plan cantonal de la Fédération des sapeurs-pompiers, à laquelle elle avait été confiée conformément à l'article 40 LPolFeu, à l'ECAB et à une commission cantonale de l'instruction. De plus, elle précisait les tâches respectives des organes chargés de l'instruction.

Le projet de loi reprend les éléments essentiels de cette nouvelle organisation, qui donne entière satisfaction. Il charge en outre l'ECAB de réaliser une infrastructure pour la formation et les exercices des sapeurs-pompiers, ce qui répond à une proposition du rapport FriFire. Il met aussi un accent sur le recrutement et l'encadrement des instructeurs, pour lesquels ce rapport demande qu'une action soit entreprise.

Dispositions transitoires

Le chiffre 1 de ces dispositions, qui concerne de manière générale le financement des centres de renfort, est commenté ci-dessus en relation avec l'article 35b du projet.

Le chiffre 2, quant à lui, concerne la prise en charge, par l'ECAB, des frais d'intervention des centres de renfort dans des communes voisines de la commune-siège, dont les corps pourraient être regroupés avec celui du centre de renfort. Il a pour but de faciliter de tels regroupements, en assurant au corps issu du regroupement la continuation de la prise en charge de ces frais.

5. INCIDENCES

5.1 Conséquences financières et en personnel

Les dispositions du projet n'entraînent pas de conséquences financières et en personnel pour l'Etat. Elles entraîneront en revanche des conséquences financières pour un certain nombre de communes, ainsi que pour l'ECAB.

5.2 Répartition des tâches, conformité au droit supérieur et referendum

Le projet de loi ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Il est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il est eurocompatible.

Il est soumis au referendum législatif.

BOTSCHAFT Nr. 223 16. November 2010 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden (Organisation der Feuerwehr)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf zu einer Teilrevision des Gesetzes betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden (FPoLG).

Dieser Entwurf bezweckt die Anpassung der Organisation, der Ausrüstung und der Ausbildung der Feuerwehrleute an die steigenden Anforderungen ihres Auftrags.

Diese Botschaft umfasst folgende Kapitel:

1. Einleitung

2. Der Bericht FriFire

- 2.1 *Gewährleistung einer gleichwertigen Sicherheit im ganzen Kanton*
- 2.2 *Die Feuerwehrkorps zusammenschliessen, um effizienter und kostengünstiger zu werden*
- 2.3 *Förderung der Ausbildung*
- 2.4 *Klärung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten*

3. Die Vernehmlassung

4. Der Gesetzesentwurf

5. Auswirkungen

- 5.1 *Finanzielle und personelle Auswirkungen*
- 5.2 *Aufgabenverteilung, Vereinbarkeit mit vorrangigem Recht und Referendum*

1. EINLEITUNG

Die Vorsteher der für die Feuerbekämpfung zuständigen kantonalen Departemente haben 1999 unter dem Titel «Feuerwehr 2000plus» ein Konzept für die Zukunft der Feuerwehr angenommen.

Bezug nehmend auf dieses Konzept hat die Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) von einer aus Kadern der Feuerwehr gebildeten Arbeitsgruppe eine Studie über

die im Kanton bestehenden Probleme und die entsprechenden Lösungen erstellen lassen. Diese Studie führte 2005 zu einem ersten Bericht mit der Überschrift «Vision Feuerwehr 2010». Dieser zeigte den Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene auf, um die Anpassung der Feuerbekämpfung an die Entwicklung der Bedürfnisse und Anforderungen sicherzustellen.

Als Folge zu diesem Bericht hat der Staatsrat 2006 auf Antrag der Sicherheits- und Justizdirektion beschlossen, das Projekt FriFire zu starten. Dieses Vorhaben verfolgt folgende Ziele:

- Im ganzen Kanton ist bei Bränden oder anderen Schadenereignissen ein rascher und wirksamer Einsatz sicherzustellen.
- Zusammenschlüsse der Feuerwehren sind zu fördern, um eine effizientere und kostensparendere Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.
- Im Bereich der Ausbildung muss der Entwicklung der Bedürfnisse Rechnung getragen werden.
- Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Gemeinden und ihrer Feuerwehren, der Stützpunkte, der Oberamtmänner und der KGV müssen klar definiert werden.

Die Ausarbeitung des Projekts FriFire ist einem Leitungsausschuss anvertraut worden, dem Vertreter der Gemeinden, der Feuerwehren, der Oberamtmänner und der KGV angehörten. Die Arbeiten dieses Ausschusses und seiner Mitarbeitenden mündete in den Bericht «Feuerwehr 2010–2015» (Bericht FriFire) aus, der dem Staatsrat im März 2010 übergeben wurde.

2. DER BERICHT FRIFIRE

Der Bericht FriFire enthält in vier Kapiteln, die den vier Zielen des Entwurfs entsprechen, eine Analyse der Probleme, denen sich die Feuerwehren gegenübergestellt sehen, sowie entsprechende Lösungsvorschläge. Er endet mit Empfehlungen und umfasst im Anhang Entwürfe für die Änderung und die Ergänzung der Gesetzgebung über den Brandbekämpfungsdienst.

Der Bericht FriFire ist veröffentlicht worden. Er kann in der vollständigen Fassung auf der Internetseite <http://www.fr.ch/cha/de/pub/vernehmlassungen.htm> eingesehen werden. Diese Botschaft beschränkt sich somit auf die Wiedergabe einiger wichtiger Elemente dieses Berichts, namentlich jener, die die Grundlage des beiliegenden Entwurfs zu einer Teilrevision des Feuerpolizegesetzes.

2.1 Gewährleistung einer gleichwertigen Sicherheit im ganzen Kanton

Der Bericht FriFire geht von der Feststellung aus, dass die Feuerwehren (FW) unseres Kantons in den letzten Jahrzehnten eine sehr ungleiche Entwicklung durchgemacht haben. Während einige Gemeinden die Einsatzfähigkeit ihrer Feuerwehren der Entwicklung der Bedürfnisse und der Standards angepasst haben, sind andere hintangeblieben. So besaßen 2009 von insgesamt 118 FW im Kanton 73 ein Einsatzfahrzeug und 45 keines; 63 FW waren ausgerüstet und ausgebildet für einen Einsatz mit Atemschutzgerät, während dies bei 55 nicht der Fall war.

Um diese Ungleichheiten zu beheben, schlägt der Bericht FriFire den Erlass einer Verordnung zur Festlegung der Anforderungen, denen die Einsätze der Feuerwehren zu genügen haben, durch den Staatsrat vor. Gestützt auf den auf Schweizer Ebene empfohlenen Sicherheitsstandard formuliert der Bericht diese Anforderungen wie folgt:

Die Feuerwehren müssen so organisiert, ausgebildet und ausgerüstet sein, dass sie im Schadenfall jederzeit einen raschen und wirksamen Einsatz leisten können.

Insbesondere müssen sie innert fünfzehn Minuten nach Empfang des Alarms auf dem Schadenplatz einen ersten Einsatz leisten können, mit mindestens acht Feuerwehrangehörigen, von denen einer Offizier ist und vier Atemschutzgeräteträger sind.

Vorbehalten bleiben die Fälle, in denen es bei einem Einsatz wegen einer grossen Entfernung des Schadenplatzes oder aus anderen besonderen Umständen nicht möglich ist, diese Frist einzuhalten.

Der Bericht präzisiert, dass die Bestimmung, nach welcher der Ersteinsatz spätestens nach fünfzehn Minuten erfolgen muss, nicht als absolute Regel betrachtet werden, sondern als Standard gelten soll. Er betont ausserdem, dass, wenn ein Ersteinsatz innert fünfzehn Minuten erfolgen soll, der Einsatzkreis einer Feuerwehr angesichts der bis zur Abfahrt verstreichenden Zeit grundsätzlich nicht mehr als sechs Kilometer betragen sollte.

Die Umsetzung dieses Standards erfordert gemäss Bericht Verbesserungen hauptsächlich in folgenden Bereichen: Verfügbarkeit am Tag; Mobilität; Atemschutz.

Verfügbarkeit am Tag

In der Nacht und an Wochenenden ist die ständige Bereitschaft von mindestens acht Feuerwehrleuten im Allgemeinen sichergestellt. Doch während der Arbeitszeit ist dies nicht immer der Fall. Das betrifft nicht nur die Feuerwehrkorps auf dem Land, sondern auch diejenigen in den städtischen Gemeinden. Diese Schwierigkeit ergibt sich hauptsächlich aus der Entwicklung in der Arbeitswelt und den Anforderungen, die sie mit sich bringt und die dazu führen, dass Selbständigerwerbende wie Angestellte sich nur beschränkt jederzeit und unverzüglich von der Arbeit entfernen können. Hinzu kommt, dass ein wachsender Anteil der Bevölkerung den Arbeitsplatz nicht mehr in der Wohngemeinde hat, sodass ein Teil des Bestandes der Feuerwehrkorps tagsüber nicht mehr verfügbar ist.

Um diese Situation zu verbessern, schlägt der Bericht eine Reihe von Massnahmen, hauptsächlich folgende, vor:

- Ausweitung der Rekrutierung, wobei Personen, die für Einsätze am Tag bereit stehen, der Vorzug gegeben wird.
- Weiterführung des Dienstes von tagsüber verfügbaren Feuerwehrangehörigen über das Dienstalder hinaus: In Anbetracht der Herabsetzung der Altersgrenze durch zahlreiche Gemeindebehörden auf 45, 42 oder gar 40 Jahre «sollte inskünftig klarer und systematischer unterschieden werden zwischen dem Ende der Dienstpflicht und dem Ende der Mitwirkung im Feuerwehrkorps»
- So oft wie möglich Einteilung von Gemeindeangestellten: «Ganz allgemein ist es wichtig, dass die Gemeinde durch eine explizite Politik und konkre-

te Massnahmen den Einsatz ihrer Angestellten im Brandbekämpfungsdienst fördert. Eine entschlossene Haltung der Gemeindebehörden zu diesem Thema bildet zudem das glaubwürdigste Mittel, um Arbeitgeber für die Bedürfnisse der Brandbekämpfung zu sensibilisieren und auch sie dazu zu bringen, den Einsatz ihrer Mitarbeitenden in diesem Dienst zu erleichtern».

Mobilität

Um einen Ersteinsatz innert fünfzehn Minuten gewährleisten zu können, muss das Feuerwehrkorps über ein entsprechend ausgerüstetes Fahrzeug oder mehrere davon verfügen. Diese Fahrzeuge müssen zunächst den raschen Transport der Feuerwehrangehörigen, ihrer Ausrüstung und des Einsatzmaterials zum Schadenplatz hin, danach einen unverzüglichen Angriff mittels eines im Fahrzeug eingebauten Löschsystems erlauben.

Der Bericht führt weiter aus, dass die erforderlichen Funktionalitäten entweder in einem einzigen Fahrzeug, einem schweren Tanklöschfahrzeug vereinigt, oder auf mehrere Fahrzeuge verteilt sein können, deren eines ein leichtes Tanklöschfahrzeug ist. In beiden Fällen betragen die Anschaffungskosten für diese Fahrzeuge rund 300 000 Franken, wovon 40% von der KGV übernommen werden. Für diese Fahrzeuge existiert aber auch ein Occasionmarkt.

Atemschutz

Der Schutz der Feuerwehrangehörigen gegen Rauch und andere oftmals sehr giftige Emissionen erfordert das Tragen von Atemschutzgeräten. Dieser Schutz ist insbesondere dann unerlässlich, wenn ein Einsatz in einem geschlossenen Raum ansteht, um Personen zu retten oder einen Innenangriff des Feuers vorzunehmen. Aus diesem Grund müssen Feuerwehrkorps und namentlich ihre Ersteinsatzformationen fähig sein, den Einsatz mit einem Atemschutzgerät zu leisten. Dies setzt voraus, dass genügend Feuerwehrangehörige entsprechend ausgebildet und trainiert sind.

Die Einführung des Atemschutzes hat auch ihren Preis. In einer Anfangsphase muss für die Anschaffung der Geräte und des Zusatzmaterials mit 30 000 Franken und für die Ausbildung mit 18 000 Franken gerechnet werden. Hinzu kommen die Kosten für die Einrichtung eines Raumes im Feuerwehrlokal für die Wartung und die Kontrolle der Geräte.

2.2 Die Feuerwehrkorps zusammenschliessen, um effizienter und kostengünstiger zu werden

Im Laufe der letzten zehn Jahre haben zahlreiche Gemeinden ihre Feuerwehrkorps zusammengeschlossen. Sie haben diesen Zusammenschluss entweder im Rahmen einer Gemeindefusion oder durch die Schaffung einer interkommunalen Feuerwehr vorgenommen. So ist die Zahl der Feuerwehrkorps zwischen dem 31. Dezember 1999 und dem 1. Januar 2010 von 198 auf 110 zurückgegangen, wovon 32 interkommunale Korps sind.

Der Bericht FriFire empfiehlt eine Weiterführung dieser Zusammenlegungen mit dem Ziel, eine effiziente und kostengünstige Wahrnehmung der Aufgaben des Brandbekämpfungsdienstes in allen Gemeinden sicherzustellen. Der Zusammenschluss von benachbarten Feuerwehren in einem Umkreis, der einen raschen Einsatz erlaubt, bringt folgende Vorteile:

- Er erlaubt eine im Allgemeinen erhebliche Reduzierung des Bestandes an Feuerwehrangehörigen. Daraus folgt eine Verkleinerung der Zahl zu rekrutierender, auszurüstender und auszubildender Personen.
- Der Zusammenschluss der Feuerwehrkorps führt ebenfalls zu einer Reduzierung des Bedarfs an Fahrzeugen, Maschinen und Material. Für diejenigen Feuerwehren, die heute bereits über die gesamte notwendige Ausrüstung verfügen, wird sich daraus eine Kostenverminderung ergeben; für jene, die ihre Ausrüstung noch vervollständigen müssen, wird die Investition weniger hoch ausfallen.
- In qualitativer Hinsicht erlaubt es der Zusammenschluss der Feuerwehrkorps und die daraus sich ergebende Reduzierung des Bestandes, nur die motiviertesten Personen, jene, die bereit sind, sich den wachsenden Anforderungen ihres Auftrages zu stellen, zu behalten bzw. zu rekrutieren. Ausserdem hat die Erweiterung des Einsatzraumes der Feuerwehr zur Folge, dass die Anzahl der Einsätze erhöht wird, was den Feuerwehrangehörigen erlaubt, vermehrt Erfahrungen zu sammeln.

2.3 Förderung der Ausbildung

Die Ausbildung der Feuerwehrangehörigen umfasst einerseits Ausbildungskurse, die auf regionaler und kantonaler Ebene organisiert werden, und andererseits Übungen, die in den Feuerwehrkorps stattfinden. Die Kurse sollen eine funktionsbezogene Grundausbildung der Feuerwehrangehörigen, der Spezialisten und der Kader sowie die Weiterbildung vermitteln; die Übungen ihrerseits sollen eine Festigung und die praktische Umsetzung der erworbenen Ausbildung ermöglichen sowie die Feuerwehrkorps und ihre Abteilungen auf Einsätze hin trainieren.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben die Diversifizierung der Aufgaben der Feuerwehrangehörigen und die Entwicklung der eingesetzten Mittel die Ausbildungsbedürfnisse stark anwachsen lassen. Die Kurse und die Übungen sind, zum Preis einer immer grösseren Beanspruchung der Kader und der Instruktoren, entsprechend ausgebaut worden. Ebenso ist die Organisation der Ausbildung angepasst worden.

Diese Entwicklung wird ohne Zweifel anhalten und könnte längerfristig eine gewisse Professionalisierung der Ausbildung erfordern. Zum jetzigen Zeitpunkt muss jedoch denjenigen Massnahmen Priorität eingeräumt werden, die es erlauben, den unmittelbar anstehenden Bedürfnissen zu entsprechen.

Der Bericht FriFire empfiehlt diesbezüglich für die Jahre 2011 bis 2015 die Ergreifung und Umsetzung folgender Massnahmen:

Ausbildung genügender Feuerwehrleute für den Einsatz mit Atemschutz (AS)

Die Ausbildung der AS-Geräteträger besteht in einer Grundausbildung von zwei Tagen, wobei ein Teil unter realen Bedingungen erfolgt (Brandhaus oder mobile Brandsimulationsanlage), sowie sechs Übungen pro Jahr. Die Ausdehnung des Atemschutzes auf alle Feuerwehrkorps des Kantons wird bis 2015 grosse Anstrengungen hinsichtlich der Ausbildung erfordern. In Anbetracht des Ausbildungsbedarfs in den Feuerwehrkorps, die bereits über einen Atemschutz verfügen, sind es nicht weniger als 200 bis 250 AS-Geräteträger und 100 bis 120 Trupp-

fürer, die bis dahin pro Jahr ausgebildet werden müssen.

Realisierung eines kantonalen Ausbildungszentrums

Die Brandbekämpfung kann heutzutage nur mehr in speziell dafür geschaffenen Einrichtungen unter realitätsnahen Bedingungen geübt werden. Dies hat die KGV bereits vor mehreren Jahren bewogen, den Bau eines Ausbildungs- und Übungszentrums für Feuerwehrangehörige auf einem ihr gehörenden Grundstück in Châtillon (Hauterive) vorzusehen.

Gemäss dem Bericht FriFire wird die Verwirklichung dieses Projekts dringend. Jedes Jahr müssen mehr als 200 Feuerwehrangehörige sich für die Ausbildung mit Atemschutz in ein Zentrum eines anderen Kantons begeben; dasselbe gilt für die Kader und die Spezialisten, die eine Ausbildung mit realitätsgetreuen Übungen befolgen müssen. Auch schränkt das Fehlen eines im Kanton gelegenen Zentrums die Möglichkeit für die Feuerwehrcorps ein, selber realitätsgetreue Übungen zu organisieren.

Aufwertung der Funktion der Instruktoren

Die Ausbildung der Feuerwehrangehörigen beruht zu einem wesentlichen Teil auf den Instruktoren. Es handelt sich hierbei um erfahrene Offiziere, die an der Schweizerischen Feuerwehrcorpschule ausgebildet worden sind. Sie haben die Aufgabe, die Ausbildungskurse zu erteilen, die Qualität der in den Feuerwehrcorps vermittelten Ausbildung zu kontrollieren und Inspektionen vorzunehmen. Es gibt gegenwärtig 73 Instruktoren, die durchschnittlich zehn Tage pro Jahr für ihre Funktion aufwenden. Sie üben zudem in den Feuerwehrcorps, denen sie angehören, oftmals eine Schlüsselfunktion, insbesondere die eines Ausbildungschefs, aus.

Der Bericht FriFire betont, dass im Laufe der letzten Jahre die Zahl der neuen Instruktoren deutlich zurückgegangen, und dass eine Ablösung zurzeit nicht mehr gewährleistet ist. Er führt diese Entwicklung darauf zurück, dass die Anforderungen der Funktion und die damit verbundene Arbeitslast grösser geworden sind, ohne dass im Gegenzug dazu die Unterstützung und die Anerkennung immer im selben Masse gefolgt wären. Er erachtet, dass die Lage ernst ist und schlägt zur Behebung Vorkehrungen vor.

2.4 Klärung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten

In diesem Kapitel befasst sich der Bericht FriFire mit der Klärung der Aufgabenverteilung, der Zuständigkeiten und der Verantwortlichkeiten im Bereich der Brandbekämpfung, insbesondere der jeweiligen Rollen der Ortsfeuerwehren und der Stützpunkte.

Nach Artikel 33 FPoIG ist die Feuerbekämpfung eine Aufgabe der Gemeinde: «Jede Gemeinde hat auf ihre Kosten einen Feuerbekämpfungsdienst einzurichten, auszubilden und zu unterhalten». Gemäss Artikel 35 Absatz 1 FPoIG können die Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Unterstützung von Stützpunkten zählen: «Die Gebäudeversicherung kann Stützpunkte errichten, ausgerüstet mit Spezialgeräten, mit dem Auftrag, den Nachbargemeinden Hilfe zu leisten, wenn bei Schadenfällen die örtlichen Mittel nicht mehr genügen».

Der Bericht FriFire stellt fest, dass in den vergangenen Jahrzehnten die Wahrnehmung dieser gesetzlichen Aufgabenverteilung manchmal unklar geworden ist. Die Un-

terstützung, welche die Stützpunkte den Ortsfeuerwehren im Brandfall regelmässig leisten, hat den Eindruck erwecken können, dass diese lokalen Feuerwehren nicht mehr unbedingt in der Lage sein müssen, ein solches Schadenereignis mit eigenen Mitteln zu bewältigen. Einige Gemeinden scheinen daraus den Schluss gezogen zu haben, dass sie auf die Modernisierung ihrer Feuerwehren verzichten und sich nunmehr auf die Stützpunkte abstützen können.

Diese Idee einer Zentralisierung des Feuerbekämpfungsdienstes in den Stützpunkten stösst gemäss Bericht hauptsächlich auf folgende Hindernisse:

- Die Feuerwehrcorps, die neben ihren kommunalen Aufgaben die Funktion eines Stützpunktes ausüben, sind wie die anderen Feuerwehrcorps Milizorganisationen. Eine Professionalisierung dieser Stützpunkte wäre sehr kostspielig und kann in den Bezirken nicht in Betracht gezogen werden. Als Milizfeuerwehren kennen somit auch die Stützpunkte die Probleme rund um die Verfügbarkeit; jede zusätzliche Belastung würde die Schwierigkeiten nur vergrössern, mit denen manche von ihnen bereits heute konfrontiert sind.
- Gemäss dem empfohlenen Standard muss die Feuerwehr einen Ersteinsatz auf dem Schadenplatz innert fünfzehn Minuten nach Alarmauslösung sicherstellen können. Diese Anforderung beschränkt auch für die Stützpunkte den Kreis, innerhalb welchem sie in der Lage sind, den Ersteinsatz zu gewährleisten. Ausserhalb dieses Kreises obliegt es daher notwendigerweise der Ortsfeuerwehr als der am nächsten liegenden Feuerwehr, diese Aufgabe wahrzunehmen.

Der Bericht schliesst daraus, dass die gesetzliche Regelung, die der Gemeinde und der ihr zugehörigen Feuerwehr die Aufgabe und die Verantwortung für die Feuerbekämpfung zuweist, weiterhin triftig ist und im Grundsätzlichen keiner Änderung bedarf. Er schlägt jedoch vor, die Rolle und die Aufgaben der Stützpunkte im Gesetz näher auszuführen.

Ausserdem vermittelt der Bericht einige Präzisierungen hinsichtlich der jeweiligen Aufgaben des Oberamtmannes und der KGV.

Am Schluss der vier hier zusammengefassten Kapitel formuliert der Bericht FriFire Empfehlungen, in denen er die Umsetzung seiner Vorschläge innert einer Frist von fünf Jahren, nämlich von 2011 bis 2015, empfiehlt, was der nächsten Legislaturperiode der Gemeinden entspricht.

3. DIE VERNEHMLASSUNG

Der Bericht FriFire ist bei den betroffenen Organen und Organisationen, den Gemeinden und den politischen Parteien in die Vernehmlassung gegeben worden. 74 dieser Adressaten, wovon 53 Gemeinden, haben eine Stellungnahme abgegeben.

Im Grossen und Ganzen sind der Bericht und die darin enthaltenen Vorschläge zustimmend aufgenommen worden. Es sind jedoch auch Vorbehalte angebracht worden, namentlich vom Freiburger Gemeindeverband und den 26 Gemeinden, die sich dessen Stellungnahme angeschlossen haben, sowie von einer politischen Partei.

Der beiliegende Gesetzesentwurf trägt zwei gewichtigen Vorschlägen Rechnung, die in der Vernehmlassung ge-

macht worden sind, und die einerseits den Sicherheitsstandard und andererseits die Finanzierung der Stützpunkte betrifft. Nachfolgend wird auch auf einige weitere Bemerkungen, die geäussert wurden, eingegangen.

Sicherheitsstandard

Der Grundsatz der Einführung eines Standards auf kantonaler Ebene für den Einsatz der Feuerwehrleute ist nicht bestritten worden. Jedoch ist gefordert worden, dass dieser Standard nicht in eine Verordnung aufgenommen wird, d.h. Gegenstand zwingender rechtlicher Regeln bildet, die die Verantwortlichen für die Feuerbekämpfung einer haftpflichtrechtlichen Klage aussetzen könnten. Ausserdem ist bemerkt worden, dass die vorgeschlagene Definition des Standards, was die Zusammensetzung und die Ausrüstung der Ersteinsatzformation anbelangt, präziser und weniger flexibel ist als jene, die auf schweizerischer Ebene angenommen worden ist.

Der beiliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Feuerbekämpfungsdienst jederzeit im Schadenfall einen raschen und wirksamen Einsatz leisten können muss. Der Sicherheitsstandard soll diese Anforderung konkreter bestimmen und den Feuerwehrkorps eine Messlatte liefern, an der sie ihren Stand der Vorbereitung messen können. In diesem Sinne ist der Standard als ein Ziel zu betrachten, das es zu erreichen gilt, und nicht als eine rechtliche Norm, die Verpflichtungen gegenüber Dritten schafft. Der fragliche Standard wird somit nicht Gegenstand einer Verordnung bilden, wie dies im Bericht FriFire vorgeschlagen wurde, sondern als Richtlinie gelten, zu deren Umsetzung innert 5 Jahren die Gemeinden aufgefordert werden.

Was die Zusammensetzung und die Ausrüstung der Ersteinsatzformation anbelangt, ist der revidierte und kürzlich auf schweizerischer Ebene angenommene Standard in der Tat viel allgemeiner formuliert als jener, der im Bericht FriFire vorgeschlagen wurde: «Die personelle und materielle Ausstattung des Ersteinsatzelementes ergibt sich aus dem Einsatzauftrag; in der Regel umfasst es mindestens 8 AdF (Angehörige der Feuerwehr) mit der erforderlichen Ausstattung» (Ziff. 8.3 des Dokuments «Feuerwehr 2015»). Diese Formulierung fasst die Gesamtheit der Aufträge der Feuerwehren ins Auge, während jene des Berichts FriFire spezifisch auf die Feuerbekämpfung ausgerichtet ist. Sie befreit jedoch die Feuerwehrkorps nicht von der Anforderung, über einen ausreichenden Bestand an Feuerwehrleuten und über eine Atemschutzrüstung zu verfügen, um im Brandfall den Ersteinsatz zu gewährleisten.

Finanzierung der Stützpunkte

Der Bericht FriFire hat zwar die Rolle und die Aufgaben der Stützpunkte geklärt, hingegen nicht die Finanzierung dieser Stützpunkte behandelt.

Die diesbezügliche Reglementierung ist widersprüchlich: Gemäss Artikel 35 FPoIG sind die Stützpunkte von der KGV geschaffene Gebilde, an deren Kosten sich die Sitzgemeinden der Stützpunkte beteiligen; den Verordnungen zufolge ist es im Gegenteil die KGV, welche die Sitzgemeinden für die von den Feuerwehren dieser Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Stützpunkte erfüllten Aufgaben finanziell unterstützt. Auch fehlt es dem System an Transparenz: Weder die tatsächlichen Kosten der Stützpunkte, noch deren effektive Aufteilung zwischen

der KGV und den Sitzgemeinden der Stützpunkte sind bekannt.

Die beharrliche Forderung nach Klärung dieser Situation ist somit gerechtfertigt, und der Staatsrat hat beschlossen, diesem Anliegen nachzukommen. Der Gesetzesentwurf sieht deshalb neue Bestimmungen vor, welche die Finanzierung der betreffenden Aufgaben regeln und den Staatsrat damit beauftragen, durch ein paritätisch zusammengesetztes Organ die Kosten dieser Aufgaben sowie die Berechnungsgrundlagen für die Festlegung der Beteiligung der Sitzgemeinden bestimmen zu lassen.

Weitere Bemerkungen

- Die Nachrüstung der Feuerwehrkorps, die noch nicht über die notwendige Ausrüstung verfügen, wird nicht unerhebliche Ausgaben zur Folge haben. Der Bericht FriFire bezeichnet die Kosten der wichtigsten Elemente, die in Betracht zu ziehen sind. Hingegen kann die Höhe der für die betreffenden Gemeinden daraus entstehenden Ausgaben nicht beziffert werden. Dieser Betrag wird von den künftigen Zusammenschlüssen abhängen: Je nach Zahl der Gemeinden, auf die die Investitions- und Betriebskosten eines Korps sich verteilen werden, wird die von jeder Gemeinde zu tragende finanzielle Belastung sehr unterschiedlich ausfallen. Die Zahlen, die diesbezüglich verlangt worden sind, können somit nur von den Gemeinden selber, je nach beabsichtigten Zusammenschlüssen, ermittelt werden.
- Bezüglich der Zusammenschlüsse, deren Grundsatz nicht beanstandet wurde, ist die Frage der Zusammenarbeit mit den Gemeinden der Nachbarkantone in den Grenzregionen gestellt worden. Eine solche Zusammenarbeit existiert bereits, sowohl mit den Gemeinden des Kantons Bern wie mit den Gemeinden des Kantons Waadt, und sie läuft sehr zufriedenstellend. Die Tatsache, dass in einem Einzelfall die KGV ein Projekt einer solchen Zusammenarbeit negativ begutachtet hat, darf nicht verallgemeinert werden. Der Staatsrat befürwortet diese Zusammenarbeiten sowohl auf lokaler Ebene wie auf Ebene der Stützpunkte.
- Anlässlich der Vernehmlassung sind noch weitere Bemerkungen gemacht worden, sei es in Bezug auf die vorgeschlagene Revision von reglementarischen Bestimmungen, oder auf Fragen, die im Bericht FriFire nicht behandelt wurden. Dabei ist auch die Frage der Zukunft des Milizsystems gestellt worden, angesichts der Zunahme der Anforderungen, denen sich die Feuerwehren ausgesetzt sehen.

Der Staatsrat wird den Bemerkungen zu den Reglementen soweit wie möglich Rechnung tragen. Im Übrigen erinnert er daran, dass das Projekt FriFire genau umschriebene, beschränkte Ziele verfolgt, die im Rahmen des bestehenden Systems verwirklicht werden sollen. Dies schliesst nicht aus, dass in der Folge grundlegendere Überlegungen angestellt werden, in welche die bis dahin verwirklichten Verbesserungen werden einfließen können.

4. DER GESETZESENTWURF

Die Umsetzung des Projekts FriFire erfordert keine grundlegende Änderung der Organisation der Feuerwehr. Der Bericht FriFire erachtet im Gegenteil, dass die

Gesetzgebung über den Feuerbekämpfungsdienst einschliesslich ihrer Bestimmungen über die Verteilung der Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Wesentlichen weiterhin triftig ist. Er beschränkt sich folglich darauf, einige Anpassungen und Zusätze vorzuschlagen.

Der beiliegende Gesetzesentwurf übernimmt diese Vorschläge, mit Ausnahme der Empfehlung hinsichtlich einer Festlegung des Sicherheitsstandards in Form einer Verordnung. Er fügt einige Ergänzungen hinzu, die folgende Fragen betreffen: Gegenstand des Gesetzes (Art. 1 Abs. 1); Finanzierung der Stützpunkte (Art. 35b); Ausbildung (Art. 40).

Die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs werden nachfolgend soweit erläutert, als die Begründung nicht bereits aus den vorangegangenen Kapiteln hervorgeht.

Art. 1 Abs. 1 (Gegenstand des Gesetzes)

Nach dem heutigen Text dieser Bestimmung handelt das Feuerpolizeigesetz vom Schutz der Gebäude. Diese im Kontext der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung gewählte Formulierung beinhaltet nur implizit den Schutz von Personen und von Tieren, und sie lässt die Umweltschäden völlig aus. Sie vermittelt somit nur eine unvollständige Vorstellung vom Ziel des Gesetzes und der Aufgabe der Feuerwehren.

In Wirklichkeit geht es vor allem um die Sicherheit der Personen, dann auch der Tiere, der Gebäude und der Sachen sowie um den Schutz der Umwelt. Dies wird im neuen Artikel 1 Absatz 1 in der vorgeschlagenen Fassung klar ausgedrückt.

Art. 5 Abs. 2 (Rolle des Oberamtmannes bei grösserem Schadenereignis)

Diese neue Bestimmung bezweckt die Präzisierung der dem Oberamtmann durch das Gesetz über den Bevölkerungsschutz zugeteilten Rolle bei Grossbränden und anderen grösseren Schadenereignissen.

Nach Artikel 16 Abs. 3 dieses Gesetzes arbeitet der Oberamtmann beim Eintreten eines auf seinen Bezirk beschränkten Ereignisses mit dem kantonalen Führungsorgan zusammen und ordnet die Massnahmen an, für die er zuständig ist. Wenn nun ein Ereignis, auch grösseren Ausmasses, lokal konzentriert bleibt, so tritt das kantonale Organ nicht in Aktion, und die operative Leitung des Einsatzes wird durch den Kommandanten am Schadenplatz wahrgenommen. In diesem Fall obliegt es dem Oberamtmann, auf eine reibungslose Abwicklung zu achten und unter Beizug der betroffenen Instanzen die Information der Öffentlichkeit sicherzustellen.

Art. 9 Abs. 3 (Kompetenzdelegation an den Staatsrat)

Artikel 9 FPoIG beauftragt den Staatsrat, auf dem Verordnungsweg eingehendere Vorschriften betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden zu erlassen. Er erteilt ihm in seinem Absatz 2 die Befugnis, die Anwendung der Normen, Richtlinien und Empfehlungen, die im Bereich des Brandschutzes von Fachorganisationen (Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein usw.) erlassen worden sind, vorzuschreiben.

Der neue Absatz 3 präzisiert, dass diese Kompetenzdelegation sich auch auf Normen, Richtlinien und Empfehlungen bezieht, die von der Feuerwehr-Koordination

Schweiz erlassen wurden. Diese Organisation vereinigt unter der Leitung der Konferenz der Vorsteher der zuständigen Departemente die kantonalen Organe, die mit der Feuerbekämpfung befasst sind. Die Reglementierungen und Empfehlungen, die sie erlässt, beziehen sich hauptsächlich auf Fragen der Einsatzdoktrin, der Technik und der Ausbildung.

Art. 33 Abs. 2 (Einsatz im Schadenfall)

Diese neue Bestimmung ergänzt den geltenden Artikel 33, der jeder Gemeinde aufträgt, einen Feuerbekämpfungsdienst einzurichten, auszubilden und zu unterhalten. Sie stellt klar, dass es sich bei diesem Dienst um eine Organisation für dringliche Einsätze handelt, die bestimmten Anforderungen der ständigen Bereitschaft, der Raschheit und der Wirksamkeit genügen muss.

Aus Gründen, die weiter oben erörtert wurden, übernimmt der Gesetzesentwurf nicht die Bestimmung aus dem Bericht FriFire, wonach diese Anforderungen in einer Verordnung hätten festgelegt werden sollen.

Art. 35, 35a und 35b (Stützpunkte)

Diese Bestimmungen regeln auf präzisere und vollständiger Weise als der geltende Artikel 35 die Aufgaben, die Organisation und die Finanzierung der Stützpunkte.

Art. 35 (Aufgaben)

Die Stützpunkte sind Feuerwehrkorps, die zusätzlich zu ihren gemeindeeigenen Aufgaben Aufgaben für die Gesamtheit eines Bezirks erfüllen (Abs. 1).

Diese Stützpunkte haben die Hauptaufgabe, wie ihre Bezeichnung es besagt, unterstützend einzugreifen, wenn bei einem Schadenfall die Mittel einer Ortsfeuerwehr nicht genügen (Bst. a). Insbesondere ist ihre Mitwirkung auch gefordert, wenn die Situation den Einsatz von Spezialgeräten wie einer Autodrehleiter oder einer Ausrüstung für die Befreiung aus Unfallfahrzeugen erfordert (Bst. b). Sie sind als Einzige befugt, Einsätze auf Nationalstrassen zu leisten (Bst. c). Des Weiteren kommen sie allein oder in Zusammenarbeit mit der Ortsfeuerwehr zum Einsatz bei speziellen Schadenfällen, insbesondere bei Verunreinigungen oder bei Gefährdungen der Umwelt (Bst. d).

Zudem üben die Stützpunkte von Freiburg, Bulle und Murten die Funktion von Einsatzzentren für die Chemiewehr aus; der Stützpunkt von Freiburg übt darüber hinaus die Funktion eines Einsatzzentrums für die Abwehr biologischer und radiologischer Gefährdungen aus (Abs. 3).

Art. 35a (Organisation und Arbeitsweise)

Der Staatsrat hat in jedem Bezirk ein Feuerwehrkorps beauftragt, die Funktion eines Stützpunktes auszuüben. In der Regel ist dies die Feuerwehr des Hauptortes; eine Ausnahme bildet der Sensebezirk, wo das Feuerwehrkorps von Düringen diese Aufgabe wahrnimmt.

Die Organisation, die Ausrüstung und die Arbeitsweise der Stützpunkte sind in einer Verordnung vom 29. Dezember 1967 (SGF 731.3.21) geregelt, die ebenfalls revidiert werden soll. Die revidierte Verordnung wird unter anderem eine Kompetenzdelegation an die KGV zur präziseren Regelung des Einsatzes der Stützpunkte sowie der Ausbildung der ihnen zugeteilten Feuerwehrleute beinhalten.

Art. 35b (Finanzierung)

Dieser Artikel übernimmt und baut die beiden Grundsätze weiter aus, die sich an sich schon aus Artikel 35 FPolG in der heutigen Fassung ergeben, deren Ausführungsregelung und praktische Anwendung jedoch davon abweichen: Die Kosten der Stützpunkte gehen zu Lasten der KGV; die Sitzgemeinden beteiligen sich an diesen Kosten in dem Ausmass, in dem sie bei der Erfüllung ihrer örtlichen Aufgaben aus den Mitteln des Stützpunkts Nutzen ziehen.

Die Anwendung dieser Grundsätze erfordert die vorgängige Erstellung der effektiven Kosten der Erfüllung der Stützpunktaufgaben sowie die Annahme von Berechnungsgrundlagen für die Bestimmung der Beteiligung der Sitzgemeinden. Der Entwurf sieht in einer Übergangsbestimmung (Art. 2 Ziff. 1.1) vor, dass diese Arbeit von einem paritätisch zusammengesetzten Organ, bestehend aus Vertretern der betreffenden Gemeinden und der KGV, ausgeführt wird.

Gestützt auf die Vorschläge dieses Organs wird der Staatsrat eine Verordnung erlassen, welche mit der nötigen Bestimmtheit die Modalitäten der Finanzierung der Stützpunkte regelt.

Art. 40 (Ausbildung)

Der Staatsrat hat mit Verordnung vom 29. Januar 2008 eine Reorganisation der Ausbildung der Feuerwehrleute vorgenommen. Oberstes Ziel dieser Verordnung war die Übertragung der Verantwortung für die Ausbildung auf kantonaler Ebene vom Feuerwehrverband, dem sie gemäss Artikel 40 FPolG anvertraut worden war, auf die KGV und auf eine kantonale Ausbildungskommission. Zudem führte sie die Aufgaben der mit der Ausbildung beauftragten Organe näher aus.

Der Gesetzesentwurf übernimmt die wichtigsten Elemente dieser neuen Organisation, die durchwegs zufriedenstellend ist. Des Weiteren beauftragt er die KGV, eine Infrastruktur für die Ausbildung und die Übungen der

Feuerwehrleute zu schaffen, was einem Vorschlag des Berichts FriFire entspricht. Ferner setzt er einen Akzent auf die Rekrutierung und die Betreuung der Instruktoren, für die der Bericht verlangt, dass etwas unternommen werde.

Übergangsbestimmungen

Ziffer 1 dieser Bestimmungen, die allgemein die Finanzierung der Stützpunkte betrifft, wurde weiter oben in Zusammenhang mit Artikel 35b des Entwurfs erläutert.

Die Ziffer 2 ihrerseits betrifft die Übernahme – durch die KGV – der Kosten der Einsätze der Stützpunkte in den Nachbargemeinden der Sitzgemeinde, deren Feuerwehren mit der Feuerwehr des Stützpunktes zusammengelegt worden sind. Sie bezweckt, solche Zusammenschlüsse zu erleichtern, indem sie der aus der Zusammenlegung hervorgegangenen Feuerwehr die Weiterführung der Übernahme dieser Kosten gewährleistet.

5. AUSWIRKUNGEN**5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Bestimmungen des Entwurfs haben für den Staat keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Hingegen werden sie für eine Mehrzahl von Gemeinden und für die KGV finanzielle Folgen haben.

5.2 Aufgabenverteilung, Vereinbarkeit mit vorrangigem Recht und Referendum

Der Entwurf ändert nicht die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Er steht in Einklang mit der kantonalen Verfassung, dem Bundesrecht und dem europäischen Recht.

Er ist dem Gesetzesreferendum unterstellt.

Loi

du

modifiant la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (organisation des sapeurs-pompiers)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 16 novembre 2010;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Modification de la LPolFeu

La loi du 12 novembre 1964 sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (LPolFeu; RSF 731.0.1) est modifiée comme il suit:

Art. 1 al. 1

¹ Le présente loi a pour objet la protection des personnes, des animaux et des biens ainsi que de l'environnement contre le feu, les éléments naturels et d'autres événements dommageables.

Art. 5 al. 2 (nouveau)

² En cas de sinistre majeur, le préfet veille au bon déroulement des opérations et assure l'information du public.

Art. 9 al. 3 (nouveau)

³ Il [*le Conseil d'Etat*] peut prescrire l'application des normes, directives et recommandations qui sont émises, en matière de défense contre l'incendie et les éléments naturels, par la Coordination suisse des sapeurs-pompiers.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden (Organisation der Feuerwehr)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 16. November 2010;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Änderung des FPolG

Das Gesetz vom 12. November 1964 betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden (FPolG; SGF 731.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1

¹ Gegenstand dieses Gesetzes ist der Schutz von Personen, Tieren und Sachen sowie der Umwelt vor Brand- und Elementarschäden und anderen Schadenereignissen.

Art. 5 Abs. 2 (neu)

² Bei einem grösseren Schadenereignis sorgt der Oberamtmann für eine reibungslose Abwicklung des Einsatzes und stellt die Information der Öffentlichkeit sicher.

Art. 9 Abs. 3 (neu)

³ Er [*der Staatsrat*] kann die Anwendung der Normen, Richtlinien und Empfehlungen der Feuerwehr-Koordination Schweiz über die Bekämpfung von Brand- und Elementarschäden vorschreiben.

Art. 33 al. 2 (nouveau)

² Ce service [*le service de défense contre l'incendie*] doit pouvoir assurer, en tout temps, une intervention rapide et efficace en cas de sinistre.

Art. 35 Centres de renfort
a) Tâches

¹ Dans chaque district, un corps de sapeurs-pompiers remplit, en plus de ses tâches locales, les tâches d'un centre de renfort.

² Ces tâches sont les suivantes:

- a) l'appui aux corps locaux, lorsqu'un sinistre dépasse leurs possibilités;
- b) l'intervention pour le sauvetage de personnes, lorsqu'elle nécessite des engins spéciaux;
- c) l'intervention sur les routes nationales;
- d) l'intervention lors de sinistres spéciaux, notamment en cas de pollution par des hydrocarbures ou d'autres produits.

³ Le Conseil d'Etat peut attribuer d'autres tâches aux centres de renfort ou à certains d'entre eux.

Art. 35a (nouveau) b) Organisation et fonctionnement

¹ Le Conseil d'Etat désigne, sur le préavis de l'Etablissement [*l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments*], les corps de sapeurs-pompiers qui sont chargés de remplir les tâches d'un centre de renfort.

² Il règle par voie d'ordonnance l'organisation, l'équipement et le fonctionnement des centres de renfort.

³ Il peut déléguer à l'Etablissement la compétence de régler, par des directives, l'engagement des centres de renfort ainsi que l'instruction des sapeurs-pompiers qui leur sont attribués.

Art. 35b (nouveau) c) Financement

¹ L'Etablissement prend en charge les frais d'investissement et les frais de fonctionnement qui résultent, pour les communes-siège, de l'accomplissement des tâches de centre de renfort.

Art. 33 Abs. 2 (neu)

² Dieser Dienst [*der Feuerbekämpfungsdienst*] muss jederzeit in der Lage sein, im Schadenfall einen raschen und wirksamen Einsatz zu leisten.

Art. 35 Stützpunkte
a) Aufgaben

¹ In jedem Bezirk erfüllt ein Feuerwehrcorps zusätzlich zu seinen örtlichen Aufgaben die Aufgaben eines Stützpunktes.

² Es sind dies folgende Aufgaben:

- a) Unterstützung der Ortsfeuerwehren, wenn deren Mittel bei einem Schadenfall nicht genügen;
- b) Einsatz zur Rettung von Personen, wenn Spezialgeräte dafür nötig sind;
- c) Einsatz auf den Nationalstrassen;
- d) Einsatz bei speziellen Schadenfällen, insbesondere bei Verunreinigungen durch Kohlenwasserstoffe oder andere Stoffe.

³ Der Staatsrat kann einigen oder allen Stützpunkten weitere Aufgaben übertragen.

Art. 35a (neu) b) Organisation und Arbeitsweise

¹ Der Staatsrat bezeichnet auf Stellungnahme der Gebäudeversicherung hin die Feuerwehrcorps, denen die Aufgaben eines Stützpunktes übertragen werden.

² Er regelt auf dem Verordnungsweg Organisation, Ausrüstung und Arbeitsweise der Stützpunkte.

³ Er kann der Gebäudeversicherung die Kompetenz erteilen, den Einsatz der Stützpunkte und die Ausbildung der ihnen zugewiesenen Feuerwehrlaute in Richtlinien zu regeln.

Art. 35b (neu) c) Finanzierung

¹ Die Gebäudeversicherung übernimmt die Investitions- und Betriebskosten, die den Sitzgemeinden aus der Erfüllung der Stützpunkt Aufgaben erwachsen.

² Les communes-siège participent à ces frais, dans la mesure où leurs corps de sapeurs-pompiers bénéficient des moyens du centre de renfort dans l'accomplissement de leurs tâches locales. Le Conseil d'Etat règle par voie d'ordonnance l'application de cette disposition.

³ Sont réservées les dispositions particulières prévoyant la prise en charge de frais par l'Etat, par les communes ou par des tiers.

Art. 40 Instruction des sapeurs-pompiers

¹ L'instruction des sapeurs-pompiers incombe:

- a) aux commandants et aux cadres des corps de sapeurs-pompiers;
- b) à l'Etablissement, avec la collaboration des instructeurs sapeurs-pompiers.

² Le commandant du corps de sapeurs-pompiers est responsable de l'instruction. Il établit le programme des exercices et fait suivre aux sapeurs-pompiers les cours de formation qui leur sont destinés.

³ L'Etablissement dirige l'instruction sur le plan cantonal. Il a pour tâches, en particulier:

- a) de définir les objectifs de l'instruction;
- b) de fournir une infrastructure pour la formation et les exercices;
- c) d'assurer le recrutement, la formation et l'encadrement des instructeurs;
- d) d'organiser les cours cantonaux de formation.

⁴ L'Etablissement est secondé, dans l'accomplissement de ses tâches, par une commission dont la composition et les attributions sont fixées dans le règlement.

Art. 2 Dispositions finales

a) Dispositions transitoires

1. Financement des centres de renfort: participation des communes-siège
 - En vue de l'adoption de l'ordonnance prévue à l'article 35b al. 2 LPol-Feu, le Conseil d'Etat fait établir, par un organe paritaire, les coûts de l'accomplissement des tâches des centres de renfort ainsi que les bases de calcul pour la détermination de la participation des communes-siège.

² Die Sitzgemeinden beteiligen sich an diesen Kosten in dem Ausmass, in dem ihre Feuerwehrkorps bei der Erfüllung ihrer örtlichen Aufgaben aus den Mitteln des Stützpunkts Nutzen ziehen. Der Staatsrat regelt den Vollzug dieser Bestimmung auf dem Verordnungsweg.

³ Besondere Bestimmungen, die die Kostenübernahme durch den Staat, durch die Gemeinden oder durch Dritte vorsehen, bleiben vorbehalten.

Art. 40 Ausbildung der Feuerwehrleute

¹ Für die Ausbildung der Feuerwehrleute sind zuständig:

- a) die Kommandanten und die Kader der Feuerwehrkorps;
- b) die Gebäudeversicherung in Zusammenarbeit mit den Feuerwehrinstructoren.

² Der Feuerwehrkommandant ist für die Ausbildung verantwortlich. Er erstellt das Übungsprogramm und sorgt dafür, dass die Feuerwehrleute die für sie vorgesehenen Ausbildungskurse absolvieren.

³ Die Gebäudeversicherung leitet die Ausbildung auf kantonaler Ebene. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Sie legt die Ziele der Ausbildung fest.
- b) Sie stellt die Infrastruktur für die Ausbildung und für die Übungen zur Verfügung.
- c) Sie sorgt für die Rekrutierung, die Ausbildung und die Betreuung der Instructoren.
- d) Sie organisiert die kantonalen Ausbildungskurse.

⁴ Die Gebäudeversicherung wird bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von einer Kommission unterstützt, deren Zusammensetzung und Befugnisse im Reglement festgelegt werden.

Art. 2 Schlussbestimmungen

a) Übergangsbestimmungen

1. Finanzierung der Stützpunkte: Beteiligung der Sitzgemeinden
 - Im Hinblick auf den Erlass der Verordnung nach Artikel 35b Abs. 2 FPoIG lässt der Staatsrat durch ein paritätisch zusammengesetztes Organ die Kosten der Erfüllung der Stützpunktaufgaben sowie die Berechnungsgrundlagen für die Festlegung der Beteiligung der Sitzgemeinden bestimmen.

- Jusqu’à l’adoption de l’ordonnance mentionnée ci-dessus, le financement des centres de renfort demeure régi par l’ancien droit.
2. Financement des centres de renfort: frais d’intervention en cas de regroupement
- Jusqu’à l’adoption de l’ordonnance prévue à l’article 35b al. 2 LPol-Feu, l’Etablissement continuera à prendre en charge les frais d’intervention des centres de renfort dans les communes dont le corps aura été rattaché à celui de la commune-siège du centre de renfort.

Art. 3 b) Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d’Etat fixe la date d’entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n’est pas soumise au referendum financier.

- Bis zum Erlass der genannten Verordnung richtet sich die Finanzierung der Stützpunkte nach bisherigem Recht.
2. Finanzierung der Stützpunkte: Einsatzkosten bei Zusammenlegungen
- Bis zum Erlass der Verordnung nach Artikel 35b Abs. 2 FPoLG übernimmt die Gebäudeversicherung weiterhin die Kosten der Einsätze der Stützpunkte in den Gemeinden, deren Feuerwehr mit derjenigen der Sitzgemeinde des Stützpunktes zusammengelegt worden ist.

Art. 3 b) Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 223

Propositions de la Commission parlementaire

Projet de loi modifiant la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (organisation des sapeurs-pompiers)

La Commission parlementaire ordinaire,

composée de Fritz Burkhalter, Dominique Corminboeuf, Charles de Reyff, Bruno Fasel-Roggo, Josef Fasel, Emmanuel Kaelin Murith, Nicolas Lauper, François Roubaty, Katharina Thalmann-Bolz et Michel Zadory, sous la présidence du député Albert Bachmann,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Amendements acceptés (projet bis)

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

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 223

Antrag der parlamentarischen Kommission

Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden (Organisation der Feuerwehr)

Die ordentliche parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von Albert Bachmann und mit den Mitgliedern Fritz Burkhalter, Dominique Corminboeuf, Charles de Reyff, Bruno Fasel-Roggo, Josef Fasel, Emmanuel Kaelin Murith, Nicolas Lauper, François Roubaty, Katharina Thalmann-Bolz und Michel Zadory

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Änderungsanträge (projet bis)

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

Art. 1

La loi du 12 novembre 1964 sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (LPolFeu ; RSF 731.0.1) est modifiée comme il suit :

Art. 5 al. 2 (nouveau)

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 40 Instruction des sapeurs-pompiers

...

³ L'Etablissement dirige l'instruction sur le plan cantonal. Il a pour tâches, en particulier :

...

d) d'organiser les cours cantonaux de formation et d'en fixer les conditions cadres.

...

Adopté par 9 voix contre 1 (1 abstention)

Art. 2 Dispositions finales

a) Dispositions transitoires

1. Financement des centres de renfort : participation des communes-siège

- En vue de l'adoption de l'ordonnance prévue à l'article 35b al. 2 LPolFeu, le Conseil d'Etat fait établir, par un organe paritaire, dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, les coûts de l'accomplissement des tâches des centres de renfort ainsi que les bases de calcul pour la détermination de la participation des communes-siège.

– ...

Adopté à l'unanimité

Art. 1

Das Gesetz vom 12. November 1964 betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden (FPolG; SGF 731.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 2 (neu)

² Bei einem grösseren Schadenereignis ~~sorgt~~ achtet der Oberamtmann ~~für~~ auf eine reibungslose Abwicklung des Einsatzes und stellt die Information der Öffentlichkeit sicher.

Stillschweigend angenommen

Art. 40 Ausbildung der Feuerwehrleute

...

³ Die Gebäudeversicherung leitet die Ausbildung auf kantonaler Ebene. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

...

d) Sie organisiert die kantonalen Ausbildungskurse und legt deren Rahmenbedingungen fest.

...

Angenommen mit 9 zu 1 Stimmen (1 Enthaltung)

Art. 2 Schlussbestimmungen

a) Übergangsbestimmungen

1. Finanzierung der Stützpunkte: Beteiligung der Sitzgemeinden

- Im Hinblick auf den Erlass der Verordnung nach Artikel 35b Abs. 2 FPolG lässt der Staatsrat innert zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes durch ein paritätisch zusammengesetztes Organ die Kosten der Erfüllung der Stützpunktaufgaben sowie die Berechnungsgrundlagen für die Festlegung der Beteiligung der Sitzgemeinden bestimmen.

– ...

Einstimmig angenommen

Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort des délibérations.

Catégorisation du débat

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

Le 12 janvier 2011

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist, anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 12. Januar 2011

MESSAGE N° 227 23 novembre 2010
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret concernant la
validité de l'initiative constitutionnelle «FriNetz»

Conformément aux articles 116 et 117 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle intitulée «FriNetz».

Déposée le 12 août 2010 par le Comité d'initiative «FriNetz», cette initiative formulée en termes généraux (art. 124 LEDP) tend à une révision partielle de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, aux fins de garantir l'accès Internet sans fil gratuit et ouvert dans les espaces publics à grande fréquentation de tous les districts. Son aboutissement a été constaté dans la *Feuille officielle* du 22 octobre 2010. Le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative sont transmis au Grand Conseil sous la forme du présent message (art. 116 al. 1 LEDP).

Dans le cadre de la présente procédure, le Grand Conseil est invité à statuer sur la validité de l'initiative (art. 117 al.1 LEDP).

1. ABOUTISSEMENT DE L'INITIATIVE

Selon l'article 116 al. 1 LEDP, lorsque l'initiative a abouti, le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil, en session ordinaire, le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative.

En l'espèce, il y a lieu de constater que l'initiative constitutionnelle «FriNetz» est venue à chef au terme de la procédure applicable en matière d'initiative constitutionnelle, à savoir:

- dépôt de la demande d'initiative à la Chancellerie d'Etat le 3 mai 2010 (art. 112 LEDP);
- publication par la Chancellerie d'Etat de la demande d'initiative dans la *Feuille officielle* N° 19 du 14 mai 2010, fixant le délai d'apposition des signatures à l'appui de l'initiative du 15 mai 2010 au 12 août 2010 (art. 115 LEDP);
- dépôt des listes de signatures à la Chancellerie d'Etat le 12 août 2010 (art. 107 LEDP);
- procédure de contrôle et dénombrement des signatures conformément aux articles 108, 109 et 110 LEDP;
- décision de la Chancellerie d'Etat arrêtant le nombre de signatures valables à 6280, publiée dans la *Feuille officielle* N° 42 du 22 octobre 2010.

2. TEXTE DE L'INITIATIVE

Le texte de l'initiative, formulée en termes généraux, est le suivant: «Le canton garantit l'accès Internet sans fil gratuit et ouvert dans les espaces publics à grande fréquentation dans tous les districts.»

3. VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

L'article 117 al. 1 LEDP prescrit que le Grand Conseil statue sur la validité matérielle et formelle de l'initiative.

Selon l'article 117 al. 1^{bis} LEDP, celle-ci doit être conforme au droit supérieur et exécutable ainsi que respecter l'unité de la forme, de la matière et de rang.

L'initiative porte sur un objet déterminé de manière précise et répond ainsi à l'exigence d'unité de la matière posée par la disposition précitée et par l'article 123 LEDP. Elle est par ailleurs formulée en termes généraux et ne mélange pas les niveaux de la Constitution et de la loi, même s'il est douteux que son objet soit réellement de rang constitutionnel; les unités de la forme et de rang sont par conséquent également respectées. Aucun élément ne permet en outre de retenir que la proposition formulée soit contraire au droit supérieur (fédéral ou international) ou à la Constitution du canton de Fribourg. Elle concerne enfin un objet susceptible manifestement, le cas échéant, d'être exécuté.

Toutes conditions remplies, l'initiative constitutionnelle «FriNetz» peut être validée.

La validité de l'initiative doit faire l'objet d'une décision du Grand Conseil, rendue sous la forme d'un décret et sujette à recours par devant le Tribunal fédéral.

4. PROCÉDURE ULTÉRIEURE

La procédure ultérieure, pour une initiative formulée en termes généraux, est régie par l'article 124 LEDP. Si le Grand Conseil décide de se rallier à l'initiative, il devra élaborer, dans un délai d'une année, un texte qui sera soumis au peuple. S'il décide de ne pas s'y rallier, l'initiative sera soumise au peuple dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité.

Pour les motifs déjà évoqués dans le message du Conseil d'Etat accompagnant le décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé» (*BGC* 2007, pp. 1168s.), il n'est pas possible de lier la procédure portant sur la validité de l'initiative à celle, ultérieure, de la question du ralliement à l'initiative.

5. CONCLUSION

Le Grand Conseil est invité à constater la validité de l'initiative «FriNetz».

Conformément aux indications formulées ci-dessus, il appartiendra au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, à la suite de l'entrée en force du décret proposé, de se prononcer ultérieurement sur la question de leur ralliement à l'initiative.

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.

BOTSCHAFT Nr. 227 23. November 2010
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über die Gültigkeit
der Verfassungsinitiative «FriNetz»

Wir unterbreiten Ihnen gemäss den Artikeln 116 und 117 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) einen Dekretsentwurf über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «FriNetz».

Die Initiative wurde am 12. August 2010 vom Initiativkomitee «FriNetz» eingereicht; sie ist als allgemeine Anregung formuliert (Art. 124 PRG) und fordert eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 in dem Sinn, dass in allen Bezirken ein kostenloser, frei zugänglicher und drahtloser Internetanschluss in den viel besuchten öffentlichen Räumen garantiert wird. Im *Amtsblatt* vom 22. Oktober 2010 wurde festgestellt, dass sie zustande gekommen ist. Das Ergebnis der Auszählung der Unterschriften und der Text der Initiative werden dem Grossen Rat in Form dieser Botschaft überwiesen (Art. 116 Abs. 1 PRG).

Im Rahmen dieses Verfahrens wird der Grosse Rat eingeladen, über die Gültigkeit der Initiative zu entscheiden (Art. 117 Abs. 1 PRG).

1. ZUSTANDEKOMMEN DER INITIATIVE

Ist die Initiative zustande gekommen, so übermittelt der Staatsrat das Auszahlungsergebnis und den Initiativtext gemäss Artikel 116 Abs. 1 PRG dem Grossen Rat für die ordentliche Session.

Im vorliegenden Fall kann man feststellen, dass die Verfassungsinitiative «FriNetz» am Ende des Verfahrens, das für die Verfassungsinitiative gilt, zustande kam:

- Einreichung des Initiativbegehrens bei der Staatskanzlei am 3. Mai 2010 (Art. 112 PRG);
- Veröffentlichung des Initiativbegehrens durch die Staatskanzlei im *Amtsblatt* Nr. 19 vom 14. Mai 2010; der Beginn der Frist für die Unterschriftensammlung zur Unterstützung der Initiative wurde auf den 15. Mai 2010 und das Ende auf den 12. August 2010 festgesetzt (Art. 115 PRG);
- Einreichung der Unterschriftenbogen bei der Staatskanzlei am 12. August 2010 (Art. 107 PRG);
- Kontroll- und Auszählungsverfahren für die Unterschriften gemäss den Artikeln 108, 109 und 110 PRG;
- Feststellung der Staatskanzlei, dass 6280 Unterschriften gültig sind, veröffentlicht im *Amtsblatt* Nr. 42 vom 22. Oktober 2010.

2. TEXT DER INITIATIVE

Der Text der Initiative, der in Form einer allgemeinen Anregung formuliert ist, lautet wie folgt: «Der Kanton garantiert in allen Bezirken einen kostenlosen, frei zugänglichen und drahtlosen Internetanschluss in den viel besuchten öffentlichen Räumen.»

3. GÜLTIGKEIT DER INITIATIVE

Laut Artikel 117 Abs. 1 PRG befindet der Grosse Rat über die materielle und formelle Gültigkeit der Initiative. Laut Artikel 117 Abs. 1^{bis} PRG darf diese nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen, muss durchführbar sein und die Einheit der Form, der Materie und der Normstufe wahren.

Die Initiative betrifft einen genau bestimmten Gegenstand und entspricht daher der Anforderung an die Einheit der Materie, die von der oben erwähnten Bestimmung und von Artikel 123 PRG vorgeschrieben wird. Sie ist ausserdem in Form einer allgemeinen Anregung formuliert und vermischt nicht Verfassungs- und Gesetzesrang, obwohl Zweifel daran angebracht sind, ob ihr Ziel wirklich Verfassungsrang beanspruchen kann. Die Einheit der Form und der Normstufe sind folglich ebenfalls eingehalten. Zudem deutet nichts darauf hin, dass der in der Initiative formulierte Antrag dem höheren Recht des Bundes oder dem Völkerrecht widerspricht. Sie betrifft schliesslich einen offensichtlich realisierbaren Gegenstand.

Da alle Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Verfassungsinitiative «FriNetz» für gültig erklärt werden.

Der Grosse Rat muss die Gültigkeit der Initiative in Form eines Dekrets beschliessen, das mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden kann.

4. WEITERES VERFAHREN

Das weitere Verfahren für eine Initiative, die in Form einer allgemeinen Anregung formuliert wird, ist in Artikel 124 PRG geregelt. Schliesst sich der Grosse Rat einer in der Form einer allgemeinen Anregung eingereichten Initiative an, so arbeitet er innert einem Jahr nach der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative einen Entwurf aus, der dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird. Schliesst sich der Grosse Rat einer in der Form einer allgemeinen Anregung eingereichten Initiative nicht an, so wird diese innert einem Jahr nach der Verabschiedung des Dekrets über ihre Gültigkeit dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

Aus Gründen, auf die bereits in der Botschaft des Grossen Rates zum Dekret über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Passivrauchen und Gesundheit» eingegangen wurde (*TGR* 2007, S. 1168 f.), ist es nicht möglich, das Verfahren für die Gültigkeit der Initiative mit dem weiteren Verfahren zur Frage, ob sich der Grosse Rat der Initiative anschliesst, zu verbinden.

5. SCHLUSS

Der Grosse Rat wird eingeladen, die Gültigkeit der Initiative «FriNetz» festzustellen.

Gemäss den oben formulierten Angaben müssen der Staatsrat und dann der Grosse Rat nach dem Inkrafttreten des Dekrets später entscheiden, ob sie sich der Initiative anschliessen wollen.

Wir laden Sie ein, den beiliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Décret

du

concernant la validation de l'initiative constitutionnelle «FriNetz»

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 116 et 117 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques;

Vu le message du Conseil d'Etat du 23 novembre 2010;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La validité de l'initiative constitutionnelle «FriNetz» est constatée.

Art. 2

Dans le délai d'un an dès la date d'adoption du présent décret, le Grand Conseil adoptera un décret relatif au ralliement à cette initiative, accompagné le cas échéant d'un projet de modification partielle de la Constitution.

Dekret

vom

über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «FriNetz»

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 116 und 117 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte;

gestützt auf die Botschaft des Staatsrats vom 23. November 2010;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Die Verfassungsinitiative «FriNetz» ist gültig.

Art. 2

Der Grosse Rat erlässt spätestens ein Jahr nach dem Erlass dieses Dekrets ein Dekret über die Unterstützung dieser Initiative und einen allfälligen Gegenentwurf zur Änderung der Verfassung.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 227

Propositions de la Commission parlementaire

Projet de décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle « FriNetz »

La Commission parlementaire ordinaire,

composée de Charles de Reyff, Xavier Ganioz, Yvan Hunziker, Guy-Noël Jelk, Christa Mutter, André Schoenenweid, Edgar Schorderet et Werner Zürcher, sous la présidence du député Jean-Denis Geinoz,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 8 voix sans opposition ni abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 8 voix sans opposition ni abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 13 janvier 2011

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 227

Antrag der parlamentarischen Kommission

Dekretsentwurf über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative « FriNetz »

Die ordentliche parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von Jean-Denis Geinoz und mit den Mitgliedern Charles de Reyff, Xavier Ganioz, Yvan Hunziker, Guy-Noël Jelk, Christa Mutter, André Schoenenweid, Edgar Schorderet und Werner Zürcher

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Mit 8 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 8 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Version des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 13. Januar 2011

MESSAGE N° 230 *11 janvier 2011*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif
aux crédits supplémentaires compensés du budget
de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat, nous vous soumettons le rapport concernant les crédits de paiement supplémentaires acceptés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exécution du budget cantonal de l'exercice 2010.

La rigueur dans l'exécution du budget est un principe très largement respecté par les services et établissements. Cette règle souffre cependant quelques exceptions lorsque – en particulier – des circonstances nouvelles, particulières et imprévisibles viennent remettre en cause les prévisions. De telles situations peuvent entraîner des dépassements qui obligent alors les services et établissements à requérir un supplément de crédit.

Les différentes demandes en la matière ont toutes fait l'objet d'une justification par les secteurs et Directions concernés. Les requêtes ont été examinées par la Direction des finances avant d'être soumises au Conseil d'Etat. Le dossier complet des arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux augmentations de crédits budgétaires est transmis à la Commission des finances et de gestion avec le présent message.

Au total, pour l'exercice 2010, 49 crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts. Ils concernent les services et rubriques comptables suivants:

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux	Crédits budgétaires supplémentaires
		Fr.	Fr.
POUVOIR JUDICIAIRE			<u>1 482 500</u>
2100	Tribunal cantonal		
300.104	Traitements des juges et assesseurs	63 000	137 000
301.118	Traitements du personnel auxiliaire	732 000	557 000
318.093	Assistance judiciaire administrative	80 000	16 000
330.001	Pertes sur créances	17 000	11 500
2115	Chambre pénale des mineurs		
318.088	Assistance judiciaire pénale	55 000	35 000
2120	Justices de paix		
301.100	Traitements du personnel	2 735 250	325 000
304.000	Contributions à la Caisse de prévoyance du personnel	239 270	375 000
330.012	Pertes sur créances, affaires civiles	-	26 000
POUVOIR EXECUTIF – CHANCELLERIE			<u>170 000</u>
3100	Conseil d'Etat		
317.100	Déplacements	85 000	15 000
318.005	Frais de réception	185 000	72 000
3105	Chancellerie d'Etat		
319.000	Dépenses administratives diverses	16 000	13 000
3110	Service d'achat du matériel et des imprimés		
311.200	Achats de machines	90 000	70 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux	Crédits budgétaires supplémentaires
		Fr.	Fr.
INSTRUCTION PUBLIQUE, CULTURE ET SPORT			<u>3 065 250</u>
3200	Secrétariat général		
351.001	Contributions pour les étudiants fribourgeois immatriculés dans d'autres universités cantonales	17 870 000	130 000
351.007	Contribution pour la fréquentation des Hautes écoles spécialisées	3 940 000	1 060 000
3202.1	Service de l'enseignement obligatoire de langue française		
319.000	Dépenses administratives diverses	61 000	39 000
3208	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide		
318.102	Frais des mesures de nature péda-go-thérapeutique	3 234 000	198 000
364.038	Subventions cantonales pour les personnes handicapées mineures dans les écoles spéciales hors du canton	3 708 000	1 361 250
3210	Cycle d'orientation		
302.100	Traitements du personnel enseignant	2 155 230	165 000
3245	Collège St-Michel		
313.001	Matériel de nettoyage	57 500	45 000
3258	Haute école de santé		
309.004	Frais de recrutement	28 000	20 000
3259	Haute école fribourgeoise de travail social		
310.100	Fournitures de bureau	42 000	15 000
3270	Archives de l'Etat		
311.200	Achats de machines	400	32 000
SÉCURITE ET JUSTICE			<u>1 840 500</u>
3345.1	Commandement et services généraux		
301.101	Traitements du personnel administratif	4 103 880	140 000
310.102	Publications et publicité	45 000	5 000
3345.2	Gendarmerie		
311.500	Achats de véhicules	800 000	28 500
3345.3	Police de sûreté		
309.000	Frais de formation	76 000	20 000
310.100	Frais de bureau	25 000	7 000
311.301	Achats de matériel et d'appareils	200 000	60 500
3345.4	Ecoles de police		
309.004	Frais de recrutement	46 000	13 000
3355	Service de l'application des sanctions pénales et des prisons		
311.200	Achats de machines	18 040	30 000
318.000	Prestations de service par des tiers	260 000	60 000
318.027	Placements dans les établissements spécialisés	1 450 000	940 000
318.049	Travaux informatiques effectués par des tiers	5 000	18 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux	Crédits budgétaires supplémentaires	Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux	Crédits budgétaires supplémentaires
		Fr.	Fr.			Fr.	Fr.
3365	Etablissements de Belle-chasse			3570	Services des transports et de l'énergie		
311.301	Achats de matériel et d'appareils	167 000	117 000	361.000	Part aux frais de conférences	68 800	4 700
312.001	Eclairage	240 000	60 000	364.012	Indemnités à la Compagnie de chemin de fer du Lötschberg pour l'exploitation	5 100 000	340 000
313.032	Frais de bétail	480 000	60 000				
3370	Service de probation				SANTÉ ET AFFAIRES SOCIALES		<u>3 149 480</u>
301.118	Traitements du personnel auxiliaire	140 000	36 000	3605	Service de la santé publique		
3375	Service de la protection de la population et des affaires militaires			300.200	Commissions	88 000	20 000
319.017	Interventions en rapport avec la grippe A/H1N1	-	245 500	301.118	Traitements du personnel auxiliaire	469 000	25 000
	INSTITUTIONS, AGRICULTURE ET FORÊTS		<u>350 000</u>	309.000	Frais de formation	10 000	9 100
3425	Service de l'agriculture			318.049	Travaux informatiques effectués par des tiers	24 000	148 400
318.049	Travaux informatiques effectués par des tiers	400 000	350 000	318.082	Exploitation du numéro d'appel d'urgence sanitaire	1 671 000	44 000
	ÉCONOMIE ET EMPLOI		<u>2 508 100</u>	319.000	Dépenses administratives diverses	12 000	12 000
3500	Secrétariat général			365.067	Subventions cantonales pour les soins et l'aide familiale à domicile	5 441 000	668 500
318.000	Prestations de service par des tiers	-	71 000	3606	Service dentaire scolaire		
319.000	Dépenses administratives diverses	24 000	26 900	313.020	Médicaments et autres produits médicaux	520 000	120 000
364.021	Subventions cantonales pour le développement du tourisme	2 600 000	163 000	315.301	Entretien du matériel et des appareils	20 000	20 000
3505	Promotion économique du canton de Fribourg			3645	Service de la prévoyance sociale		
317.100	Déplacements	70 000	20 000	364.030	Subventions individuelles pour les frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées	58 192 000	832 000
318.000	Prestations de service par des tiers	1 200 000	90 000	3650	Service de l'action sociale		
318.001	Frais de télécommunications	19 000	8 000	311.100	Achats de mobilier	5 970	46 000
3535	Service du logement			311.405	Achats de matériel et de logiciels informatiques	-	16 000
300.200	Commissions	230 000	117 000	316.100	Locations de locaux	40 260	29 000
365.066	Subventions cantonales pour une aide complémentaire à l'encouragement à la construction de logements à caractère social	4 700 000	60 000	318.000	Prestations de service par des tiers	100 000	5 000
3542.1	Service de la formation professionnelle			318.049	Travaux informatiques effectués par des tiers	85 000	90 000
309.000	Frais de formation	180 000	55 000	362.006	Subventions cantonales aux communes pour l'aide sociale des Fribourgeois domiciliés dans le canton	4 400 000	400 000
310.200	Fournitures d'enseignement	280 000	75 000	362.012	Subventions cantonales aux communes pour l'aide sociale des Confédérés domiciliés dans le canton	4 400 000	200 000
318.008	Frais d'exams	2 549 000	175 000	3655	Assurances sociales		
318.038	Visites aux apprentis	382 000	85 000	318.042	Gestion de l'assurance maladie	1 900 000	71 000
364.005	Subventions cantonales à l'Association du centre professionnel	1 700 000	150 000	360.006	Part du canton au financement des allocations familiales fédérales agricoles	2 343 000	273 480
366.005	Subventions cantonales pour les cours interentreprises	3 450 000	210 000	3665	Service de l'enfance et de la jeunesse		
366.006	Subventions cantonales pour le perfectionnement professionnel	825 000	545 000	366.019	Pensions de jeunes délinquants	130 000	120 000
3558.1	Ecole d'ingénieurs et d'architectes						
311.100	Achats de mobilier	68 500	143 500				
311.302	Achats d'appareils d'enseignement	1 700 100	154 000				
318.000	Prestations de service par des tiers	1 100 000	15 000				

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux	Crédits budgétaires supplémentaires	Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
		Fr.	Fr.			en mios	
FINANCES			180 000	1990	58	19,583	1,58
3760	Service du cadastre et de la géomatique			1991	57	28,708	2,06
318.049	Travaux informatiques effectués par des tiers	50 000	80 000	1992	63	14,946	0,94
3775	Recettes et dépenses générales			1993	47	14,063	0,79
365.000	Subventions cantonales	70 000	100 000	1994	32	4,185	0,23
GESTION PAR PRESTATIONS			2 500 000	1995	38	12,143	0,66
	Routes cantonales – entretien			1996	43	20,647	1,09
	Groupe de prestations (2000)			1997	36	7,340	0,38
	- Routes cantonales	35 831 647	2 500 000	1998	33	5,403	0,27
TOTAL			15 245 830	1999	27	15,266	0,75
				2000	29	21,265	1,00
				2001	27	7,579	0,35
				2002	27	15,164	0,69
				2003	23	12,622	0,54
				2004	24	13,547	0,57
				2005	33	26,073	1,07
				2006	29	18,390	0,73
				2007	32	10,923	0,41
				2008	31	9,581	0,33
				2009	28	14,400	0,48
				2010	49	15,246	0,49

Les 49 arrêtés de crédits supplémentaires de l'exercice 2010 se répartissent de la manière suivante entre les différents pouvoirs et directions:

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Pouvoir judiciaire	5	1 482 500
Pouvoir exécutif – Chancellerie	3	170 000
Instruction publique, culture et sport	8	3 065 250
Sécurité et justice	7	1 840 500
Institutions, agriculture et forêts	1	350 000
Economie et emploi	9	2 508 100
Santé et affaires sociales	13	3 149 480
Finances	2	180 000
Aménagement, environnement et constructions	1	2 500 000
	49	15 245 830

Concernant ces arrêtés, il convient d'apporter encore les précisions suivantes:

- comparativement à ce qui s'est produit durant la période 1990 à 2009, soit sur les 20 derniers exercices comptables, le volume de 15,2 millions de francs des crédits supplémentaires 2010 est quasiment identique à la moyenne (14,6 millions de francs par an sur la période) et, rapporté au total des dépenses effectives budgétisées, il est par contre inférieur à cette moyenne 1990–2009 (0,49% en 2010 contre 0,75% sur la période considérée) même si le nombre de crédits supplémentaires s'est cependant sensiblement accru par rapport à la moyenne de ces dix dernières années. Le tableau qui suit illustre le propos:

- bien que les dépassements de crédits concernent tous les pouvoirs et directions, il y a lieu de souligner qu'en 2010 cinq arrêtés concernant les contributions à des établissements d'enseignement hors canton (universités, HES), l'enseignement spécialisé, l'application des sanctions pénales, la formation professionnelle ainsi que l'entretien et le service hivernal des routes cantonales, représentent à eux seuls près de la moitié du total des crédits supplémentaires accordés;
- les correctifs apportés dans le cadre de la budgétisation ont permis de restreindre progressivement le volume des dépassements de crédits dans le domaine «santé-social» qui, jusqu'à un passé très récent, était à l'origine d'importantes requêtes de suppléments de crédits;
- conformément à la règle, la couverture des crédits supplémentaires sollicités a consisté en une réduction d'autres charges, à deux exceptions près. Dans ces derniers cas, il a été fait recours aux dispositions de la loi et du règlement sur les finances qui autorisent, à des conditions déterminées, de compenser certains dépassements de crédits, découlant de dépenses liées, par une augmentation de revenus. En 2010, cela concerne d'une part, les frais supplémentaires liés à la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton à hauteur de 150 000 francs et, d'autre part, les subventions cantonales pour les personnes handicapées mineures dans les écoles spéciales hors du canton pour une compensation de 679 680 francs.

En conclusion, nous vous invitons à ratifier l'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat, à charge des comptes 2010.

BOTSCHAFT Nr. 230 *11. Januar 2011*
des Staatsrates an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über die kompensierten
Nachtragskredite zum Voranschlag
des Staates Freiburg für das Jahr 2010

Gemäss Artikel 35 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates unterbreiten wir Ihnen den Bericht über die zusätzlichen Zahlungskredite, die der Staatsrat im Rahmen der Ausführung des kantonalen Voranschlags des Jahres 2010 genehmigt hat.

Der Grundsatz der unbedingten Einhaltung des Voranschlags wird von den Diensten und Anstalten weitestgehend respektiert. Trotzdem kommt es vor, dass besondere und unvorhersehbare Umstände zu Budgetüberschreitungen führen, die die Dienststellen und Anstalten dazu zwingen, einen Nachtragskredit zu beantragen.

Die verschiedenen Nachtragskreditbegehren wurden von den betreffenden Dienststellen und Direktionen begründet und der Finanzdirektion zur Prüfung unterbreitet, die sie anschliessend dem Staatsrat vorlegte. Sämtliche Staatsratsbeschlüsse über die Erhöhung von Voranschlagskrediten werden zusammen mit dieser Botschaft der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission zugestellt.

Für das Rechnungsjahr 2010 wurden insgesamt 49 zusätzliche Zahlungskredite eröffnet, die die folgenden Dienststellen und Budgetpositionen betreffen:

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voran- schlags- kredite Fr.	Nachtrags- kredite Fr.
RICHTERLICHE BEHÖRDE			1 482 500
2100	Kantonsgesicht		
300.104	Gehälter der Richter und Beisitzer	63 000	137 000
301.118	Gehälter des Hilfspersonals	732 000	557 000
318.093	Unentgeltliche Rechtspflege Verwaltungssachen	80 000	16 000
330.001	Debitorenverluste	17 000	11 500
2115	Jugendstrafkammer		
318.088	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	55 000	35 000
2120	Friedensgerichte		
301.100	Gehälter des Personals	2 735 250	325 000
304.000	Pensionskassenbeiträge	239 270	375 000
330.012	Debitorenverluste, Zivilsachen	-	26 000
VOLLZIEHENDE BEHÖRDE – KANZLEI			170 000
3100	Staatsrat		
317.100	Reisespesen	85 000	15 000
318.005	Empfänge, Kosten	185 000	72 000
3105	Staatskanzlei		
319.000	Verschiedene Verwaltungsausgaben	16 000	13 000
3110	Amt für Drucksachen und Material		
311.200	Anschaffung von Maschinen	90 000	70 000
ERZIEHUNG, KULTUR UND SPORT			3 065 250
3200	Generalsekretariat		
351.001	Beiträge für an anderen kantonalen Universitäten immatrikulierte Studenten aus dem Kanton Freiburg	17 870 000	130 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voran- schlags- kredite Fr.	Nachtrags- kredite Fr.
351.007	Beiträge für den Besuch der Fachhochschulen	3 940 000	1 060 000
3202.1	Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht		
319.000	Verschiedene Verwaltungsausgaben	61 000	39 000
3208	Amt für Sonderpädagogik		
318.102	Kosten der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen	3 234 000	198 000
364.038	Kantonsbeiträge für behinderte Minderjährige in Sonderschulen ausserhalb des Kantons	3 708 000	1 361 250
3210	Orientierungsschule		
302.100	Gehälter der Lehrkräfte	2 155 230	165 000
3245	Kollegium St. Michael		
313.001	Reinigungsmaterialien	57 500	45 000
3258	Fachhochschule für Gesundheit		
309.004	Personalwerbungskosten	28 000	20 000
3259	Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit		
310.100	Büromaterialien	42 000	15 000
3270	Staatsarchiv		
311.200	Anschaffung von Maschinen	400	32 000
SICHERHEIT UND JUSTIZ			1 840 500
3345.1	Kommando und Stabsdienste		
301.101	Gehälter des Verwaltungspersonals	4 103 880	140 000
310.102	Publikationen und Werbung	45 000	5 000
3345.2	Gendarmerie		
311.500	Anschaffung von Fahrzeugen	800 000	28 500
3345.3	Kriminalpolizei		
309.000	Ausbildungskosten	76 000	20 000
310.100	Büromaterialien	25 000	7 000
311.301	Anschaffung von Materialien und Apparaten	200 000	60 500
3345.4	Polizeischulen		
309.004	Personalwerbungskosten	46 000	13 000
3355	Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse		
311.200	Anschaffung von Maschinen	18 040	30 000
318.000	Dienstleistungen Dritter	260 000	60 000
318.027	Einweisungen in Sonderheime	1 450 000	940 000
318.049	Von Dritten ausgeführte Informatikarbeiten	5 000	18 000
3365	Anstalten von Bellechasse		
311.301	Anschaffung von Materialien und Apparaten	167 000	117 000
312.001	Beleuchtung	240 000	60 000
313.032	Kosten für Viehhaltung	480 000	60 000
3370	Amt für Bewährungshilfe		
301.118	Gehälter des Hilfspersonals	140 000	36 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Vor- schlags- kredite Fr.	Nachtrags- kredite Fr.	Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Vor- schlags- kredite Fr.	Nachtrags- kredite Fr.
3375	Amt für Bevölkerungsschutz und Militär			319.000	Verschiedene Verwaltungsausgaben	12 000	12 000
319.017	Massnahmen gegen die Grippepandemie (A/H1N1)	-	245 500	365.067	Kantonsbeiträge für die spitalexterne Krankenpflege und die Familienhilfe	5 441 000	668 500
<u>INSTITUTIONEN, LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT</u>			<u>350 000</u>	3606	Schulzahnpflegedienst		
3425	Amt für Landwirtschaft			313.020	Arzneimittel und andere Medizinprodukte	520 000	120 000
318.049	Von Dritten ausgeführte Informatikarbeiten	400 000	350 000	315.301	Unterhalt von Materialien und Geräten	20 000	20 000
<u>VOLKSWIRTSCHAFT</u>			<u>2 508 100</u>	3645	Sozialvorseorgeamt		
3500	Generalsekretariat			364.030	Individualbeiträge für die Betreuungskosten in den Pflegeheimen	58 192 000	832 000
318.000	Dienstleistungen Dritter	-	71 000	3650	Kantonales Sozialamt		
319.000	Verschiedene Verwaltungsausgaben	24 000	26 900	311.100	Anschaffung von Mobilien	5 970	46 000
364.021	Kantonsbeiträge für die Tourismusförderung	2 600 000	163 000	311.405	Anschaffung von Hardware und Software	-	16 000
3505	Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg			316.100	Räume, Mieten	40 260	29 000
317.100	Reisespesen	70 000	20 000	318.000	Dienstleistungen Dritter	100 000	5 000
318.000	Dienstleistungen Dritter	1 200 000	90 000	318.049	Von Dritten ausgeführte Informatikarbeiten	85 000	90 000
318.001	Kosten für Telekommunikation	19 000	8 000	362.006	Kantonale Sozialhilfebeiträge an die Gemeinden für im Kanton wohnhafte Freiburger	4 400 000	400 000
3535	Wohnungsamt			362.012	Kantonale Sozialhilfebeiträge an die Gemeinden für im Kanton wohnhafte Schweizerbürger	4 400 000	200 000
300.200	Kommissionen	230 000	117 000	3655	Sozialversicherungen		
365.066	Kantonsbeiträge für eine Zusatzhilfe zur Sozialwohnbauförderung	4 700 000	60 000	318.042	Verwaltung Krankenversicherung	1 900 000	71 000
3542.1	Amt für Berufsbildung			360.006	Kantonsanteil an der Finanzierung der eidgenössischen Familienzulagen in der Landwirtschaft	2 343 000	273 480
309.000	Ausbildungskosten	180 000	55 000	3665	Jugendamt		
310.200	Schulmaterialien	280 000	75 000	366.019	Kostgelder jugendlicher Straftäter	130 000	120 000
318.008	Prüfungskosten	2 549 000	175 000	<u>FINANZEN</u>			<u>180 000</u>
318.038	Lehrlingsbesuche	382 000	85 000	3760	Amt für Vermessung und Geomatik		
364.005	Kantonsbeiträge an die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums	1 700 000	150 000	318.049	Von Dritten ausgeführte Informatikarbeiten	50 000	80 000
366.005	Kantonsbeiträge für überbetriebliche Kurse	3 450 000	210 000	3775	Allgemeine Einnahmen und Ausgaben		
366.006	Kantonsbeiträge für die berufliche Weiterbildung	825 000	545 000	365.000	Kantonsbeiträge	70 000	100 000
3558.1	Hochschule für Technik und Architektur			<u>LEISTUNGSORIENTIERTE FÜHRUNG</u>			<u>2 500 000</u>
311.100	Anschaffung von Mobilien	68 500	143 500	Kantonsstrassen – Unterhalt			
311.302	Anschaffung von Unterrichtsgeräten	1 700 100	154 000	Leistungsgruppe (2000)			
318.000	Dienstleistungen Dritter	1 100 000	15 000	- Kantonsstrassen		35 831 647	2 500 000
3570	Amt für Verkehr und Energie			Total			<u>15 245 830</u>
361.000	Konferenzkostenanteil	68 800	4 700				
364.012	Abgeltungen an die Lötschbergbahn für den Betrieb	5 100 000	340 000				
<u>GESUNDHEIT UND SOZIALES</u>			<u>3 149 480</u>				
3605	Amt für Gesundheit						
300.200	Kommissionen	88 000	20 000				
301.118	Gehälter des Hilfspersonals	469 000	25 000				
309.000	Ausbildungskosten	10 000	9 100				
318.049	Von Dritten ausgeführte Informatikarbeiten	24 000	148 400				
318.082	Betrieb Sanitätsnotruf	1 671 000	44 000				

Die 49 Nachtragskreditbeschlüsse des Rechnungsjahrs 2010 verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Behörden und Direktionen:

	<u>Anzahl</u> <u>Beschlüsse</u>	<u>Betrag</u> <u>Fr.</u>
Richterliche Behörde	5	1 482 500
Vollziehende Behörde – Kanzlei	3	170 000
Erziehung, Kultur und Sport	8	3 065 250
Sicherheit und Justiz	7	1 840 500
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft	1	350 000
Volkswirtschaft	9	2 508 100
Gesundheit und Soziales	13	3 149 480
Finanzen	2	180 000
Raumplanung, Umwelt und Bauwesen	1	2 500 000
	<u>49</u>	<u>15 245 830</u>

Zu diesen Nachtragskreditbeschlüssen ist noch Folgendes zu sagen:

- Im Vergleich zu den vergangenen zwanzig Rechnungsjahren (1990–2009) liegen die sich auf 15,2 Millionen Franken belaufenden Nachtragskredite betragsmässig praktisch im Durchschnitt (14,6 Millionen Franken pro Jahr über diesen Zeitraum); gemessen an den gesamten budgetierten effektiven Ausgaben (0,49% im Jahr 2010 gegenüber 0,75% im Vergleichszeitraum) liegen sie hingegen unter dem Durchschnitt, und dies obwohl sich die Zahl der Nachtragskredite gegenüber dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre deutlich erhöht hat, wie auch aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

<u>Jahr</u>	<u>Anzahl</u> <u>Beschlüsse</u>	<u>Gesamtbetrag der</u> <u>Nachtragskredite in</u> <u>Mio.</u>	<u>Gesamtbetrag der</u> <u>Nachtragskredite in</u> <u>% der gesamten bud-</u> <u>getierten effektiven</u> <u>Ausgaben</u>
1990	58	19,583	1,58
1991	57	28,708	2,06
1992	63	14,946	0,94
1993	47	14,063	0,79
1994	32	4,185	0,23
1995	38	12,143	0,66
1996	43	20,647	1,09
1997	36	7,340	0,38
1998	33	5,403	0,27
1999	27	15,266	0,75
2000	29	21,265	1,00
2001	27	7,579	0,35
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49

- 2010 mussten praktisch allen Behörden und Direktionen Nachtragskredite gewährt werden, wobei jedoch fünf Beschlüsse allein schon rund die Hälfte des Nachtragskreditvolumens beanspruchen, und zwar für die Beiträge an ausserkantonale Bildungseinrichtungen (Universitäten, FH), die Sonderschulung, den Straf- und Massnahmenvollzug, die Berufsbildung und den kantonalen Winterdienst.

- Dank der im Rahmen der Budgetierung vorgenommenen Korrekturen konnte im Bereich «Gesundheit-Soziales», in dem bis vor Kurzem immer erhebliche Nachtragskredite beantragt worden sind, der Umfang der Kreditüberschreitungen allmählich abgebaut werden.

- Die beantragten Nachtragskredite wurden bis auf zwei Fälle vorschriftsgemäss über Aufwandminderungen kompensiert. In diesen zwei Fällen ist nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und -reglements vorgegangen worden, wonach gewisse durch gebundene Ausgaben verursachte Kreditüberschreitungen unter bestimmten Voraussetzungen durch Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden können. 2010 betrifft dies die Mehrkosten für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons in Höhe von 150 000 Franken sowie die Kantonsbeiträge für behinderte Minderjährige in Sonderschulen ausserhalb des Kantons in einem Kompensationsbetrag von 679 680 Franken.

Demnach beantragen wir Ihnen, alle Nachtragskredite zu genehmigen, die der Staatsrat zu Lasten der Staatsrechnung 2010 eröffnet hat.

Décret

du

relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 35 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;
Vu le budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010;
Vu le message du Conseil d'Etat du 11 janvier 2011;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

Les crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 15 245 830 francs, sont approuvés.

Art. 2

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

² Il entre immédiatement en vigueur.

Dekret

vom

über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2010

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 35 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;
gestützt auf den Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2010;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 11. Januar 2011;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2010, die bei der Finanzverwaltung zu Gunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 15 245 830 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.

Art. 2

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 230

Propositions de la Commission des finances et de gestion

Projet de décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010

La Commission des finances et de gestion fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 11 voix, sans opposition ni abstention (2 membres excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 11 voix, sans opposition ni abstention (2 membres excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'adopter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 19 janvier 2011

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 230

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

Dekretsentwurf über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2010

Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag :

Eintreten

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder waren entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder waren entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung des Staatsrates anzunehmen.

Beratungskategorie

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

Den 19. Januar 2011

RAPPORT N° 225 *16 novembre 2010*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant les Structures territoriales
du canton de Fribourg

Le présent rapport sur les «structures territoriales cantonales», que nous avons l'honneur de vous soumettre, s'inscrit dans les travaux de mise en œuvre de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004. Il concerne les projets législatifs N° 26 «Définition des cercles électoraux» (art. 95 al. 3/art. 151 Cst.) et N° 35 «Structures territoriales» (art. 134 al. 4, 136, 95 al. 3 Cst). Les deux projets figurent à l'inventaire annexé au rapport N° 170 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale du 15 novembre 2004 (BO GC 2004, p. 1716 ss.).

Après un bref exposé sur la définition du cadre constitutionnel des deux domaines en cause et les enjeux qu'il implique, le présent rapport esquisse les différentes solutions qu'il y aura lieu de concrétiser en vue de l'application des mesures constitutionnelles nouvelles. Il se fonde pour l'essentiel sur les réflexions approfondies du Comité de projet, selon le mandat que lui a confié le Conseil d'Etat.

Un tel projet doit répondre à la question de savoir si les structures territoriales actuelles sont encore compatibles et, en adoptant une approche prospective, si elles ne doivent pas être adaptées à l'évolution des missions et des tâches étatiques du XXI^e siècle. Parce que la problématique de la définition des cercles électoraux est étroitement liée au découpage territorial cantonal, il est nécessaire de déterminer si les cercles électoraux actuels doivent aussi être modifiés et, dans l'affirmative, de dire s'ils doivent correspondre avec les limites des districts.

Le rapport est ainsi structuré de la manière suivante:

1. Le cadre constitutionnel et ses enjeux	2
1.1 L'article 136 de la Constitution cantonale	2
1.2 L'article 95 de la Constitution cantonale	2
2. L'historique de l'organisation de projet	2
2.1 La mission générale du Comité de projet et la première phase des travaux	2
2.2 La feuille de route et l'arrêté du Conseil d'Etat du 30 octobre 2007	2
2.3 La deuxième phase des travaux	2
3. L'organisation administrative: quelques notions théoriques	3
3.1 La centralisation, la décentralisation et la déconcentration	3
3.1.1 Les définitions	3
3.1.2 Les avantages et les inconvénients des systèmes	4
3.2 Les tendances sur le plan suisse	4
3.2.1 La réforme des structures territoriales du canton de Berne	5
3.2.2 La réforme des districts du canton de Vaud	6
4. L'organisation territoriale: un état des lieux	6
4.1 La notion de district	6
4.1.1 Un brin d'histoire	6
4.1.2 Essai de définition	6
4.2 La situation actuelle de l'organisation administrative territoriale	7
4.3 Les réflexions générales	7
4.3.1 Le district et l'Etat	7

4.3.2 Le district et la commune	8
4.3.3 Les contours du district	8
4.3.4 Le district sur les plans intercantonal et national	8
4.3.5 La synthèse des réflexions du Comité de projet	9
5. La proximité, notion constitutionnelle adaptée aux exigences du XXI^e siècle	10
5.1 La notion constitutionnelle	10
5.1.1 La proximité des services publics par rapport au domicile	10
5.1.2 La desserte en transports publics du domicile au chef-lieu	10
5.1.3 Le temps en transport privé du domicile au chef-lieu	10
5.1.4 La qualité du traitement de la desserte	10
5.1.5 La fréquence de l'accès au service public	11
5.2 L'enquête auprès des usagers	11
5.2.1 Introduction	11
5.2.2 Portée	11
5.2.3 Objectifs	11
5.2.4 Méthode	11
5.2.5 Résultats	12
5.2.6 Conclusions	14
6. Le rôle du préfet: hier, aujourd'hui et demain	14
6.1 Le préfet sous l'empire de la loi actuelle	15
6.1.1 Du lieutenant du Gouvernement au magistrat élu	15
6.1.2 Les tâches principales des préfets	16
6.1.3 Les difficultés liées au statut actuel du préfet	16
6.2 Le préfet de demain	16
6.2.1 Les statuts envisageables	16
6.2.2 Le statut souhaitable	17
7. L'opportunité d'un redécoupage territorial	17
7.1 Les options de découpage à la lumière de quelques principes «incontournables»	17
7.1.1 L'option numéro 1: Présentation géographique de l'option	18
7.1.2 L'option numéro 2: Présentation géographique de l'option	20
7.1.3 L'option numéro 3: Présentation géographique de l'option	22
7.1.4 L'option numéro 4: Présentation géographique de l'option	24
7.1.5 L'option retenue par le Comité de projet	25
7.2 Trois districts, vision réaliste mais peu réalisable	25
7.2.1 Une option sans inconvénient majeur	25
7.2.2 Des avantages certains	26
7.2.3 Des avantages déterminants?	26
8. Les autres pistes de réflexion	27
8.1 Le réexamen des tâches des préfets	27
8.2 Du district à la circonscription administrative	27
8.3 Le district, guichet unique de l'administration déconcentrée	28
9. La question particulière des cercles électoraux	28
9.1 Rappel de notions relatives aux systèmes électoraux	29
9.2 Répartition actuelle des sièges du Grand Conseil	30
9.3 Exemples «théoriques» de nouveaux cercles électoraux	31
9.4 Synthèse des réponses au questionnaire	32
10. Les options du Gouvernement	32
11. Conclusion	33

Annexe 1: Tableau «L'organisation administrative: quelques notions théoriques»

Annexe 2: Cartographie de l'organisation administrative territoriale actuelle

1. LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET SES ENJEUX

Les deux dispositions concernées sont l'article 136 de la Constitution, consacré aux districts administratifs, et l'article 95, relatif aux cercles électoraux.

1.1 L'article 136 de la Constitution cantonale

Intégré dans le Titre VII de la Constitution, intitulé «communes et structures territoriales», cet article dispose que

¹ *Le territoire cantonal est divisé en districts administratifs.*

² *Un préfet élu par le peuple est placé à la tête de chaque district. Il accomplit les tâches que la loi lui attribue.*

Contrairement à la Constitution de 1857, la Constitution de 2004 ne fixe pas le nombre des districts administratifs. De même, tandis que la Constitution de 1857 assignait au préfet la mission de représenter le Conseil d'Etat dans chacun des districts, la nouvelle Constitution est muette au sujet des attributions de ce magistrat. La loi doit donc définir à la fois le nombre de districts et le rôle du préfet.

1.2 L'article 95 de la Constitution cantonale

L'article 95 al. 3 de la Constitution, consacré aux cercles électoraux, dispose que «la loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton». Sous l'empire de la Constitution de 1857, le nombre de huit cercles électoraux y était expressément nommé.

Actuellement, la loi doit donc définir le nombre de cercles électoraux. Dans cette délimitation, le législateur devra prendre en compte la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au quorum naturel admissible dans la représentation proportionnelle.

2. L'HISTORIQUE DE L'ORGANISATION DE PROJET

2.1 La mission générale du Comité de projet et la première phase des travaux

Par arrêté du 10 octobre 2006, se fondant sur une étude préalable, le Gouvernement a institué une organisation de projet chargée de réexaminer l'ensemble des structures territoriales existantes et, le cas échéant, d'en esquisser de nouvelles adaptées aux exigences actuelles.

Placé sous l'autorité d'un Comité de pilotage composé du Conseiller d'Etat, directeur de l'économie et de l'emploi (DEE), du Conseiller d'Etat, directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et du Conseiller d'Etat, directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), le Comité de projet, dont le présent rapport est issu de ses travaux, comprenait:

- un représentant de chaque direction,

- trois préfets,
- un représentant de l'Association des communes fribourgeoises,
- un représentant de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et grandes communes,
- le chef du service de la statistique (SStat),
- le chef du service des constructions et de l'aménagement (SeCA).

Des travaux d'appui ont été confiés à un groupe de projet formé des collaborateurs de la DIAF et d'un préfet qui a pu faire également appel à des experts.

La présidence de l'organisation de projet relevait du Conseiller d'Etat, directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.

La première phase des travaux a abouti à un premier rapport transmis au Conseil d'Etat le 20 juin 2007. Sur la base des réflexions du Comité de projet, le Comité de pilotage a proposé au Conseil d'Etat:

- a) que la transformation éventuelle du district en une collectivité publique décentralisée, dotée d'autonomie et d'une fiscalité propre, pourvue d'un organe délibératif, n'est pas souhaitable;
- b) que le principe du redécoupage des districts doit être acquis, en examinant en particulier si la solution à trois districts ne devrait pas avoir la préférence;
- c) que la législation sur les préfets, singulièrement sous l'angle de leur statut et de leurs attributions, devait être réexaminée.

2.2 La feuille de route et l'arrêté du Conseil d'Etat du 30 octobre 2007

Se fondant à la fois sur les rapports du Comité de projet et du Comité de pilotage, le Conseil d'Etat a déclaré partager les propositions essentielles qui s'en dégagent. Par arrêté du 30 octobre 2007, il a confirmé l'organisation de projet mise en place par l'arrêté du 10 octobre 2006. Il a invité celle-ci à entreprendre une deuxième phase de ce projet, avec les missions suivantes:

- poursuivre l'examen d'un nouveau découpage des districts;
- privilégier l'option prévoyant la création de trois districts;
- réexaminer la législation sur les préfets, singulièrement sous l'angle de leur statut et de leurs attributions.

L'organisation de projet devait en outre veiller à harmoniser ses travaux avec ceux en cours de révision de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, la loi sur la promotion économique ainsi que l'organisation judiciaire et le réexamen des circonscriptions électORAles.

Le 30 octobre 2007, le Conseil d'Etat a également approuvé une feuille de route du Comité de projet pour la deuxième phase des travaux, décrivant, dans le détail, les missions dudit Comité.

2.3 La deuxième phase des travaux

Sur la base de la feuille de route du Conseil d'Etat, le Comité de projet a procédé à la deuxième phase des travaux, dont le présent rapport est l'aboutissement.

Afin de mener à bien les missions confiées par le Gouvernement, le Comité de projet a adopté la planification des travaux suivante:

- a) Examen de l'option «trois districts»
 - d'un point de vue général, institutionnel ou organisationnel
 - du point de vue des tâches principales des préfets
 - du point de vue des principales activités déconcentrées
 - du point de vue de la délimitation des cercles électoraux
 - en relation avec l'organisation judiciaire
 - en relation avec la nouvelle politique régionale
 - en relation avec l'aménagement du territoire
 - en relation avec la poursuite de l'encouragement des fusions de communes
- b) Essai de découpage géographique
- c) Réexamen de la loi sur les préfets
- d) Un autre découpage est-il possible et envisageable?

Le Comité de projet a tenu onze séances entre décembre 2007 et décembre 2008. De plus, deux séances ont réuni les représentants de partis politiques représentés au Grand Conseil afin d'entamer avec eux une première réflexion sur les cercles électoraux.

Au terme de ses travaux, le Comité de projet est parvenu à un certain nombre de constats, qui lui ont permis d'émettre des recommandations. Il a également exploré d'autres pistes, qui n'étaient pas définies dans le mandat que lui avait confié le Conseil d'Etat, mais qui présentaient un intérêt certain. Il a consigné le résultat de ses réflexions dans un rapport final adopté le 12 octobre 2009.

Les principales conclusions de ce rapport peuvent être formulées ainsi:

- le découpage en trois districts est une vision réaliste, mais peu réalisable;*
- toutefois, une redéfinition du statut et du rôle du préfet s'impose;*
- parmi les autres pistes de réflexion évoquées, figure celle qui consisterait à faire du district une simple circonscription administrative, sans qu'un magistrat soit placé à sa tête.*

3. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE: QUELQUES NOTIONS THÉORIQUES

3.1 La centralisation, la décentralisation et la déconcentration

3.1.1 Les définitions

Nous connaissons deux types d'organisation de l'Etat: *l'administration centralisée et l'administration décentralisée.*

Dans *l'administration centralisée*, l'ensemble des tâches administratives est concentré dans les mains de l'Etat, le pouvoir de décision procédant d'un organisme unique organisé de façon hiérarchique.

La centralisation de l'administration est en règle générale tempérée par la *déconcentration*: le territoire de l'Etat est divisé en un certain nombre de circonscriptions géographiques, des offices y étant installés avec des compétences déterminées. Le pouvoir de décision est confié à des services qui demeurent toutefois soumis à l'autorité hiérarchique.

La déconcentration peut prendre deux formes:

- Elle est *territoriale*, si elle est exercée par un service déconcentré sur l'ensemble d'une circonscription administrative, dénuée en principe de la personnalité juridique, et qui se rapporte à tous les secteurs de l'activité administrative.

Exemple: les préfetures.

- Elle est *fonctionnelle*, lorsqu'un service détaché du pouvoir central est dirigé sur place par un service central et concerne un secteur particulier.

Exemples: les inspecteurs scolaires, les registres fonciers, les offices des poursuites, les bureaux de l'état civil, etc.

L'administration décentralisée consiste à confier l'exercice de tâches administratives à des organismes distincts de l'administration centrale, en leur octroyant une certaine autonomie, mais en les soumettant à la surveillance de l'administration centrale. Elle peut prendre deux formes:

- Elle est *territoriale*, si elle va dans le sens d'une collectivité territoriale qui se gère elle-même. De ce point de vue, la décentralisation constitue donc la collectivité territoriale dotée de compétences propres.

La décentralisation territoriale révèle les caractéristiques suivantes: la jouissance obligatoire de la personnalité morale de droit public, l'autonomie des organes dans l'organisation administrative, un contrôle de surveillance (par opposition au contrôle hiérarchique), l'élection des organes et l'attribution de compétences générales.

Exemple: les communes.

- Elle est *fonctionnelle*, si elle se rapporte à l'activité de services autonomes. La décentralisation fonctionnelle révèle les caractéristiques suivantes: la jouissance éventuelle de la personnalité morale de droit public, l'autonomie des organes dans l'organisation administrative, un contrôle de surveillance, la nomination des organes et une compétence limitée des établissements publics en raison de leur spécialité.

Exemples: les Etablissements pénitentiaires de Bellechasse, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeonne.

Enfin, la délocalisation est indépendante des aspects de répartition des tâches et des compétences résultant de la déconcentration ou de la décentralisation administrative. Elle n'a trait qu'à la localisation ou à l'implantation physique des unités de l'administration et ne concerne que la répartition des unités administratives sur l'ensemble du territoire.

La déconcentration n'est ainsi pas la décentralisation. La première est une redistribution des pouvoirs au sein de l'Etat; la seconde vise à transférer des pouvoirs préalablement définis par le législateur aux collectivités locales.

3.1.2 Les avantages et les inconvénients des systèmes

La centralisation

Avantages:

- le pouvoir central étant concentré dans les mains d'un organisme unique, l'unification de la gestion administrative est mieux garantie;
- la concentration du pouvoir devrait garantir une gestion plus impartiale des affaires administratives;
- la concentration du pouvoir permet d'harmoniser le développement régional.

Inconvénients:

- les décisions sont prises au sommet de la hiérarchie, les subordonnés ne disposent alors que d'un pouvoir d'exécution;
- l'éloignement de l'administration centrale des administrés peut avoir pour conséquence que les décisions ne sont pas vraiment perçues et peuvent être mal acceptées par ces derniers;
- sous sa forme la plus rigoureuse, la centralisation ne reconnaît aucune vie juridique aux collectivités locales; l'Etat décide de tout et jusqu'à l'extrémité de son territoire;
- cet organisme central unique pourrait être rapidement surchargé à cause de la multiplicité des tâches qu'il doit traiter; ainsi ses prises de décision risquent de souffrir d'une certaine lenteur dans ses affaires administratives.

La déconcentration

Conçue pour atténuer les effets de la centralisation, la déconcentration confère aux agents locaux un certain pouvoir. Plus ce dernier est étendu, plus la déconcentration est accrue et permet ainsi d'assurer un meilleur équilibre des activités de l'administration centrale.

Avantages:

- la déconcentration tend à augmenter les pouvoirs ou les attributions des représentants locaux du pouvoir central, ce qui permet d'alléger ce dernier de certaines affaires administratives;
- l'agent déconcentré permet de rapprocher l'administration (centrale) du peuple, de la rendre plus humaine et plus accessible;
- les décisions locales sont normalement mieux ressenties, et en conséquence mieux préparées si elles le sont par l'agent déconcentré plutôt que par l'agent central;
- le contrôle hiérarchique garantit, comme pour la centralisation, une unité de vue dans la gestion administrative;
- ce système permet de mettre à disposition de la société une administration rapide;
- cette administration est en principe impartiale, en partie grâce au contrôle hiérarchique.

Inconvénients:

- les décisions de l'agent déconcentré sont toujours prises sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central;
- du fait du contrôle hiérarchique, les intérêts du pouvoir central priment en général les intérêts locaux;
- la déconcentration ne permet pas à la circonscription administrative de se gérer elle-même.

La décentralisation

La caractéristique principale des administrations décentralisées est leur autonomie par rapport au pouvoir central. De ce degré d'autonomie, qui doit être fixé par la législation, découlent ses principaux avantages ou inconvénients.

Avantages:

- la décentralisation est plus démocratique que la déconcentration, car elle suppose que les membres de ses organes soient élus, alors que les membres de l'organe déconcentré sont en général nommés par le pouvoir central;
- contrairement à la circonscription administrative, la collectivité décentralisée jouit de la personnalité morale qui lui permet de se gérer seule;
- à la décentralisation correspond le pouvoir de surveillance du pouvoir central. Cela implique que, dans les limites de l'autonomie reconnue à l'organe décentralisé, l'autorité «de surveillance» ne peut pas donner à cet organe des instructions sur la façon dont il doit traiter ses affaires, pas plus qu'elle ne peut contrôler la manière dont il s'acquitte de sa tâche. Autrement dit, les organes décentralisés ne sont pas soumis à un contrôle trop étroit du pouvoir central;
- dans les limites de son autonomie, l'organe décentralisé est à même d'agir rapidement, sans attendre les directives de l'administration centrale.

Inconvénients:

- le niveau de vie des habitants peut différer considérablement entre les collectivités locales décentralisées, ceci en raison des moyens financiers qui sont à disposition de ces dernières. En effet, les moyens financiers ne sont pas forcément identiques d'une collectivité locale à l'autre;
- dans un système décentralisé, les intérêts locaux peuvent primer sur les intérêts généraux;
- ce système risque de provoquer la diversité et la disparité de l'administration.

A signaler que ces notions ainsi que les avantages et les inconvénients qui y sont liés sont schématisés dans un tableau (cf. annexe I).

3.2 Les tendances sur le plan suisse

Les cantons de Berne et de Vaud ont modifié leurs structures territoriales de façon considérable.

3.2.1 La réforme des structures territoriales du canton de Berne

Dans le cadre du projet «*assainissement des finances 99*», le canton de Berne a décidé, en 1996, le réexamen des structures d'une part et du cahier des charges de préfets d'autre part. En 1999, il a demandé, dans une déclaration de planification, un allègement des structures de l'administration décentralisée.

Les domaines concernés par le projet de réforme se présentaient de manière très hétérogène:

Domaines concernés	
26	districts avec, à leur tête, un préfet élu par le peuple
13	arrondissements du registre foncier, avec des agences
4	offices régionaux des poursuites et des faillites, avec des agences
4	offices régionaux du registre du commerce, avec des agences
24	offices de l'état civil
5	teneurs du contrôle de section régionaux
2	commandants d'arrondissement
5	régions regroupant 19 centres d'orientation scolaire et professionnelle
11	services psychologiques pour enfants et adolescents
5	inspections scolaires régionales
5	intendances régionales des impôts avec une caisse de l'Etat
13	tribunaux de première instance
4	services régionaux de juges d'instruction

L'administration décentralisée était dispersée sur une multitude de sites et de bâtiments. Les administrés ne savaient alors plus où trouver les prestations dont ils avaient besoin. Du point de vue économique, cette situation était problématique en raison de trop nombreux bâtiments.

Les différents domaines présentaient en outre de grandes disparités au niveau de leur structure organisationnelle et hiérarchique. Ils dépendaient notamment des différentes Directions. Aussi, le degré d'autonomie des unités variait-il d'un domaine à l'autre.

Il fallait également tenir compte des langues officielles de l'administration décentralisée, soit le français dans le Jura bernois, l'allemand et le français dans le district de Bienna et l'allemand dans le reste du canton. Une déclaration de planification du Grand Conseil a prévu que la région administrative du Seeland devait être bilingue dans son ensemble.

Au cours de l'élaboration du projet, il a été procédé à l'analyse des questions suivantes:

- les tâches actuellement effectuées de manière décentralisée doivent-elles continuer de l'être?
- les tâches actuellement accomplies dans des structures décentralisées différentes pourraient-elles l'être dans des structures uniformisées?
- certaines tâches aujourd'hui effectuées par les services centraux pourraient-elles être décentralisées?

L'élément déterminant pour les administrés était *de savoir où se trouve le service administratif concerné et de pouvoir s'y rendre sans trop de difficultés lorsqu'ils ont à effectuer une démarche directe et que l'affaire ne peut être traitée à distance.*

Le canton de Berne est désormais délimité en 5 régions administratives et 10 arrondissements administratifs:

Régions	Arrondissements
1. Jura bernois	1. Jura bernois
2. Seeland	2. Biel/Bienne
3. Berne-Mittelland	3. Seeland
4. Emmental - Haute-Argovie	4. Berne-Mittelland
5. Oberland	5. Emmental
	6. Haute-Argovie
	7. Thoune
	8. Haut-Simmental-Gessenay
	9. Frutigen - Bas-Simmental
	10. Interlaken-Oberhasli

Cette articulation est coordonnée avec le projet de stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Il s'appuie sur le périmètre actuel des conférences régionales des transports (CRT), qui devra être adapté aux régions définies ci-dessus. La délimitation des régions sera ainsi unifiée pour l'administration cantonale décentralisée (et l'administration de la justice et des tribunaux), la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, et les conférences régionales des transports. Les subdivisions territoriales de la Police cantonale devront également, dans toute la mesure du possible, être harmonisées aux régions administratives. Il conviendra d'examiner par la suite si les cercles constitués pour l'élection du Grand Conseil doivent également être adaptés. On renonce à désigner des chefs-lieux des régions administratives et des arrondissements administratifs; l'élément déterminant sera le site où la tâche est accomplie.

Tâches des régions administratives	Tâches des arrondissements
Registre foncier	Surveillance des communes et justice administrative décentralisée de première instance
Office des poursuites et des faillites	Coordination en cas de catastrophe
Etat civil (salles de mariage supplémentaires)	Surveillance dans le domaine de la tutelle; privation de liberté à des fins d'assistance
Administration militaire (teneurs du contrôle de section régionaux)	Permis de construire et police des constructions
Orientation scolaire et professionnelle (antennes)	Activité d'organe de médiation
Inspection scolaire	
Intendance des impôts/Caisse de l'Etat	

Un certain nombre de tâches exécutées auparavant par les préfetures ont été confiées à d'autres services. D'autres tâches ont été purement et simplement abandonnées.

La réforme de l'administration déconcentrée devait permettre de réaliser des *économies annuelles*: suppression de quelques 50 postes de travail (4 millions de francs par an), économie de locaux, autres économies (un million de francs par an). Elle a entraîné des investissements (5,4 millions de francs pour la transformation des bâtiments, 5 millions pour la construction de nouveaux bâtiments). Enfin, la vente de bâtiments libérés par l'administration cantonale devait, selon les prévisions, engendrer un *gain comptable* de 37,4 millions de francs.

3.2.2 La réforme des districts du canton de Vaud

Dans le canton de Vaud, un district est une entité administrative et judiciaire où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat dont ils assurent les services de proximité. Les districts constituent également les arrondissements électoraux.

La Constitution du canton de Vaud de 2003 invitait le Conseil d'Etat à proposer «*un nouveau découpage administratif du Canton en vue de la réduction du nombre des districts, en tenant compte des besoins de la population et des facilités de communication*».

Le Comité de pilotage chargé de faire des propositions au Conseil d'Etat a orienté sa réflexion sur l'évolution de la population et de sa densité depuis le début du XIX^e siècle, sur les statistiques de pendularité qui permettent de démontrer le tissu des pôles d'emploi, sur la répartition territoriale de différents services et, enfin, sur la cohésion territoriale et la fluidité des frontières.

Il a ensuite proposé six modèles de découpages. Finalement, le nombre de districts a été arrêté à 10 (contre 19 auparavant). Une particularité réside dans le fait que *le nombre de préfets ne coïncide pas avec celui des districts*. Le Conseil d'Etat a fixé le nombre de préfets dans le Canton à 17. Les plus grands districts compteront plus d'un préfet.

La répartition des préfets, effective à partir du 1^{er} janvier 2008 est la suivante:

- un préfet dans les districts d'Aigle, de Lavaux-Oron, de la Broye-Vully, du Gros-de-Vaud, et de l'Ouest lausannois,
- deux préfets dans les districts de Nyon, de Morges et de la Riviera-Pays-d'Enhaut,
- trois préfets dans les districts de Lausanne et du Jura-Nord vaudois.

4. L'ORGANISATION TERRITORIALE: UN ÉTAT DES LIEUX

4.1 La notion de district

4.1.1 Un brin d'histoire¹

Jusqu'en 1798, les territoires de la Ville-État n'étaient pas organisés de façon centralisée. Si des terres étaient rattachées aux bannières de la Ville, chaque bailliage était administré par un bailli logeant en général au château, dont les tâches consistaient à administrer le pays, à percevoir les droits féodaux, à exercer la police et à faire régner la justice.

La Constitution helvétique de 1798 allait bouleverser un système rongé de l'intérieur. La Suisse, république une et indivisible, devenait un Etat unitaire, les cantons devenant de simples circonscriptions administratives administrées par des préfets «*nationaux*». La loi du 30 mai 1798 divisa le territoire de la Ville et République de Fribourg en douze districts².

¹ Georges Emery, *Districts, régions et préfets dans le canton de Fribourg*, Fribourg 1986, p. 18ss.

² Fribourg, Schmitthen, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches et Morat.

Les bouleversements survenus entre 1798 et 1803 conduisirent Napoléon à présenter l'Acte de Médiation. D'Etat unitaire, la Suisse devenait une Confédération d'Etats composée de dix-neuf cantons souverains. On ne parlerait néanmoins plus de la Ville et République de Fribourg, mais, plus simplement, du canton de Fribourg. Après avoir envisagé la création de 5 districts, les autorités décidèrent de constituer douze arrondissements de préfectures.

La Constitution de 1814 allait conserver la division en douze préfectures³. Dix-sept ans plus tard, la Constitution de 1831 allait apporter une modification de taille: la Ville de Fribourg était scindée en deux districts: l'un pour la partie allemande, l'autre pour la partie française. De douze, on passait ainsi à treize districts. Cette division allait demeurer jusqu'en 1848.

L'article 21 de la Constitution de 1848 consacrait l'existence des sept districts administratifs que nous connaissons encore aujourd'hui. La Constitution de 1857 n'allait pas modifier ce choix, sans que le nombre de sept y soit inscrit. En 1874, les constituants allaient indirectement le fixer dans notre loi fondamentale en prévoyant que les cercles électoraux (au nombre de sept) auraient la même circonscription que les districts administratifs. Cette situation allait perdurer jusqu'en 1950, année au cours de laquelle le cercle électoral de la Sarine fut scindé en deux, sans que la disposition constitutionnelle ne soit pour autant modifiée.

Depuis leur institution, les districts ont connu des visages divers, qui comprenaient un tribunal, une direction d'orphelins, un juge de paix. La fonction préfectorale a, elle aussi, considérablement évolué: en 1848, «*le but était de faire des préfets, des organes d'exécution administratifs du gouvernement, des contrôleurs de l'esprit politique qui régnaient dans le district et des censeurs de la morale. Ces préfets avaient pour tâche essentielle de rapporter au Conseil d'Etat sur tout ce qu'ils voyaient et entendaient. Les idées étaient à la centralisation. Les districts n'existaient pas comme partenaires de l'Etat mais uniquement comme circonscriptions administratives sans vocation bien définie; on ne cherchait pas à les développer et à en faire des entités vivantes*»⁴.

Avec la loi de 1975, le préfet voit ses attributions augmenter. Il veille au développement économique, touristique et socio-culturel du district. Il devient l'artisan de la collaboration intercommunale, le coordinateur régional. Son rôle de surveillant et de censeur disparaît au profit d'un rôle de conseiller des communes. Depuis 1982, les préfets deviennent autorité de recours administrative contre les décisions communales⁵.

4.1.2 Essai de définition

L'examen des travaux de la Constituante et les réflexions du Comité de projet permettent de donner du district fribourgeois la définition suivante:

Le district est le maillage de base pour le plus grand nombre d'activités déconcentrées, tout autre découpage constituant l'exception.

³ Fribourg, Morat, Gruyères, Corbières, Bulle, Châtel, Romont, Rue, Farvagny, Montagny, Surpierre, Estavayer.

⁴ Georges Emery, op. cit. p. 226.

⁵ Ibidem, p. 227.

4.2 La situation actuelle de l'organisation administrative territoriale

Résultat de choix pris au fil de l'histoire, l'organisation administrative territoriale de l'Etat de Fribourg n'est pas homogène. La cartographie de cette organisation territoriale figure en annexe.

4.3 Les réflexions générales

Dans sa première phase des travaux, le Comité de projet s'est livré à des réflexions sur les rapports entre le district et les autres collectivités publiques, d'une part, et sur les contours du futur district, de l'autre. La synthèse de ces réflexions peut être présentée ainsi.

4.3.1 Le district et l'Etat

Le district, «succursale locale» de l'Etat

Le Comité de projet a examiné la question de savoir si notre canton avait encore besoin d'un étage institutionnel intermédiaire entre l'Etat et les communes. Même si la Constitution a répondu à la question, la définition du rôle futur du district, de même que le dessin de ses contours géographiques, impliquent que l'on s'interrogeât sans a priori sur le principe même de son maintien.

- *Le district, un étage à conserver*

Le Comité de projet fut unanime à considérer que l'Etat doit pouvoir disposer de têtes de pont régionales, dans lesquelles un certain nombre de services et de tâches sont concentrées. Cela ne signifie pas pour autant que le statu quo doit être maintenu. Une réflexion sur le rôle des préfets et des préfetures, intégrant un examen des tâches confiées à ce magistrat et de celles qui pourraient l'être, s'est révélée indispensable.

- *Un centre de gravité difficile à trouver*

Si on compare notre canton avec les cantons de Neuchâtel et du Valais, on peut ressentir l'impression de se trouver en présence d'un «canton courant d'air»: le canton de Neuchâtel dispose d'un pôle horloger mondialement reconnu, celui du Valais d'un pôle touristique. Fribourg n'a pas de véritable pôle et est tiraillé entre la région bernoise (avec le pendularisme qui y est associé) et le pôle lémanique (dont la structure démographique et le développement ont été marqués par le réseau autoroutier). Notre canton peine à se retrouver autour d'un centre de gravité, étant admis qu'il dispose de l'avantage certain de constituer un pont linguistique.

Il est indéniable que le canton de Fribourg constitue un pôle d'excellence en matière de formation, dès lors qu'il dispose d'une offre complète et de grande qualité.

- *Des réflexions inquiétantes*

Le Comité de projet a pris connaissance du résultat d'une étude approfondie intitulée «La Suisse: portrait urbain», réalisée sous l'égide du Studio Basel.

Fribourg y est prévu comme une zone de calme, entre les pôles de développement que seraient l'arc lémanique et le Mittelland bernois. Un tel choix politique conduirait à l'interdiction de tout développement sérieux.

Sans tomber dans le catastrophisme, le Comité de projet a jugé cette vision inquiétante. A son sens, notre canton

devrait se profiler avec ses atouts que sont la richesse du paysage, sa qualité de vie, ses voies de communication, en vue d'un développement économique de qualité.

- *Un poids démographique qui augmente*

Les services fédéraux de la statistique prévoient que le canton de Fribourg verra sa population croître de 21% d'ici à 2030.

Il s'agit d'anticiper cette évolution en organisant le territoire du canton de façon à ce que les services déconcentrés de l'Etat soient fixés dans des lieux qui répondent aux besoins des administrés et qui tiennent compte des facilités de communication.

- *Un attachement au district qui diminue*

L'attachement du citoyen à son district a fortement baissé durant ces dernières années; c'est encore plus le cas des jeunes générations. La population attend de l'Etat des prestations de qualité, abordables à une distance raisonnable, sans attacher une importance démesurée à la délimitation territoriale du district qui les assume.

- *Une réflexion du point de vue de l'utilisateur*

L'exécution déconcentrée des tâches ne doit pas être vue seulement du point de vue des besoins et des ressources de l'Etat, mais aussi des utilisateurs ou des bénéficiaires des prestations publiques. Dans cette optique, le développement des moyens de communications électroniques (e-government) doit être pris en compte, étant admis que certaines tâches nécessiteront toujours un service de proximité.

- *Le préfet, un interlocuteur sollicité et apprécié*

La fonction de préfet répond actuellement à une attente, tant des citoyens que des communes. Sur la base de l'organisation actuelle, cette fonction ne devrait dès lors pas être affaiblie, mais au contraire renforcée dans son rôle d'interlocuteur privilégié des collectivités publiques et (pour ce qui concerne les tâches qui lui sont dévolues) des administrés vis-à-vis de l'Etat.

Vers un renforcement de la décentralisation

Le Comité de projet s'est interrogé sur un éventuel renforcement de la décentralisation, en faveur d'une structure supra-communale. La question était la suivante: une transformation du district en région, dotée d'une assemblée délibérative, serait-elle alors envisageable?

- *Une décentralisation possible*

Le Comité de projet ne s'est pas montré hostile à un renforcement de la décentralisation pour certaines tâches précises. Toutefois, même si le nombre de communes devait encore diminuer, il est indéniable qu'elles devraient se regrouper pour assumer certaines tâches.

- *Un refus de la régionalisation*

Le Comité de projet s'est en revanche déclaré hostile à tout étage supplémentaire entre la commune et l'Etat (en sus de ceux prévus par la Constitution et par la loi). Le système actuel, qui prévoit – sans compter les formes de collaboration intercommunales – l'agglomération, les structures administratives régionales et les districts, est largement suffisant, pour ne pas dire excessif, pour une collectivité publique aux dimensions du canton de Fri-

bourg. A fortiori, une fiscalité propre à une telle région, elle aussi, rencontre un refus.

Si le principe d'une assemblée délibérative du district est combattu, la réunion des syndics, organisée en conférence, est une piste intéressante.

Enfin, même si l'on se dirige vers un renforcement de la décentralisation, c'est vers des associations de communes à buts multiples (et même à géométrie variable), que l'on devrait se diriger, plutôt que vers l'institution d'un échelon supplémentaire.

4.3.2 Le district et la commune

- *Les «structures administratives régionales»*

Le Comité de projet s'est également interrogé sur les «structures administratives régionales», telles que prévues par la Constitution de 2004.

Selon lui, cette notion n'est pas clairement définie. Certes, il s'agit d'une structure communale soumise au droit cantonal des communes. Mais qu'est-ce qui la différenciera des associations de communes?

Si certaines tâches ne peuvent pas, ou plus être assumées au niveau des communes (ou des associations de communes), il s'agirait plutôt de les confier au canton, plutôt que de créer un échelon supplémentaire dont les contours demeurent très flous.

- *Le préfet, représentant de l'Etat et/ou des communes?*

Si le district devait devenir une collectivité publique décentralisée, dotée d'une fiscalité propre et pourvue d'un organe délibératif, le préfet ne pourrait, selon le Comité de projet, plus assumer son rôle de représentant de l'Etat.

En revanche, si l'on conserve au district son rôle de subdivision administrative, ce que le Comité de projet souhaite, le préfet doit continuer à jouer son rôle d'interface entre l'Etat et les communes et, dans le cadre de ses compétences, les administrés.

Cependant, pour le Comité de projet, la «double casquette» préfectorale (représentant de l'Etat et porte-parole d'une région) est de nature à poser problème. L'élection des préfets par le peuple a renforcé cette ambiguïté. Le rôle et la place des préfets devraient dès lors être rediscutés.

4.3.3 Les contours du district

- *Le district participe à la vie de la cité*

Le district, par les services qu'il offre, participe à la vie de la cité, que ce soit en terme d'emplois ou d'effets induits (attractivité du chef-lieu).

Pour autant, cette considération ne doit en aucun cas servir de prétexte à figer le contour actuel des districts. En effet, d'autres moyens, tirés d'une politique d'aménagement du territoire harmonieuse, peuvent conduire au même résultat. On peut également songer à la délocalisation de certains services de l'Etat. Cette réflexion doit être menée dans le cadre des travaux de la nouvelle politique régionale et du réexamen des tâches de l'Etat.

- *Une carte à redessiner*

Le Comité de projet a, dans sa très large majorité, manifesté l'avis que les contours du district ne doivent pas forcément être identiques aux délimitations actuelles. La

carte des districts doit être dessinée, sans a priori, afin de répondre aux besoins des administrés et aux ressources de l'Etat, en prenant en considération le développement des moyens de communication, tant physiques qu'électroniques, durant ces deux dernières décennies.

- *Un district articulé autour de sa population ou du nombre de communes qui le composent?*

Le Comité de projet est d'avis que, si des ordres de priorité devaient être définis, il faudrait prendre en compte le critère de la population, suivi des conditions géo-topographiques. Cela dépendra naturellement des tâches assumées au niveau des districts. Il s'agira de s'inspirer des réflexions qui ont conduit à la régionalisation, réussite, de la gendarmerie ou de l'Office de la circulation et de la navigation.

- *Le refus d'un district purement alémanique*

Le Comité de projet a été unanime à refuser la création d'un district purement alémanique. Le bilinguisme, qui est une carte que le canton doit jouer davantage encore, en souffrirait considérablement.

4.3.4 Le district sur les plans intercantonal et national

- *Une subdivision territoriale influencée par les pôles bernois et lémanique?*

Du point de vue statistique, il y a lieu de mettre en évidence la dépendance du canton à l'égard des agglomérations bernoise et lémanique. L'organisation territoriale institutionnelle doit-elle être prise en compte dans ce contexte?

Le Comité de projet en est convaincu. L'intercantonalité joue un rôle de plus en plus important pour les districts limitrophes, plusieurs réalisations récentes le démontrent (Hôpital intercantonal de la Broye, Gymnase intercantonal de la Broye, par exemple). A cet égard, les régions de notre canton doivent être renforcées. D'autres instruments, comme le plan régional intercantonal ou des structures à géométrie variable, doivent être utilisés. Cela vaut d'autant plus que les cantons de Berne et Vaud ont très récemment totalement remodelisé leur organisation territoriale, dans le but de rendre leurs pôles encore plus attractifs.

- *Quel modèle d'organisation?*

Les réalités intercantionales devant être prises en compte, vers quel modèle d'organisation devrait-on se diriger? Une organisation plus centralisée? Eventuellement déconcentrée ou au contraire décentralisée?

Pour le Comité de projet, le processus de déconcentration et de décentralisation doit être mené dans le cadre de la répartition des tâches.

- *L'agglomération, concurrente du district?*

L'option d'une agglomération fribourgeoise (Agglo-FR) forte a été privilégiée. Quelles sont les incidences sur l'organisation des districts?

Le renforcement du centre cantonal et une nouvelle définition des structures territoriales ne sont, du point de vue du Comité de projet, pas antagonistes. Il s'agira de trouver un équilibre entre l'agglomération et les autres

régions; celles-ci devront agir comme contrepoids de l'agglomération dans le cadre des structures territoriales.

• *Le district et les communautés régionales prévues par la LATeC*

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) prévoit l'institution de communautés régionales dotées de la personnalité morale de droit public et chargées de tâches d'aménagement du territoire. Est-il envisageable de superposer le district à cette région?

Une fois encore, le Comité de projet a émis le souhait de ne pas multiplier les échelons. A cet égard, une superposition des deux institutions est souhaitable. Les critères permettant de définir les contours de cette région d'aménagement sont cependant difficiles à cerner, ce qui est voulu afin de lui conserver flexibilité et souplesse. Il faudrait, dans tous les cas, éviter qu'une telle communauté régionale se situe à cheval sur deux districts.

• *Le district et la nouvelle politique régionale*

Dans le cadre de la mise en place de la nouvelle politique régionale instituée par la Confédération (NPR), il est aussi question de «régions». Est-il envisageable de superposer le district à cette région?

La difficulté se trouve dans le fait que la politique régionale ne fixe pas les régions, contrairement à la LIM qui est basée sur des régions bien définies. La liberté donnée aux cantons de définir les régions doit être conservée; il faut éviter de figer les choses.

La région, sous l'angle de la NPR, doit être vue comme une plate-forme à partir de laquelle des projets ayant un impact territorial optimal pourront être élaborés. Quant à la question de savoir si cette plate-forme doit correspondre aux limites du district, elle ne reçoit pas de réponse définitive, ni du côté de la NPR, ni du côté des structures territoriales. Ce qui est certain, en revanche, c'est que les deux institutions s'influenceront réciproquement.

Le Comité de projet a émis le souhait de ne pas multiplier les structures, ne serait-ce qu'en raison des coûts.

4.3.5 La synthèse des réflexions du Comité de projet

• *Le district, espace de déconcentration et de proximité*

Créé en 1798, réorganisé en 1848, maintenu en 2004, le district est l'échelon déconcentré prépondérant de l'Etat. Son maintien est une condition du renforcement de la déconcentration des tâches que souhaite majoritairement le Comité de projet.

Le Comité a estimé que le district doit demeurer l'échelon pertinent pour assumer des compétences qui nécessitent à la fois proximité et maîtrise de la complexité, impliquant une échelle plus large que la commune ou l'intercommunalité. Ce besoin d'un territoire plus étendu que la commune, et même que les structures intercommunales, se justifie également par la nécessité d'établir une coordination et une collaboration plus intenses encore entre les collectivités locales, voire entre les districts eux-mêmes.

• *La clarification des compétences de chaque niveau structurel*

L'intervention croissante de chaque collectivité dans la sphère de compétences des autres brouille le schéma ini-

tial qui veut que chaque collectivité assume une compétence globale. Etat, districts, associations de communes et communes peuvent ainsi se retrouver acteurs dans le cadre de l'exercice d'une même compétence.

L'organisation de la décentralisation est devenue progressivement plus complexe. Aux trois niveaux traditionnels (Etat, districts, communes), se sont ajoutées de nouvelles structures locales (associations de communes, agglomération). Cette complexité n'est pas critiquable en soi, dès lors qu'elle répond à un besoin, mais, poussée à l'extrême, elle traduit l'inadaptation de la taille des différents niveaux. De plus, elle ne favorise pas nécessairement les économies d'échelle.

L'usager, l'électeur ne sait parfois plus qui fait quoi. Les responsabilités sont diluées. Aussi est-il indispensable que les élus assument clairement des responsabilités définies avec précision. A chaque territoire, doit correspondre un bloc de compétences.

Le Comité de projet a donc jugé nécessaire de clarifier les compétences des uns et des autres et d'éviter qu'une collectivité n'intervienne dans le champ de compétences d'une collectivité relevant d'un autre niveau (notamment l'Etat et les communes, même si des efforts ont été faits).

• *La déconcentration, mouvement parallèle à la décentralisation*

De nombreuses tâches ont été confiées aux communes qui, pour certaines, se sont regroupées pour en assurer une exécution efficace et économe. Face à un pouvoir local élu renforcé, il paraît nécessaire d'avoir un pouvoir local de l'Etat en capacité de décider et d'agir.

Le Comité souhaite donc une nouvelle définition des missions de l'Etat au niveau des préfets. Il convient à cet égard de renforcer le rôle du préfet comme interlocuteur pour l'Etat des élus locaux. Il convient notamment que toute tentative de créer un interlocuteur d'Etat distinct du préfet au niveau du district soit contrecarrée.

Sur la base de l'organisation actuelle, le Comité de projet invitait l'Etat à donner au préfet des pouvoirs plus étendus dans la coordination des collectivités publiques décentralisées.

• *Le refus d'une transformation des districts en collectivités publiques décentralisées (régionalisation)*

Le Comité de projet n'était pas favorable, pour ne pas dire hostile, à la transformation du district administratif en une collectivité publique régionale, dotée d'autonomie et d'une fiscalité propre, pourvue d'un organe délibératif. La taille du canton, l'accélération des modes de transmission des informations, le développement des intercommunalités, la création d'un nouvel échelon sous la forme de l'agglomération militent contre une telle hypothèse, qui engendrerait au demeurant des coûts supplémentaires importants.

• *La clarification des compétences en matière de développement et d'infrastructures*

L'articulation territoriale de l'Etat doit être coordonnée avec le projet de stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale.

Plus largement encore, le Comité de projet estimait que, en matière de développement et de transports régionaux, le district est l'interlocuteur privilégié pour la définition

des périmètres de développement des transports régionaux et de l'aménagement régional.

- *Le renouvellement de l'organisation territoriale de l'Etat, condition d'une carte territoriale lisible et cohérente*

Les différents services de l'Etat et de ses établissements publics ont des périmètres qui se superposent et s'enchevêtrent, alors qu'un effort de rationalisation est demandé en la matière aux collectivités locales. Il importe que les objectifs de lisibilité, de simplification et de cohérence s'appliquent à l'Etat. Ainsi, un certain nombre de services déconcentrés devraient-ils avoir un périmètre d'action identique à celui des districts et concentrés dans les préfectures.

Le Comité de projet invitait l'Etat à réexaminer la configuration de ses services déconcentrés en les concentrant au niveau du district.

- *Le redécoupage des districts, un sujet non tabou*

Le Comité de projet était d'avis que le découpage des districts devait être conduit en fonction de considérations socio-démographiques et géo-topographiques, en prenant en compte le développement des moyens de communications (physiques et électroniques) intervenu durant ces dernières décennies. Le redécoupage éventuel des structures territoriales doit se faire autour de deux idées forces:

En premier lieu, le renforcement de l'agglomération de Fribourg doit être équilibré par la création de régions fortes, clairement identifiées, dotées de compétences accrues.

En second lieu, une réforme des structures ne doit pas limiter la compétitivité des régions, mais y contribuer.

Le Comité de projet n'a vu aucune contre-indication à ce que les limites géographiques des districts soient redessinées et, partant, à ce que le nombre de districts soit réduit.

- *Une harmonisation avec la réforme de la justice*

A l'instar de nos voisins bernois, *le Comité de projet a jugé judicieux que la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat soit conduite en parallèle avec un redécoupage des arrondissements judiciaires de première instance.*

- *Le redécoupage des cercles électoraux*

Pour assurer la lisibilité de la carte cantonale que le Comité de projet a appelé de ses vœux, *la réforme de la structure territoriale doit impérativement aller de pair avec un redécoupage des cercles électoraux.* A défaut, les fondements mêmes de la réflexion perdraient en cohérence.

5. LA PROXIMITÉ, NOTION CONSTITUTIONNELLE ADAPTÉE AUX EXIGENCES DU XXI^e SIÈCLE

Poser, au XXI^e siècle, la question des structures territoriales implique qu'on réponde à l'exigence constitutionnelle de la proximité. Une enquête réalisée auprès des usagers de certains services déconcentrés permet de

mieux définir les attentes des citoyens du canton sur le plan de la proximité.

5.1 La notion constitutionnelle

Selon l'article 118 al. 2 de la Constitution de 2004, le Conseil d'Etat doit veiller à ce que l'administration «*assure un service de proximité*». Encore faut-il déterminer le contenu de cette notion.

Le district doit-il être délimité de façon à ce que chaque administré puisse atteindre, en un minimum de temps, les services publics qui sont concentrés dans le chef-lieu? Telle est la question qui résume le mieux l'examen de cette notion.

A l'heure actuelle, l'exigence de proximité physique semble moins aiguë qu'il y a encore dix ans. Les moyens techniques permettent en effet d'obtenir des informations, respectivement de remplir de nombreuses démarches administratives, sans qu'on ait besoin, pour cela, de se déplacer auprès de l'autorité.

Cinq critères permettent de mieux approcher cette notion.

5.1.1 La proximité des services publics par rapport au domicile

De profonds changements sont intervenus dans les modes de vie. On observe que les usagers travaillent de moins en moins à l'endroit où ils habitent. Dans ces conditions, il ne paraît plus nécessaire que les services publics demeurent déconcentrés dans des régions où la plupart des personnes intéressées ne rentrent que pour dormir? Le service à la population ne serait-il pas mieux assuré si l'administration était concentrée dans les grands centres, où les gens se rendent quotidiennement pour travailler?

5.1.2 La desserte en transports publics du domicile au chef-lieu

Chaque administré ne dispose pas d'un véhicule privé; de plus, et cela tombe sous le sens, on ne devrait pas créer de centres administratifs dans des lieux inaccessibles par les transports publics. Pour autant, la desserte d'un centre administratif par les transports publics constitue-t-elle encore un critère important, compte tenu, comme on vient de le voir, de l'évolution de la technique?

5.1.3 Le temps en transport privé du domicile au chef-lieu

Ce critère se distingue du critère a) en ce sens que, ici, c'est la définition du chef-lieu qui est mise en exergue. Quand bien même la proximité physique des services publics pourrait passer à l'arrière-plan, il n'en demeure que les usagers pourraient souhaiter accéder au chef-lieu sans devoir consacrer trop de temps au déplacement. Cet enjeu est important, dans la détermination des contours du district. Celui qui, pour obtenir un document, devrait se déplacer de Domdidier à Bulle estimerait que, quand bien même il n'a nul besoin d'une proximité géographique constante de l'ensemble des services publics, le temps pour parvenir au chef-lieu est néanmoins trop long.

5.1.4 La qualité du traitement de la desserte

Le souci de la proximité géographique coïncide-t-il avec la qualité de la desserte? Un service de proximité est-

il plus rapide qu'une administration concentrée dans un grand centre? Ce sont ces questions qui sont visées par ce critère.

5.1.5 La fréquence de l'accès au service public

Une enquête a été faite sur la fréquence de l'accès aux différents services déconcentrés¹. Si elle est porteuse d'enseignements, on doit cependant s'interroger sur sa portée. La fréquentation d'un service déconcentré est-elle la preuve d'un véritable besoin de proximité ou, au contraire, est-ce la déconcentration qui favorise la fréquentation? Certains usagers pourraient parfaitement remplir un certain nombre de démarches par téléphone, ou par écrit, ou par le biais d'internet; par facilité, ils se rendent néanmoins auprès de l'administration. Quelle importance donnent les personnes interrogées à cette fréquentation pour la délimitation des districts?

5.2 L'enquête auprès des usagers

L'enquête menée auprès des usagers d'un certain nombre de services publics, devait permettre de déterminer si l'avis exprimé par les membres du Comité de projet était partagé par les principaux intéressés.

5.2.1 Introduction

La proximité constitue un critère d'évaluation des avantages retirés par la décentralisation de certains services de l'Administration cantonale. L'étude avait pour but principal d'apporter quelques éléments quantitatifs sur cet aspect de la problématique des structures territoriales. A noter toutefois que le mandat a été limité à l'étude des questions de proximité au sens «*topographique*» du terme, à l'exclusion des aspects sociaux, lesquels ont aussi des effets sur l'efficacité et la qualité des services offerts à la population.

Avant le début de l'enquête proprement dite, les services concernés ont été informés soit par présentation orale, soit par un courrier électronique. Le matériel d'enquête composé du formulaire, d'une affiche d'avertissement du public, d'une lettre explicative du Service de la statistique et d'une lettre de motivation du Président du Gouvernement, a ensuite été acheminé 10 jours avant le début de l'enquête, qui s'est déroulée entre le 24 et le 30 novembre 2008.

5.2.2 Portée

L'enquête a été réalisée auprès des

- Préfectures
- registres fonciers
- offices des poursuites et faillites
- services de l'état civil.

5.2.3 Objectifs

L'objectif de l'enquête consistait à évaluer

- le nombre de visites sur une année
- le type de visites

- la raison pour laquelle un déplacement était nécessaire ou préférable
- la distance parcourue
- le moyen de transport utilisé
- la fréquence des visites d'une même personne.

5.2.4 Méthode

• Enquête

L'enquête a été menée par questionnaire écrit, à remplir par les préposés au guichet, de façon exhaustive au niveau des services concernés et sur une semaine. 1823 formulaires ont été remplis, dont 47 ont été considérés comme non plausibles. Les 1776 formulaires plausibles ont ensuite été complétés par 75 imputations (pour traitement des données manquantes du Registre foncier de la Gruyère) et 424 duplications (données du Services des poursuites de la Sarine), soit un total de 2275 visites validées sur la semaine considérée.

• Echantillon

S'agissant d'estimer le nombre de visites sur une année entière, la limitation de l'enquête à une seule semaine peut paraître réductrice. Ce choix a été dicté par le souci de limiter les coûts de l'enquête pour les services concernés.

• Enquête complémentaire

Afin de compenser la relative faiblesse d'un échantillon d'une semaine pour représenter l'ensemble de l'année, l'enquête principale sur les visites effectives a été complétée par une enquête auprès des responsables de chacun des services et portant sur leur propre estimation du nombre de visites dans leurs services respectifs sur l'ensemble de l'année.

• Validation

Les données ont été soumises à des tests de plausibilité. Les valeurs extrêmes ont fait l'objet de vérifications. Ces vérifications ont notamment permis de déceler des cas limites de personnes effectuant plus de 100 visites par année dans le même service. Les cas où il s'agissait de la Poste ou d'un courrier interne ont été marqués d'un statut «courrier», qui a été généralement exclu des tableaux de résultats. Les cas indiquant des distances non plausibles par rapport au lieu d'origine du déplacement ont été marqués du code «non plausible» et également exclus des tableaux de résultats. Les visites ayant pour but unique un paiement n'avaient pas été prévues. Elles ont été comptabilisées sous la rubrique «dépôt ou retrait d'un document».

• Extrapolation

Pour l'extrapolation du nombre de visites, on a considéré que l'année compte 52 semaines et qu'il y a environ 10 jours fériés qui tombent sur des jours ouvrables. Le coefficient d'expansion (inverse du taux de sondage) retenu a donc été fixé à 50. Pour l'Office des poursuites de la Sarine, il aurait été disproportionné de réaliser l'enquête sur une semaine, car le nombre de visite y est très élevé. Sur demande de ce service, l'enquête a donc été limitée à un jour et le poids de chaque observation a été multiplié par 5. Pour faciliter l'analyse des données avec des outils conventionnels et éviter la pondération systématique des

¹ Cf. pt 5.2.2

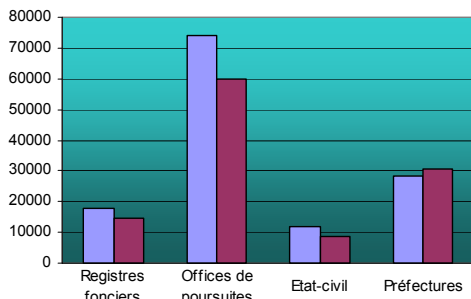
informations, les observations de l'Office des poursuites de la Sarine ont simplement été répétées 5 fois dans le fichier. Enfin, les données manquantes du Registre foncier de la Gruyère ont été imputées selon l'estimation du préposé.

• *Non-réponse*

Les non réponses sur des questions particulières («*item non response*») n'ont pas été traitées de façon particulière, ce qui signifie qu'on a fait l'hypothèse implicite que les valeurs de non réponse ne s'écartent pas des valeurs moyennes.

5.2.5 Résultats

• *Comparaison des estimations*



■ Nombre de visites estimé par les préposés	17665	74110	11918	28282
■ Résultats estimés à partir de l'enquête	14700	59800	8700	30550

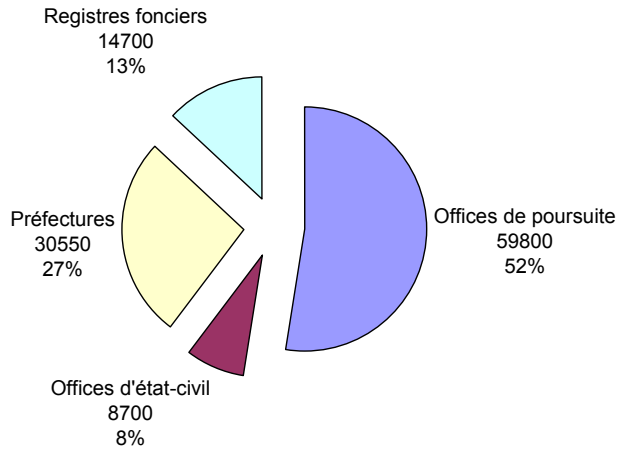
Le nombre total de visites estimé sur l'ensemble de l'année à partir des résultats de l'enquête se monte à 113 750, alors que le total des estimations fournies par les préposés se monte à 131 974, soit une différence de 18 224 ou 16%. A noter que les non réponses à notre enquête sur l'estimation sur le nombre de visites annuel estimé par les préposés (5 cas sur 28 services) ont été complétées par nos soins à partir de la moyenne du nombre de visites dans les autres services du même type, pondérée par le nombre d'habitants. Compte tenu de la marge d'erreur attendue des deux types d'estimation, qui est toutefois impossible à calculer, cette différence peut être considérée comme acceptable.

A l'exception des Préfectures, les autres types de service ont en moyenne fourni des estimations supérieures à ce qu'a livré l'enquête. Plusieurs préposés ont d'ailleurs relevé que le nombre de visites peut connaître des fluctuations saisonnières qui ont échappé à notre enquête en raison du fait qu'elle s'est limitée à une seule semaine. Il serait techniquement envisageable de calibrer les résultats de l'enquête de novembre au moyen des estimations des préposés. Comme la différence observée entre les deux estimations ne remet pas fondamentalement en cause les résultats de l'enquête, le Service de la statistique propose de ne pas procéder à une calibration, tout en acceptant la conclusion que la semaine retenue pour l'enquête ne permet pas de refléter certains pics saisonniers propres aux différents services.

Dans la suite du chapitre, on se référera exclusivement aux estimations réalisées à partir des résultats de l'enquête de novembre, lesquels fournissent davantage de détails.

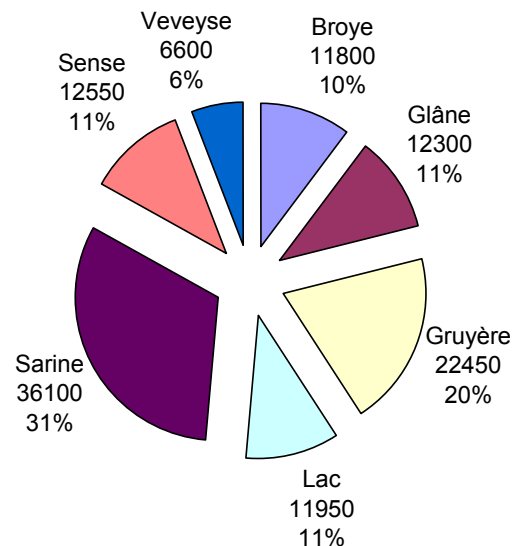
• *Répartition par types de services*

Nombre de visites estimé sur une année



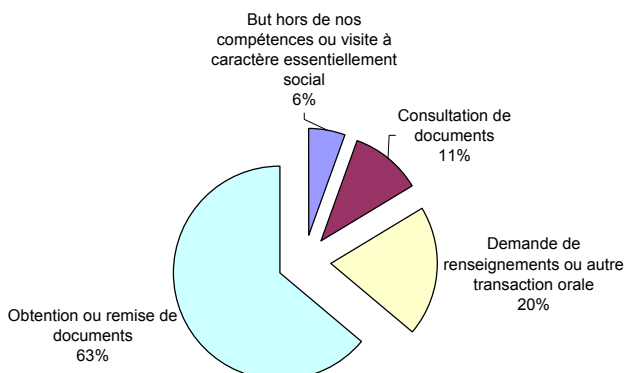
• *Répartition par districts*

Nombre de visites estimé sur une année



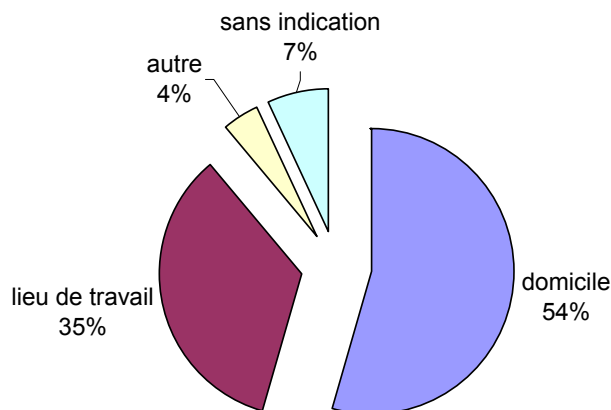
• *But des visites*

Nombre de visites estimé sur une année



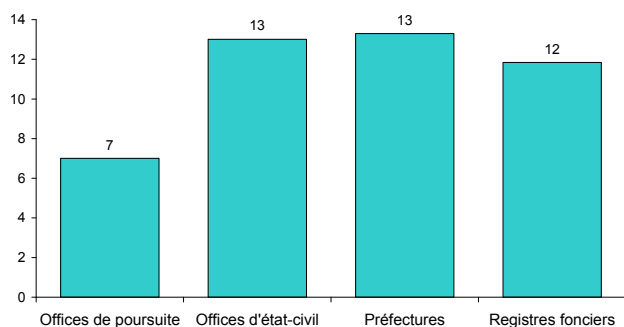
• *Provenance*

Répartition des visites selon l'origine du déplacement



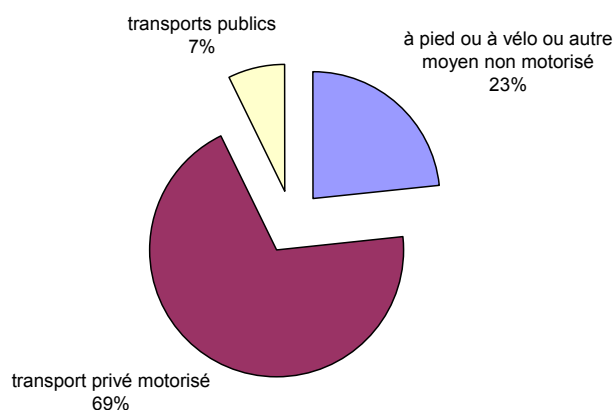
• *Durée*

Durée moyenne en minutes



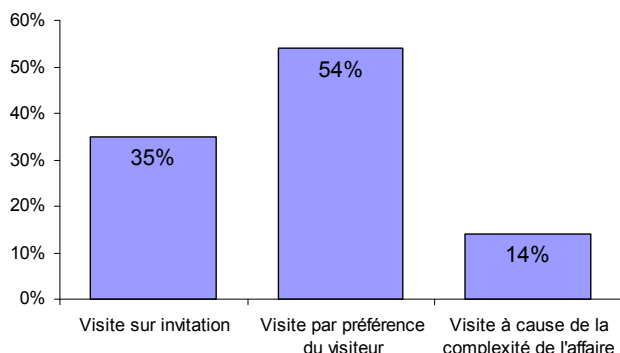
• *Moyen de transport*

Répartition des visites selon le mode de transport utilisé



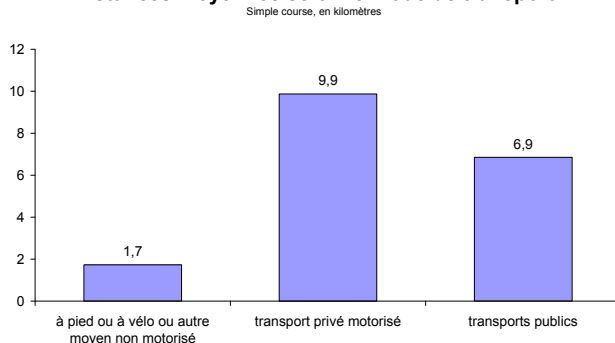
• *Raisons du déplacement*

Motif du déplacement en % des réponses (plusieurs réponses possibles)



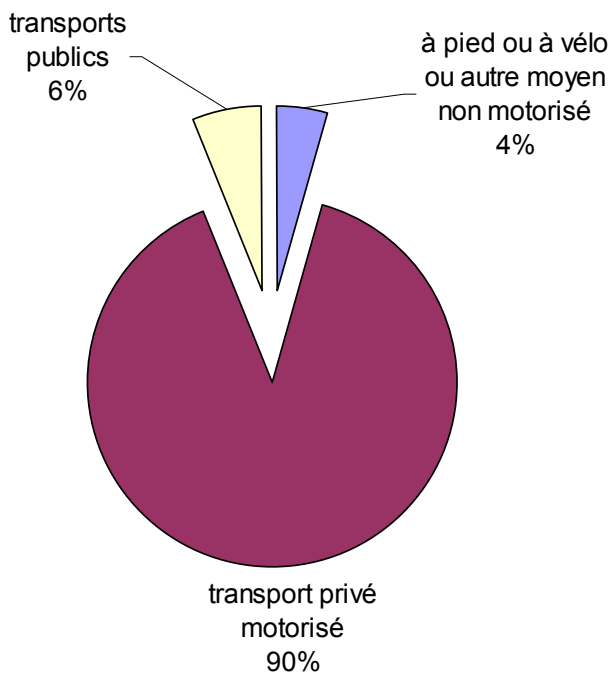
• *Distances*

Distances moyennes selon le mode de transport



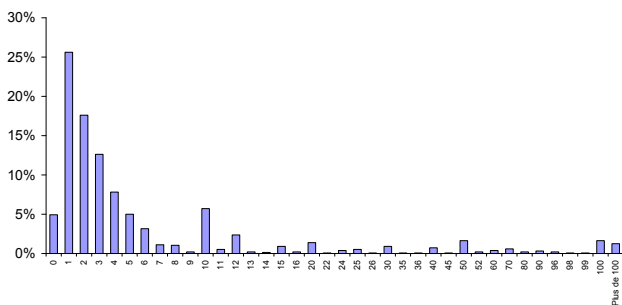
La distance totale moyenne parcourue par les visiteurs ayant indiqué une distance et un moyen de transport est de 8,0 kilomètres. Au total, et correction faite des données sans indications, ce sont donc environ 911 000 kilomètres par an qui sont parcourus en simple course pour se rendre dans un service décentralisé de l'Etat, dont 90% en transport individuel motorisé.

Répartition des distances parcourues selon le mode de transport



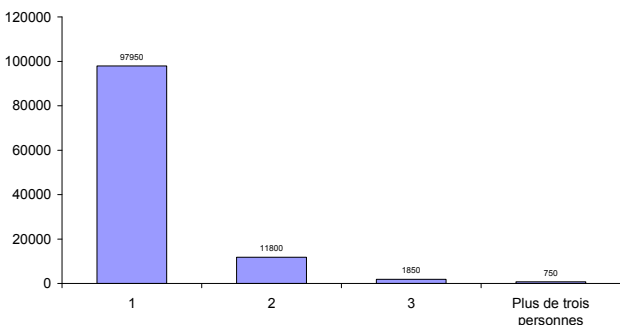
• Ventilation des visiteurs selon la fréquence des visites durant les 12 derniers mois

Distribution des visiteurs selon le nombre de visites sur les 12 derniers mois



• Ventilation des visites selon le nombre de personnes concernées

Visites selon le nombre de personnes



L'extrapolation du nombre de visiteurs à partir des réponses fournies sur l'ensemble de l'année donne un chiffre de 130 000 «personnes», étant entendu qu'une personne peut être comptée plusieurs fois si elle fait plusieurs visites. Comme nous avons renoncé à identifier les personnes de façon formelle, il n'est pas possible d'obtenir le nombre exact et net de personnes concernées par les visites sur un an.

5.2.6 Conclusions

Les Fribourgeois parcourent au total environ 911 000 km par année pour se rendre dans un service décentralisé de l'Etat (simple course). Ce chiffre a priori important doit être relativisé. Il ne représente qu'environ 3,5 km par personne et par année, soit un de moins que ce que parcourt un Fribourgeois moyen en un seul jour, uniquement pour ses achats, ou encore 15 fois moins que ce même Fribourgeois parcourt au total et en moyenne en un seul jour. Au total, et même en considérant que les trajets de retour sont équivalents aux trajets de l'aller, ces déplacements représentent moins de 0,4 pour mille de la mobilité fribourgeoise.

Les usagers se rendent dans les services spécialisés de l'Etat essentiellement en transport individuel motorisé (près de 70% des cas ou 90% de la distance parcourue), éventuellement à pied ou à vélo (23%), mais rarement en transports publics (7%).

Bien que l'enquête ne permette pas de déterminer le nombre de personnes concernées par ces visites dans des services décentralisés de l'Etat, on peut estimer que, avec 113 750 visites (130 000 personnes) pour plus de 260 000 habitants et avec un relativement fort taux de répétition dans certains groupes restreints de la population, la probabilité pour une personne quelconque de se rendre au moins une fois dans l'un ou l'autre des services concernés sur une année se situe largement en dessous de 50%.

Dans la plupart des cas, les personnes choisissent de se déplacer dans le service concerné parce que c'est leur préférence. Dans plus d'un tiers des cas toutefois, le déplacement répond à une obligation, une convocation de la part du service. La complexité d'une affaire à traiter est relativement rarement (14% des cas) évoquée pour justifier la nécessité de se déplacer. Dans près des deux tiers des cas, la visite est liée au dépôt ou au retrait d'un document.

Certaines personnes effectuent un grand nombre de visites auprès de l'un ou l'autre type de services, jusqu'à quatre par jour. Le Service de la statistique a identifié une partie de ces cas extrêmes comme étant des courriers, voire des facteurs de la Poste. Ces cas ont été éliminés des présents résultats. Il subsiste toutefois des cas de personnes effectuant plusieurs dizaines de visites par an, sans que l'on sache pour quelle raison. Ces cas ont une certaine influence sur les résultats, mais il est difficile de décider de leur pertinence pour la présente étude sans une connaissance approfondie de chaque situation.

6. LE RÔLE DU PRÉFET: HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN

Ce chapitre répond à la mission du Conseil d'Etat de réflexion sur l'évolution du rôle du préfet. Cette question

est ainsi primordiale dès lors qu'elle est étroitement liée à la notion de district et de leur découpage.

6.1 Le préfet sous l'empire de la loi actuelle

Comment le lieutenant du gouvernement qu'était le préfet de 1858 est-il devenu le magistrat élu, doté d'une autonomie peu commune au sein de l'Etat cantonal, assumant un rôle de plus en plus actif au profit de sa région? Quelles sont les tâches exercées par le préfet? A quelles difficultés se trouve-t-on confronté aujourd'hui?

6.1.1 Du lieutenant du Gouvernement au magistrat élu

Le préfet, tel que le voyait le Constituant de 1858, était l'œil, l'oreille, la voix, le bras armé du Gouvernement dans chacun des districts. La faiblesse, pour ne pas dire l'indigence des moyens de communication et de déplacement imposait que le gouvernement disposât d'un relais doté de compétences générales, ayant la charge de l'intérêt de l'Etat, du contrôle administratif des communes et du respect des lois. Sans que l'on s'en cachât d'ailleurs, ce modèle était directement inspiré du préfet français, tel que l'avait voulu et conçu le premier consul Bonaparte afin de contrôler les départements et de pacifier le pays après les événements révolutionnaires¹.

C'est ainsi que la Constitution de 1858 posait le principe que le Conseil d'Etat était représenté dans chaque district par un préfet. Ce faisant, elle liait indissociablement le préfet à son district et consacrait sa double mission constitutionnelle²:

- Le préfet *représente le Gouvernement*, prend ses instructions et le renseigne. Intermédiaire agissant dans le cadre d'un territoire donné, il participe à la direction générale de la politique.
- A ce rôle politique, s'ajoutait la *direction d'une partie de l'administration déconcentrée* dans le district.

La loi sur les préfets de 1975³ allait consacrer cette mission constitutionnelle en faisant du préfet un véritable agent du Gouvernement:

- le préfet représente le Conseil d'Etat et chacune de ses Directions dans le district (art. 1)
- il est soumis à la surveillance et au pouvoir disciplinaire, exercés par le Conseil d'Etat (art. 5)
- il relève directement du Conseil d'Etat et de ses Directions et est placé sous l'autorité administrative de la Direction à laquelle sont rattachées les préfetures (art. 7)
- il exerce les attributions que les lois et les règlements lui confèrent et exécute les ordres et les instructions du Conseil d'Etat et de ses Directions (art. 14)
- il adresse chaque année au Conseil d'Etat un rapport sur son activité et sur la situation dans le district (art. 21).

¹ Ses pouvoirs étaient tellement étendus que le Comte de Vaublanc, futur préfet de Metz, avait cru pouvoir écrire en 1805 que cette magistrature était l'une des institutions les plus monarchiques que l'on ait jamais pu imaginer.

² Cf. Cahier d'idées numéro 4, «Structures territoriales», dans le cadre de la révision totale de la Constitution, p. 17ss.

³ RSF 122.3.1.

A teneur de ces seules dispositions légales, le préfet est un agent du pouvoir central chargé d'exécuter les ordres et les instructions du Conseil d'Etat et de ses Directions. Il ne dispose ainsi d'aucune autonomie; ses actes sont soumis à la surveillance et à la sanction de l'autorité exécutive cantonale. Sous cet angle, le préfet est un véritable élément de l'administration déconcentrée⁴.

A partir de 1974, le préfet fribourgeois est élu par le peuple, alors que les autres agents déconcentrés sont nommés par l'autorité supérieure. Ce changement va donner au préfet une stature telle que la fonction qui lui avait été primitivement assignée s'en trouvera transformée, voire, pour certains, dénaturée. Désormais en charge du développement de son district et des collaborations régionales et intercommunales, le préfet joue un rôle de plus en plus politique, à mesure que le district, de simple arrondissement administratif, devient lui aussi une circonscription à caractère politique. Les compétences préfectorales d'aide et de conseil aux communes ont accru le poids politique des préfets, tout en leur laissant une marge de manœuvre appréciable dans un domaine qui dépasse le cadre administratif de leurs fonctions. Ces compétences ont peu à peu transformé les préfets en porte-parole de leur district. Du statut d'agent déconcentré, ils ont échappé, dans une certaine mesure, au contrôle hiérarchique du pouvoir central, devenant en quelque sorte des «agents décentralisés»⁵.

Lors des travaux de la Constituante relatifs au maintien des districts, la fonction du préfet a été abordée par certains constituants. Relevant que les communes étaient faibles, de sorte que la fonction politique qu'elles devraient assumer était de plus en plus souvent l'apanage du préfet, la constituante Yvonne Gendre plaidait pour une réduction à trois ou quatre districts mais ne voulait pas pour autant de «supersyndics» échappant à tout contrôle. Elle appelait de ses vœux une fonction préfectorale clarifiée et démocratisée. Un préfet à la tête d'un grand district cumulerait trop de pouvoirs, dans l'état actuel des tâches, par rapport aux communes et au Conseil d'Etat. Elle évoquait la possibilité de créer un conseil préfectoral.

A l'inverse, Madame Rose-Marie Ducrot défendait le maintien des structures actuelles, lesquelles avaient fait leurs preuves. Le préfet, argumentait-elle, doit avoir la nuque souple pour remplir une double tâche: faire accepter dans son district les messages de l'Etat et défendre à Fribourg les options de sa région. Nulle ambiguïté, selon elle, à servir de pont entre deux collectivités et le rôle d'ambassadeur dévolu au préfet ne pouvait que le conforter dans sa fonction.

Quant à M. Jacques Barras, il voyait dans le préfet, élu par le peuple et représentant l'Etat, le modérateur d'un fonctionnariat qui pourrait prendre trop d'aise.

⁴ Cf. Cahier d'idées numéro 4, «Structures territoriales», dans le cadre de la révision totale de la Constitution, p. 18.

⁵ En 1974 déjà, le Rapport relatif à la révision de la loi sur les préfets indiquait que des problèmes d'autorité et d'indépendance du préfet verraient le jour. «Le Conseil d'Etat devra asseoir son autorité sur les préfets, ce qui n'est pas chose facile (...) le préfet lui-même aura de la peine à rester indépendant tant vis-à-vis tant de ses administrés et des communes du district, que surtout – l'élection populaire ne faisant que déplacer et l'allégeance et la difficulté! – du parti qui l'a porté à sa charge» cf. Cahier d'idées numéro 4, «Structures territoriales», dans le cadre de la révision totale de la Constitution, p. 20.

6.1.2 Les tâches principales des préfets¹

Le préfet, on l'a vu, *représente le Conseil d'Etat et chacune de ses Directions* dans le district². Cette mission concerne notamment le remplacement du Conseil d'Etat pour des représentations, (centenaires de citoyens, manifestations, assemblées)³. Il est chargé d'assermenter des élus (conseillers généraux, conseillers communaux) et certains agents de l'Etat (officiers d'état civil, greffiers, gardes-faune, etc.). Il peut également légaliser les documents. Il assure également le déroulement régulier des scrutins.

Le préfet est également *autorité administrative de première instance dans le district*: il délivre les permis de construire, certaines patentes et autorisations touchant les établissements publics, les autorisations en matière de réclame⁴. Il est également appelé à émettre des préavis. Il est également autorisé de transmission, notamment en matière de police des étrangers.

Le préfet est encore *autorité judiciaire de première instance dans le district: en matière pénale*, il prononce certaines sanctions pénales. Il est chargé de la répression des infractions aux règles de construction. Il exerce les fonctions de magistrat conciliateur. *En matière administrative*, il connaît des recours contre les décisions des autorités communales ou intercommunales.

Le préfet est aussi *autorité de police*: il est, de façon générale, responsable du maintien de l'ordre public dans son district. Il est en outre chargé de certaines mesures de surveillance, voire d'intervention, dans les domaines de la lutte contre le feu ou les incendies.

Le préfet est *autorité de coordination*: il préside, dans les faits, la commission de district d'aide et de soins à domicile, ainsi que la commission des EMS de son district. Il suscite et encourage la collaboration régionale. Il assure la promotion et la mise en route des fusions de communes.

Enfin, le préfet est *une instance de médiation et d'information*: il est souvent appelé à donner des informations, voire à orienter l'administré dans le labyrinthe de la législation. Il joue également le rôle d'ombudsman dans les relations entre le citoyen et l'Etat, le citoyen et sa commune, voire entre les communes elles-mêmes.

6.1.3 Les difficultés liées au statut actuel du préfet

La fonction préfectorale a, comme on l'a vu, subi de profondes mutations. D'administrative, elle est devenue ainsi politique. La particularité de cette évolution est qu'elle n'a pas été réfléchie, pensée dans sa globalité, mais qu'elle s'est faite de manière quelque peu hétéroclite. L'élection des préfets par le peuple a sa part dans la transformation. L'inscription, dans la loi, de la tâche de promotion du district et des collaborations régionales ne doit toutefois pas être mésestimée.

Le fruit de cette évolution est de nature à susciter des interrogations.

Ces questions procèdent *en premier lieu* des attributions des préfets dans le domaine communal. D'un côté, les

préfets prêtent, de par la loi, aide et conseils aux communes; chargés de susciter et de favoriser la collaboration intercommunale, ils ont été amenés, à ce titre, à présider les associations de communes qu'ils ont contribuées à mettre en place. D'un autre côté, la loi sur les communes fait des préfets les surveillants de ces mêmes communes et des associations intercommunales.

La dernière révision de la loi sur les communes a maintenu le statu quo. Renforçant le devoir des communes à trouver, en leur sein, le remède à leurs difficultés, elle n'a cependant pas ôté au préfet sa fonction de surveillance. Tout au plus a-t-elle réglé, de manière pragmatique, la question de la surveillance des associations dans lesquelles le préfet assume un rôle⁵.

Ces fonctions sont-elles encore compatibles? Les préfets sont-ils à même de remettre à l'ordre les communes qu'ils conseillent, et avec lesquelles ils travaillent au quotidien?

En second lieu, le rôle de plus en plus politique assumé par les préfets leur a permis d'échapper, dans une certaine mesure, au contrôle hiérarchique exercé par le Conseil d'Etat.

Cette situation peut-elle perdurer? Le représentant de la région qu'est désormais le préfet devrait-il être soumis au contrôle d'une autre autorité?

6.2 Le préfet de demain

Au contraire de la Constitution de 1858, l'article 136 de la Constitution du 16 mai 2004 n'est pas d'un grand secours pour définir le rôle assigné au préfet:

«¹ Le territoire cantonal est divisé en districts administratifs.

² Un préfet élu par le peuple est placé à la tête de chaque district. Il accomplit les tâches que la loi lui attribue.»

Pour répondre à ces interrogations, trois options ont été envisagées, qui ont permis de définir le statut et les fonctions souhaitables de ce magistrat.

6.2.1 Les statuts envisageables

• Le préfet, magistrat «sui generis»

Afin de pallier les difficultés évoquées plus haut, liées au statut hybride du préfet, celui-ci deviendrait *un magistrat élu, indépendant de l'Etat central*. Il ne serait plus placé sous le contrôle hiérarchique du Conseil d'Etat, mais, à l'instar des communes, serait soumis à la *haute surveillance* de l'Etat, qui l'exercerait par le biais d'une autorité à désigner (le Grand Conseil, par exemple). Il ne recevrait plus d'instruction des organes de l'Etat, auxquels il ne devrait rendre aucun compte. Ses décisions ne pourraient faire l'objet que des voies de droit prévues par la loi.

Le préfet verrait *attribuer*, principalement, la tâche de promouvoir son district, de susciter et de favoriser la collaboration régionale et intercommunale. Il pourrait être chargé de tâches que l'Etat lui déléguerait et qu'il exerce-

¹ Cf. en outre annexe 2

² Art. 1 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1).

³ Art. 20 de la loi sur les préfets.

⁴ Art. 9, 13 et 18 de la loi du 6 novembre 1986 sur les réclames (RSF 941.2).

⁵ L'article 146 al. 4 de la loi sur les communes prévoit que si le préfet exerce une fonction au sein de l'association concernée, la surveillance de l'association concernée est exercée par un autre préfet, désigné par le Conseil d'Etat.

rait sous sa propre responsabilité, comme les communes assument des tâches étatiques qui leur sont déléguées.

• *Le préfet, organe de l'Etat central*

On pourrait aussi songer à rétablir le préfet dans sa *mission primitive*, en le chargeant d'exécuter, par une délégation générale, les décisions et instructions de l'Etat central. On redonnerait ainsi au préfet sa vocation première, le faisant à nouveau *et exclusivement* le représentant du Conseil d'Etat et de chacune de ses Directions dans le district. Il ne serait plus en charge du développement de son district et des collaborations régionales. La dichotomie actuelle d'un magistrat à la fois garant de l'exécution des décisions prises par l'Etat central et défenseur, auprès de ce même Etat, des intérêts de sa région, disparaîtrait du même coup.

Cette option est-elle réaliste?

On considérera, d'un côté, que l'élection populaire, qui donne au préfet une légitimité politique, ne peut se conjuguer avec une fonction ainsi réduite.

D'un autre côté, on peut penser que ce n'est pas l'élection qui fait la fonction. La fonction est donnée par la loi; l'élection constitue exclusivement le mode de désignation du magistrat. A titre de comparaison, on ne voit pas que le Procureur général du canton de Genève verrait sa mission transformée du fait qu'il est élu au scrutin populaire. Il demeure chargé de la poursuite des infractions pénales, qui est sa fonction exclusive; il ne se sent pas investi d'un rôle politique. Dès lors, une redéfinition des missions du préfet serait parfaitement envisageable.

• *Le préfet, organe décentralisé de l'Etat*

Une voie moyenne consisterait à tenir compte du caractère désormais politisé de la fonction préfectorale, en donnant au préfet le statut d'un organe décentralisé de l'Etat. Il serait considéré comme un établissement décentralisé de l'Etat central, sans pour autant que le district soit doté de la personnalité juridique. Il serait placé sous le contrôle de surveillance (par opposition au contrôle hiérarchique) du Conseil d'Etat; il serait rattaché administrativement à une Direction. Il ne recevrait plus d'instructions de l'Etat mais exercerait ses fonctions dans le cadre défini par la loi. Ses décisions pourraient faire l'objet des voies de droit prévues par la loi. En d'autres termes, le préfet exercerait pleinement des fonctions fixées dans une loi spéciale, sans que le Conseil d'Etat puisse lui donner des directives ou des instructions. Il serait simplement soumis à la surveillance de l'Etat en cas de manquement à ses devoirs.

6.2.2 Le statut souhaitable

Tant le Comité de projet que les Directions consultées ont montré leur préférence pour un magistrat plus autonome, dont les attributions seraient revues. Ce changement serait justifié par le fait que les tâches des préfets paraissent trop nombreuses et dispersées pour qu'ils puissent continuer à jouer pleinement leur rôle de promoteurs de leur district. On ne peut leur demander d'assurer la coordination de projets régionaux, de se préoccuper de développement territorial ou de transports sans les décharger d'attributions qui pourraient être confiées ou aux communes, ou à l'administration centrale.

A cela s'ajoute que le malaise provoqué par le caractère hybride de la fonction préfectorale (lieutenant du Gou-

vernement et promoteur du district) doit désormais être évacué.

Le préfet, représentant du Conseil d'Etat et de ses directions au sein du district, doit laisser place à un magistrat plus autonome. Celui-ci pourrait se concentrer sur ses missions de base. Il est vrai que le Gouvernement a désormais prise directe sur les dossiers. Il a moins besoin du canal préfectoral que par le passé, ni pour informer ni pour être informé. Les travaux de la Constituante avaient d'ailleurs démontré qu'un Gouvernement composé de cinq membres serait concevable. Pour des motifs d'ordre politique, touchant à la représentativité des courants politiques et des régions, le choix a été fait de maintenir le nombre de sept. Ce choix a également pour corollaire que les Conseillers d'Etat peuvent vouer plus d'attention aux affaires de leurs Directions et obtenir, ainsi, une information complète à leur sujet.

7. L'OPPORTUNITÉ D'UN REDÉCOUPAGE TERRITORIAL

Conformément à la feuille de route établie par le Conseil d'Etat le 30 octobre 2007, le Comité de projet a procédé à des essais de découpage du territoire en trois districts. Il s'agit ensuite de répondre à la question de savoir si cette option est préférable au statu quo.

7.1 Les options de découpage à la lumière de quelques principes «*incontournables*»

Pour procéder à des essais concrets de découpages, plusieurs options étaient possibles. Nous avons décidé de retenir un certain nombre d'incontournables, tels qu'ils sont ressortis des réflexions du Comité de projet évoquées ci-dessus. Toute tentative de découpage doit prendre en compte la réalité des faits ainsi que le respect de certains équilibres. Il n'est pas question, par exemple, de constituer un district qui ferait abstraction de la barrière naturelle entre le Lac Noir et la Vallée de la Jogne, ou qui concentrerait les deux centres urbains que sont Bulle ou Fribourg.

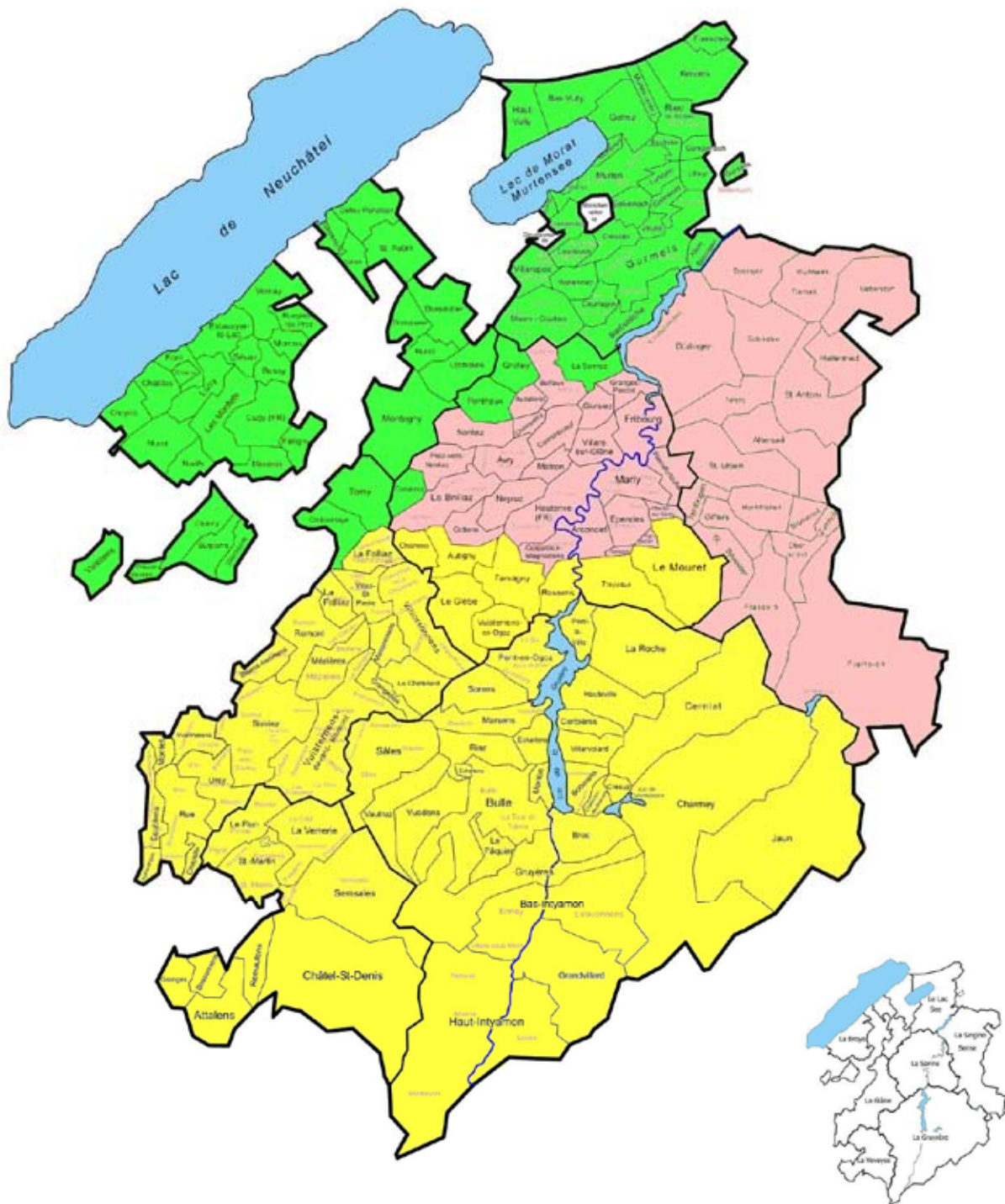
Ces principes incontournables sont les suivants:

- critères géo-topographiques (relief, relation urbanité/ruralité, pôles cantonaux)
- critère démographique
- critères géopolitiques (agglo, fusions de communes, intercommunalité, langues).

Ces principes posés, quatre options ont été retenues.

7.1.1 L'option numéro 1 : Présentation géographique de l'option

Lacs/Sud/Centre-Est



Analyse de l'option numéro 1

• *Critères géo-topographiques*

Sur le plan du *relief*, cette option est neutre: chaque district est équilibré.

Sur le plan de l'*équilibre urbanité/ruralité*, il en est de même: les sites urbains et les parties plus rurales paraissent bien répartis. La concentration urbaine générée par la coexistence, dans le même district, de Fribourg et Düdingen est compensée par un district Sud plus vaste et un district Nord qui comprend l'ensemble de la région des lacs.

Pour ce qui tient aux *pôles cantonaux*, les districts du Sud et du Centre sont clairement avantagés par la présence de Bulle, respectivement Fribourg. Le district du Nord ne contient pas de pôle cantonal. Ce déséquilibre apparent est toutefois corrigé par la coexistence d'Estavayer-le-Lac et Morat dans le district du Nord.

• *Critères démographiques*

En terme de *population*, cette option crée un déséquilibre important; elle donne un poids important au district du Centre:

– Sud:	88 033 habitants
– Centre:	115 929 habitants
– Nord:	<u>59 279 habitants</u>
	263 241 habitants

La réunion de la Sarine et de la Singine est toutefois atténuée par le transfert de certaines communes aux deux autres districts.

Au *nombre de communes*, le déséquilibre demeure:

– Sud:	64 communes
– Centre:	43 communes
– Nord:	<u>61 communes</u>
	168 communes

• *Critères géopolitiques*

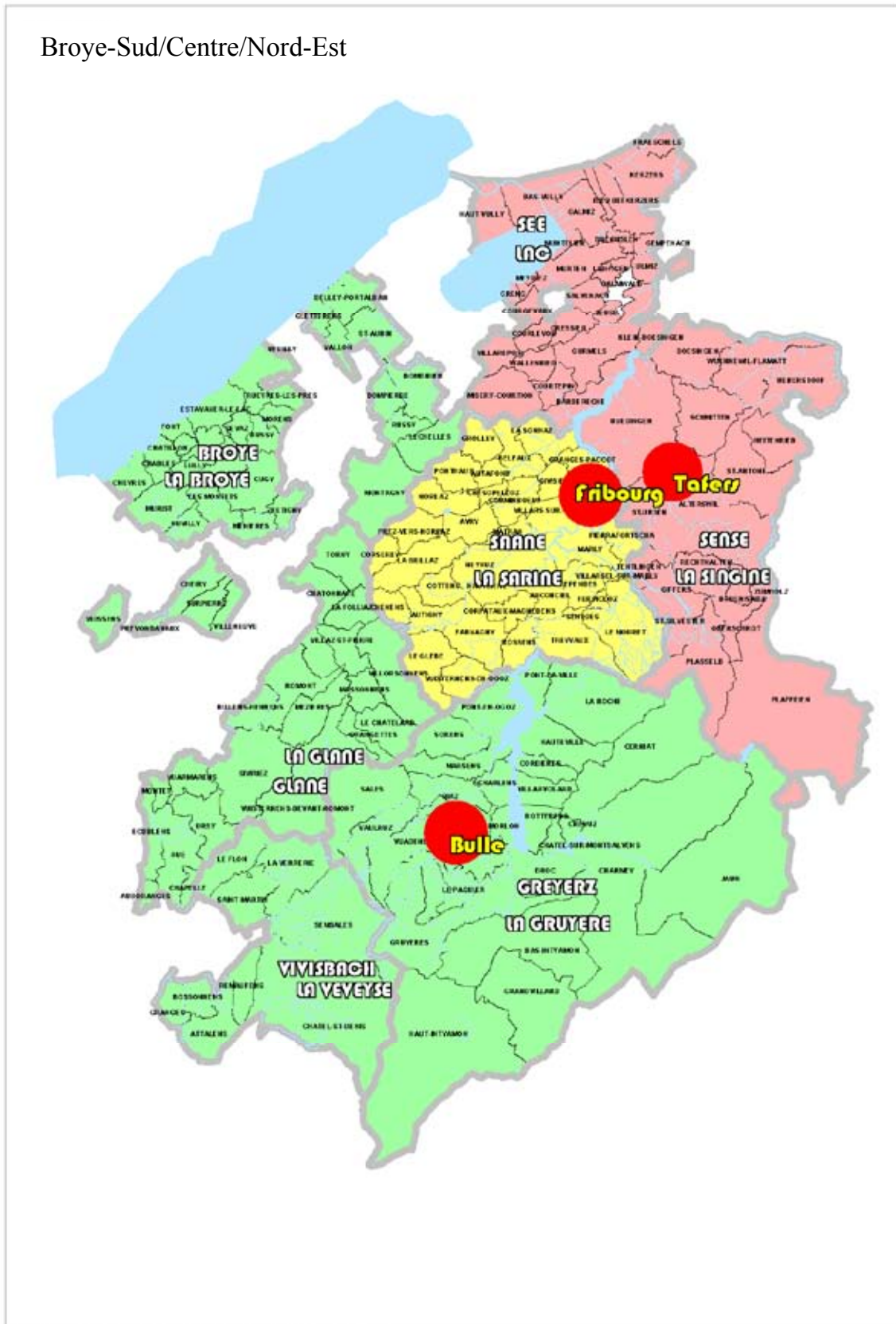
En terme de *répartition des agglomérations*, la répartition est positive pour le Sud et le Centre: Bulle et Fribourg sont situés dans deux districts différents.

Pour ce qui est des *fusions de communes*, peu de projets sont annoncés, de sorte que l'option est neutre.

Les efforts d'*intercommunalité* ne semblent pas compromis. On ne crée pas de situation particulière qui mettrait en péril les collaborations existantes, sous réserve des communes qui seraient transférées de l'actuel district de la Glâne au district du Nord, respectivement du district de la Sarine aux districts du Sud et du Nord. Certes, le risque existe que, à l'intérieur d'un nouveau district, plusieurs modes de répartitions des dépenses coexistent. Ce risque peut être résorbé sur le moyen terme, par la remise à plat des critères de financement. De plus, c'est bien sous l'angle des prestations de l'Etat que la réflexion doit d'abord être faite.

Pour ce qui tient aux *langues*, cette option est positive: elle ne crée pas de district unilingue; deux districts sur trois sont bilingues.

7.1.2 L'option numéro 2 : Présentation géographique de l'option



Analyse de l'option numéro 2

• Critères géo-topographiques

Sur le plan du *relief*, cette option est neutre: chaque district est équilibré. Seul le district Centre est situé entièrement sur le plateau et ne comprend aucune région préalpine.

Sur le plan de l'*équilibre urbanité/ruralité*, l'option est neutre, à l'exception du district du Centre, qui devient très urbain par rapport aux autres districts.

Pour ce qui tient aux *pôles cantonaux*, les districts du Sud et du Centre sont clairement avantagés par la présence de Bulle, respectivement Fribourg. Le district du Nord ne contient pas de pôle cantonal. Ce déséquilibre apparent est toutefois corrigé par la présence de Düdingen et Morat dans le même district.

• Critères démographiques

En terme de *population*, cette option corrige, sans les gommer, les déséquilibres actuels:

– Sud:	101 850 habitants
– Centre:	89 977 habitants
– Nord:	<u>71 414 habitants</u>
	263 241 habitants

Toutefois, le district Centre ne comprend pas la majorité des habitants; il représente 40% de la population.

Au nombre de *communes*, le déséquilibre demeure:

– Sud:	87 communes
– Centre:	36 communes
– Nord:	<u>45 communes</u>
	168 communes

• Critères géopolitiques

En terme de *répartition des agglomérations*, la répartition est positive pour le Sud et le Centre: Bulle et Fribourg sont situés dans deux districts différents. Un bémol pour le Centre: l'agglomération de Fribourg est divisée (Düdingen appartient au Nord).

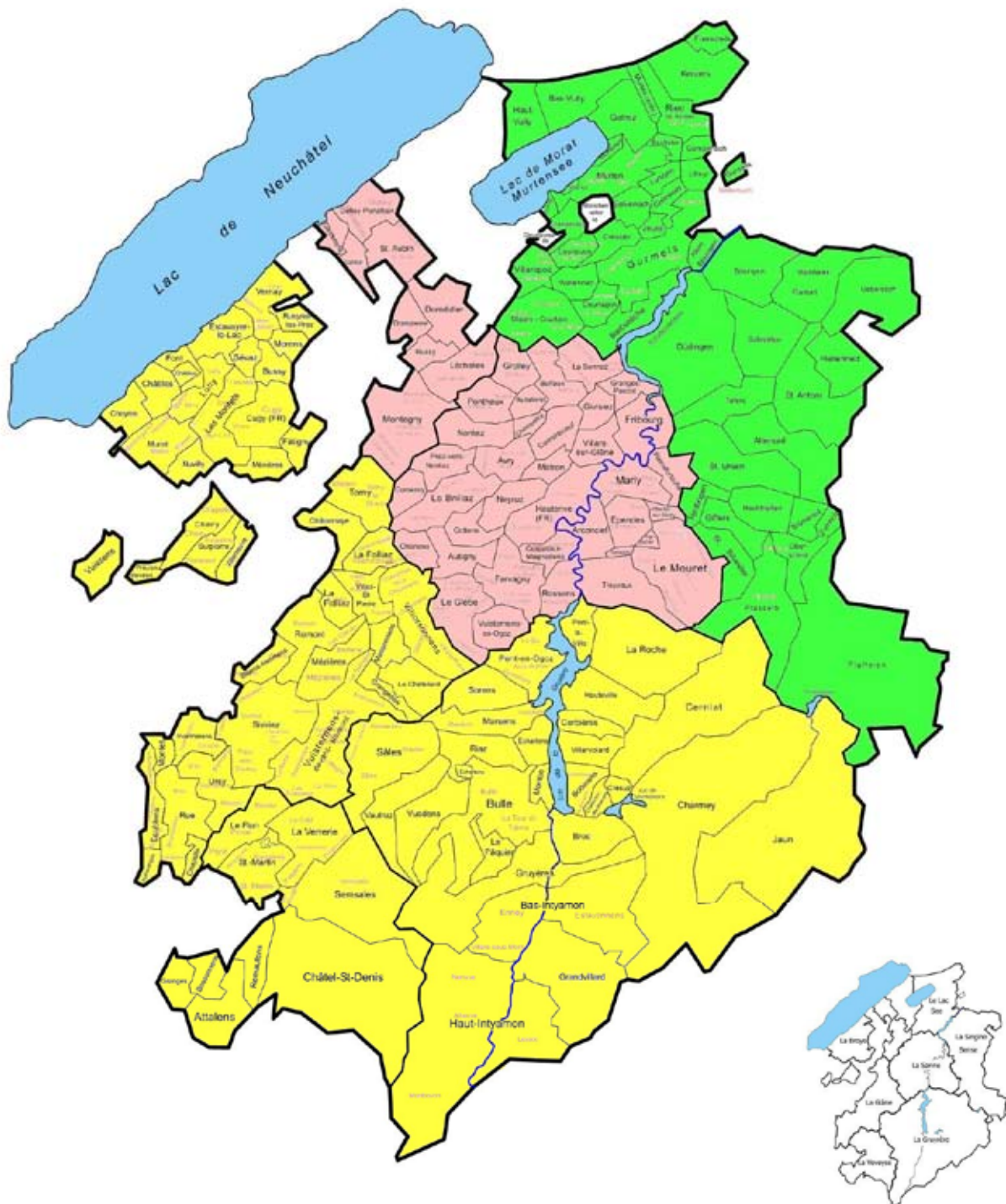
Pour ce qui est des *fusions de communes*, peu de projets sont annoncés, de sorte que la variante est neutre.

Les efforts d'*intercommunalité* ne semblent pas compromis. On ne crée pas de situation particulière qui mettrait en péril les collaborations existantes; en effet, aucun des districts n'est démantelé. Certes, le risque existe que, à l'intérieur d'un nouveau district, plusieurs modes de répartition des dépenses coexistent. Ce risque peut être résorbé sur le moyen terme, par la remise à plat des critères de financement. De plus, c'est bien sous l'angle des prestations de l'Etat que la réflexion doit d'abord être faite.

Pour ce qui tient aux *langues*, cette option est négative: elle crée un district (pratiquement) unilingue, ce que le Comité de projet ne souhaite pas.

7.1.3 L'option numéro 3 : Présentation géographique de l'option

Broye-Sud/Centre renforcé/Nord-Est



Analyse de l'option numéro 3

• Critères géo-topographiques

Sur le plan du *relief*, cette option est neutre: chaque district est équilibré. Le district Centre bénéficie d'un accès au lac de Neuchâtel.

Sur le plan de l'*équilibre urbanité/ruralité*, l'option est neutre; le caractère urbain relevé dans la variante 2 s'estompe. La Broye, entité géographique cohérente, se trouve toutefois divisée.

Pour ce qui tient aux *pôles cantonaux*, les districts du Sud et du Centre sont clairement avantagés par la présence de Bulle, respectivement Fribourg. Le district du Nord ne contient pas de pôle cantonal. Ce déséquilibre apparent est toutefois corrigé par la présence de Düdingen et Morat dans le même district.

• Critères démographiques

En terme de *population*, cette option maintient, en l'atténuant grandement, un certain déséquilibre:

– Sud:	92 820 habitants
– Centre:	99 007 habitants
– Nord:	<u>71 414 habitants</u>
	263 241 habitants

Au nombre de *communes*, le déséquilibre demeure:

– Sud:	78 communes
– Centre:	45 communes
– Nord:	<u>45 communes</u>
	168 communes

• Critères géopolitiques

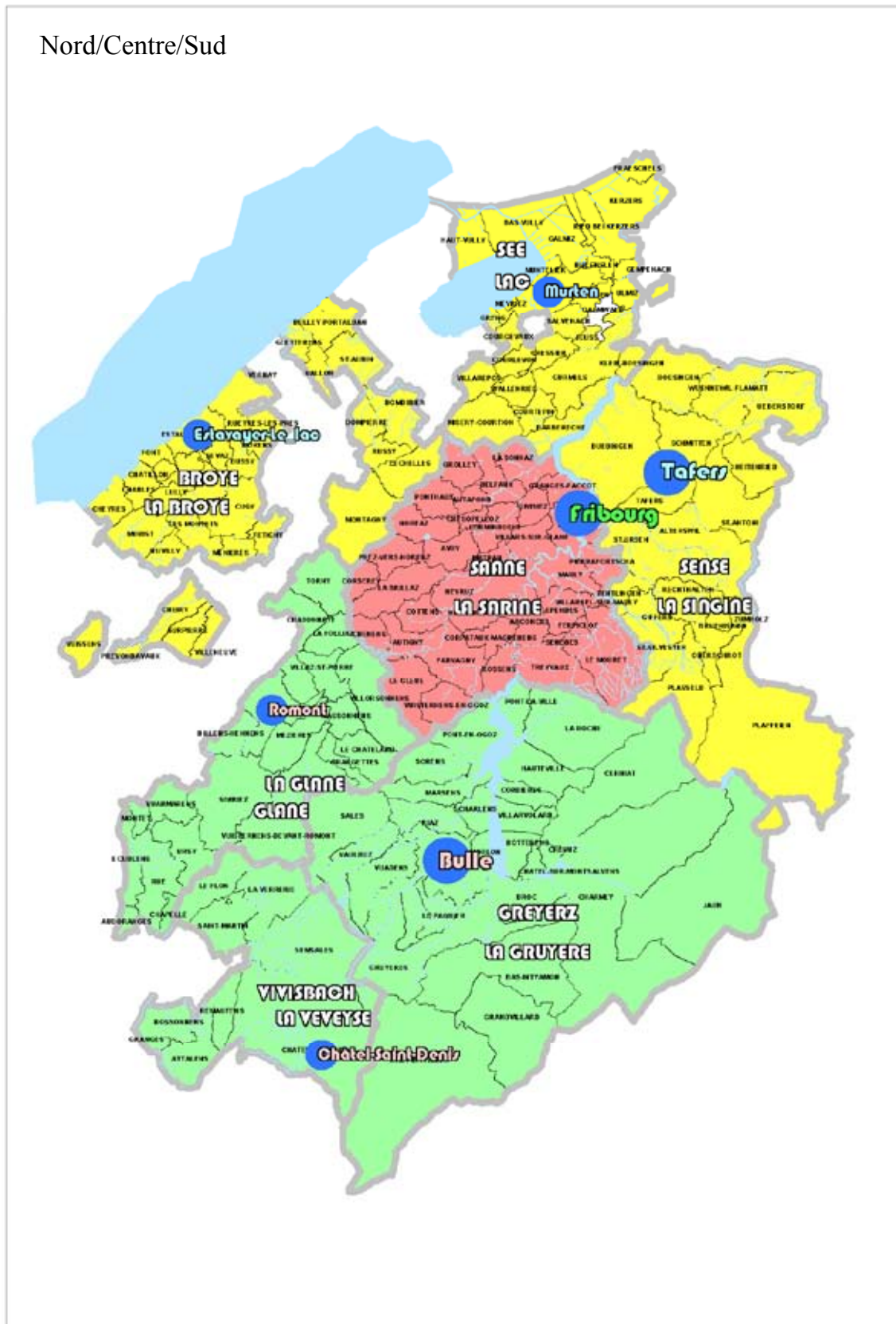
En terme de *répartition des agglomérations*, la répartition est positive pour le Sud et le Centre: Bulle et Fribourg sont situés dans deux districts différents. Un bémol pour le Centre: l'agglomération de Fribourg est divisée (Düdingen appartient au Nord).

Pour ce qui est des *fusions de communes*, peu de projets sont annoncés, de sorte que l'option est neutre.

Les efforts d'*intercommunalité* ne semblent pas compromis. On ne crée pas de situation particulière qui mettrait en péril les collaborations existantes; aucun des districts actuels n'est en effet divisé. Certes, le risque existe que, à l'intérieur d'un nouveau district, plusieurs modes de répartitions des dépenses coexistent. Ce risque peut être résorbé sur le moyen terme, par la remise à plat des critères de financement. De plus, c'est bien sous l'angle des prestations de l'Etat que la réflexion doit d'abord être faite.

Pour ce qui tient aux *langues*, cette option est négative: la réunion des districts de la Singine et du Lac crée un district unilingue, ce que le Comité de projet ne souhaitait pas.

7.1.4 L'option numéro 4 : Présentation géographique de l'option



Analyse de l'option numéro 4

• Critères géo-topographiques

Sur le plan du *relief*, cette option est neutre: chaque district est équilibré. Le district Centre est situé entièrement sur le plateau et ne comprend aucune région préalpine.

Sur le plan de l'*équilibre urbanité/ruralité*, l'option est neutre, à l'exception du district du Centre, qui devient très urbain par rapport aux autres districts.

Pour ce qui tient aux *pôles cantonaux*, les districts du Sud et du Centre sont clairement avantagés par la présence de Bulle, respectivement Fribourg. Le district du Nord ne contient pas de pôle cantonal. Ce déséquilibre apparent est toutefois corrigé par la présence de Düdingen, Estavayer-le-Lac et Morat dans le même district. Le «*croissant*» qui va de Vuissens à Plaffeien pourrait être trop étendu pour constituer une région cohérente.

• Critères démographiques

En terme de *population*, cette option maintient, en l'atténuant grandement, un certain déséquilibre:

– Sud:	77 471 habitants
– Centre:	89 977 habitants
– Nord:	<u>95 793 habitants</u>
	263 241 habitants

Au nombre de *communes*, le déséquilibre demeure:

– Sud:	56 communes
– Centre:	36 communes
– Nord:	<u>76 communes</u>
	168 communes

• Critères géopolitiques

En terme de *répartition des agglomérations*, la répartition est positive pour le Sud et le Centre: Bulle et Fribourg sont situés dans deux districts différents. Un bémol pour le Centre: l'agglomération de Fribourg est divisée (Düdingen appartient au Nord).

Pour ce qui est des *fusions de communes*, peu de projets sont annoncés, de sorte que l'option est neutre.

Les efforts d'*intercommunalité* ne semblent pas compromis. On ne crée pas de situation particulière qui mettrait en péril les collaborations existantes; aucun des districts actuels n'est en effet divisé. Certes, le risque existe que, à l'intérieur d'un nouveau district, plusieurs modes de répartition des dépenses coexistent. Ce risque peut être résorbé sur le moyen terme, par la remise à plat des critères de financement. De plus, c'est bien sous l'angle des présentations de l'Etat que la réflexion doit d'abord être faite.

Pour ce qui tient aux *langues*, cette option est neutre: la réunion des districts de la Singine et du Lac est compensée par le district de la Broye.

7.1.5 L'option retenue par le Comité de projet

Appelés à se prononcer sur un questionnaire destiné à déterminer si les options proposées étaient compatibles avec les critères «*incontournables*» retenus, les membres du Comité de projet ont, dans une très large majorité, indiqué que l'option numéro 1 constituait «*la moins mauvaise solution*».

Il s'agit dès lors de déterminer si l'option retenue par le Comité de projet présente des avantages déterminants au point qu'un redécoupage des districts serait préférable au statu quo.

7.2 Trois districts, vision réaliste mais peu réalisable

7.2.1 Une option sans inconvénient majeur

Un découpage en trois districts ne se heurterait pas à des inconvénients majeurs.

Le *sentiment d'appartenir à une communauté de destin*, qui prendrait aujourd'hui les contours d'un district, s'atténue de plus en plus. Ce fait a déjà été vérifié avec les fusions de communes. Le citoyen s'identifie à un plus grand territoire dès lors que celui-ci lui est désormais aisément accessible et qu'il en partage les valeurs essentielles. Au demeurant, le partage de ces valeurs, le sentiment d'appartenir à une communauté déterminée ne sont plus exclusifs. Les territoires se modifient selon les intérêts de chacun, ses activités, ses relations. On peut dès lors affirmer que le sentiment d'identité s'estompe au profit d'un sentiment d'appartenance à des communautés multiples et sans doute plus vastes. Le Comité de projet est d'ailleurs d'avis que l'identité ne constitue pas un facteur déterminant pour le découpage des districts.

Ce sentiment d'identité est toutefois perçu de manière plus aiguë si l'on aborde la question linguistique. A l'examen des variantes de découpage géographique, le Comité de projet, s'il a jugé l'option numéro 1 envisageable, a fait preuve de réserves lorsqu'il s'est agi de marier des districts appartenant à une minorité linguistique à des régions francophones. Même si l'option numéro 1 évite l'écueil de la domination linguistique, elle n'en touche pas moins deux régions au sein desquelles de majoritaire, la langue allemande deviendrait égale à la langue française. On peut juger ce débat dépassé, à l'heure où tout jeune Zurichois maîtrise l'anglais mieux que le français, et où la plupart de nos régions fédérales ont définitivement opté pour la langue de Shakespeare comme idiome unique (et prétendument fédérateur). Il ne faut cependant pas sous-estimer la question, qui prend vite une tournure émotionnelle.

La *proximité* qui est souvent invoquée pour justifier une administration rapprochée n'a, cela tombe sous le sens, plus la même signification qu'en 1848. L'accès aux informations, les moyens techniques ont subi une révolution telle qu'on ne peut plus sérieusement justifier le maintien du découpage actuel sur la base de ce seul critère. L'aspect géographique du service public revêt une moins grande importance, d'autant que nombre de personnes ne travaillent désormais plus là où elles habitent. Elles préfèrent alors disposer de services proches de leurs lieux de travail. En vérité, ce que demande l'usager, c'est un service public compétent et performant; la proximité physique passe clairement au second plan. Enfin, la circonstance que, dans de très nombreux domaines de la vie publique, les services centraux de l'Etat gèrent désormais directement les affaires n'a pas entraîné de perte de repère pour le citoyen.

L'enquête effectuée auprès des services décentralisés confirme cette impression: la proximité des services étudiés ne joue qu'un rôle anecdotique par rapport à la question générale de la mobilité des Fribourgeois. La proximité des services de l'Etat pourrait tout au plus

avoir valeur de symbole, d'exemple à l'égard d'une politique de proximité dans d'autres domaines beaucoup plus importants comme le commerce de détail. Comme l'ont relevé les préfets membres du Comité de projet, les bénéficiaires de la proximité sont probablement à rechercher dans la proximité «*sociale*» plutôt que dans la proximité «*géographique*». Certes, les déplacements faits sur convocation pourraient poser problème, car il pourrait être délicat d'exiger des citoyens des longs déplacements qu'ils n'ont eux-mêmes pas souhaités. Il y aurait sans doute là matière à réflexion pour vérifier que l'obligation de se présenter personnellement dans un service est bien nécessaire dans tous les cas. Beaucoup de déplacements sont motivés par le fait qu'il y a échange de document et/ou paiement. Il y en aurait donc moins si l'on pouvait réaliser quelques progrès dans ce domaine (échange électronique de documents, identification et signatures électroniques, moyens de paiements électroniques, etc.). Un palliatif pourrait par ailleurs être trouvé par la création d'antennes locales.

Quant à la *connaissance du terrain et de la population* qu'ont acquise les préfets, elle ne serait pas préteritée. L'exemple du district de la Sarine le démontre fort bien.

Les efforts entrepris sur le plan de l'*intercommunalité* ne seraient pas mis à néant. On ne voit pas en quoi, en effet, le fait que des communes se soient regroupées à l'échelon des districts actuels pour assumer certaines tâches serait préterité par un nouveau découpage. Des adaptations pourraient avoir lieu ici et là, sans que pour autant l'esprit de collaboration soit atteint.

La crainte a été exprimée que trois magistrats censés représenter, chacun, un tiers de la population ne constituent un *contre-pouvoir* inacceptable au Conseil d'Etat. Elle ne doit pas être exagérée: le canton de Fribourg connaît déjà une telle situation, les sept préfets actuels étant élus par la population dont ils ont la charge et étant, de ce fait, devenus les porte-parole de leurs districts. Soutenir qu'une coalition de trois préfets serait de nature à exercer une pression sur le Conseil d'Etat au point de l'immobiliser n'est guère sérieux. La proximité avec le peuple et ses préoccupations n'est pas l'apanage des préfets: le Gouvernement est lui aussi élu, et dans un canton qui compte moins de 300 000 habitants.

Le district devrait, dans la mesure du possible, constituer le maillage de base pour le plus grand nombre d'activités déconcentrées, tout autre découpage constituant l'exception. Un redécoupage signifierait une nouvelle répartition de certains services déconcentrés; le Comité de projet l'appellerait de ses vœux pour l'état civil et les transports régionaux. Pour ce qui concerne l'état civil, le maintien d'antennes locales permettrait de maintenir la proximité du service public.

La coïncidence actuelle entre districts et *cercles électoraux* risquerait de pâtir d'un redécoupage. Le fait que les avis demeurent divisés parmi les personnes interrogées montre que cette question ne doit pas être négligée. Si la cohérence de la carte électorale et de la carte administrative est souhaitable, elle n'en constitue néanmoins pas un obstacle à une nouvelle répartition territoriale. Si le district nouveau joue un rôle plus actif encore, se mue en porteur de projets de développement, on assistera à une identification des habitants à leur région. Elle trouvera son prolongement dans la vie démocratique. On pourra alors franchir le pas vers un nouveau dessin des cercles électoraux.

La circonstance que, à l'heure actuelle, les districts constituent également les *arrondissements judiciaires* n'empêche pas un redécoupage des premiers. Il appartiendra aux autorités concernées d'examiner si la proximité judiciaire l'emporte sur des tribunaux spécialisés, ou une nouvelle répartition territoriale. Les deux sujets ne sont pas liés, quand bien même le Comité de projet appelle de ses vœux la meilleure concordance entre la carte des services déconcentrés. Cette question a été tranchée par l'adoption récente de la loi sur la justice. Rien n'empêche cependant de pouvoir avoir des réflexions en la matière.

L'un des désavantages majeurs consiste dans le fait que la disparition d'une préfecture et de services déconcentrés affecterait la *vie locale*. Toutefois, le maintien d'antennes locales, assorti d'une délocalisation de services actuellement centralisés à Fribourg, pourrait être un palliatif.

7.2.2 Des avantages certains

L'option de trois districts présente des avantages indéniables.

Elle permettrait d'assurer un meilleur équilibre entre les districts, tant sur le plan de la taille que de la population. Chaque district atteindrait ainsi une masse critique idéale selon les critères de la bonne gouvernance. Les préfets disposeraient ainsi de moyens humains et matériels leur permettant de régler efficacement les affaires courantes, de sorte qu'ils pourraient se concentrer sur les nouvelles missions qui les attendent en terme de développement territorial, de projets régionaux. C'est un fait: les préfets sont chargés de nombreuses tâches. Certaines d'entre elles supposent des connaissances pointues ou nécessitent une pesée des intérêts souvent délicate. De plus, le rôle d'assistance aux communes, qui a parfois pu ressembler à des formes d'assistanat, va disparaître peu à peu au profit d'une véritable collaboration.

On accompagnerait en outre mieux, à défaut de la devancer, l'évolution à laquelle on assiste sur le plan géopolitique. A l'heure où les frontières cantonales ont tendance à s'estomper, où un regroupement des forces se fait jour dans de nombreux domaines (éducation, santé, promotion économique), un redécoupage des districts de façon à ce que ceux-ci puissent véritablement assumer de nouvelles compétences sur le plan régional semble s'imposer naturellement.

Si, à terme, les cercles électoraux devaient coïncider avec les nouveaux districts, on résoudrait du même coup le problème du quorum naturel évoqué plus haut.

Enfin et surtout, que l'on parle de politique régionale, de développement territorial ou de transports, la création de bassins de population cohérents géographiquement, mieux équilibrés en terme de population et de potentiel économique permettrait de mettre en œuvre de véritables projets régionaux.

7.2.3 Des avantages déterminants?

Si les avantages l'emportent sur les inconvénients, les premiers ne sont pas déterminants au point d'entraîner un bouleversement de nos structures territoriales.

Un mariage forcé de districts majoritairement alémaniques avec des voisins francophones apparaît pour certains un pari osé, pour d'autres une pure provocation.

Le district est aujourd'hui conçu surtout comme le support des activités préfectorales, et beaucoup moins comme le maillage de base d'activités déconcentrées. Or, bien implantés dans la population, les préfets ont une image positive. Ils constituent en quelque sorte l'interface entre l'administration centrale et l'utilisateur, entre les communes et l'Etat, de même qu'ils jouent un rôle très actif dans les collaborations régionales.

Bouleverser cet équilibre exige des avantages décisifs, que le Comité de projet n'a pas pu percevoir.

Autrement exprimé, on pourrait dire ceci: si l'on devait dessiner aujourd'hui nos structures territoriales sur une carte cantonale vierge, on ne créerait assurément pas sept districts. On pencherait plutôt pour trois districts. Il se trouve que nous sommes en face d'une tradition, d'une histoire, du résultat d'un long travail de collaboration intercommunale, régionale, qu'aucun avantage déterminant ne justifie de gommer.

Ce point de vue est partagé par le Conseil d'Etat, tout en constatant qu'un regroupement des forces serait nécessaire, de même que l'enjeu d'atteindre des régions avec une masse critique suffisante.

8. LES AUTRES PISTES DE RÉFLEXION

Le Comité de projet est parvenu à la conclusion que la création de trois districts ne présenterait pas d'avantages déterminants. Si la décision devait être prise de maintenir les districts actuels, un certain nombre d'améliorations devraient alors être apportées. Constatant que ces recommandations pouvaient apparaître en retrait des défis auxquels notre canton sera appelé à répondre ces prochaines années, il s'interroge toutefois sur l'adéquation de structures territoriales héritées du milieu du XIX^e siècle. Certes, cette «troisième voie» n'était pas, comme telle, intégrée dans le mandat attribué par le Conseil d'Etat au Comité de projet. Celui-ci a trouvé regrettable, cependant, de se limiter à publier des conclusions en apparence définitives, alors qu'il a pu se pencher sur des hypothèses non retenues au départ. C'est le sens que le Comité voyait de son rôle, que de proposer au Conseil d'Etat des réflexions nouvelles, voire innovatrices, fût-ce au prix d'une modification constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat juge ces pistes intéressantes. Elles méritent, de son point de vue, de faire l'objet de réflexions approfondies.

8.1 Le réexamen des tâches des préfets

La redéfinition du statut, du rôle et des tâches du préfet, tel qu'elle est évoquée plus haut¹, passe nécessairement par un réexamen des tâches assumées par ce magistrat.

Le «*noyau dur*» de l'*activité administrative* du préfet serait le suivant:

- surveillance des communes
- autorité de recours de première instance contre les décisions communales
- ordre public
- constructions.

¹ Cf. supra, pt 6.2

L'*activité politique* du préfet s'articulerait autour des thèmes suivants:

- collaboration régionale et intercommunale
- aménagement du territoire
- transports régionaux
- projets régionaux.

Il s'agirait de passer au crible l'ensemble des tâches exercées par le préfet afin de déterminer si et dans quelle mesure elles pourraient être confiées aux communes ou à l'Etat, voire abandonnées.

8.2 Du district à la circonscription administrative

Qu'à l'époque où l'on voyageait à pied ou à cheval, le Gouvernement ait éprouvé le besoin d'avoir un relais dans chacune des régions du canton, nul ne le conteste. Même si la fonction de préfet a considérablement changé ces dernières décennies, le maintien de districts, émanation du pouvoir étatique, dans un canton de moins de 300 000 habitants doté de moyens de transports et de communications performants peut faire l'objet de légitimes réflexions. Cela dans la sérénité, sans qu'on y voie une attaque contre les préfets, ou une remise en cause du travail remarquable qu'ils ont effectué jusqu'à aujourd'hui.

Une solution envisageable consisterait à «*découpler*» le tandem districts-préfets, autrement dit à se départir de la notion de districts en tant que supports de tâches administratives exécutées par un préfet. Les districts disparaîtraient au profit de simples circonscriptions administratives, sans qu'un magistrat soit placé à leur tête. Ces circonscriptions regrouperaient un maximum de tâches déconcentrées (état civil, poursuites, registre foncier, office de placement). Le cas échéant, en fonction des besoins spécifiques, d'autres tâches étatiques pourraient être déconcentrées à l'échelon de la circonscription.

On ne peut contester que notre canton doit subir une évolution dans sa gouvernance, tendant à un *renforcement de l'unité cantonale*. Il doit en effet trouver sa place entre les métropoles lémanique et bernoise. Le Rapport du Conseil d'Etat sur l'aménagement du territoire fait état, chiffres à l'appui, de «*l'influence diffuse du canton de Vaud*» sur les mouvements pendulaires provenant du Sud du canton². On voit également se créer des régions périphériques transcantoniales entre Estavayer-le-Lac, Payerne et Avenches, la Gruyère et le Pays-d'Enhaut. Par ailleurs, l'attraction de l'agglomération de Berne a pour conséquence que, aux yeux des autorités fédérales elles-mêmes, certaines communes de la Singine doivent d'ores et déjà y être intégrées³. C'est dire que, pour continuer à exister, non seulement comme porteur de tâches administratives, mais également comme un cadre de vie commune, pourvu d'une identité propre, le canton doit raffermir son unité. L'Etat entend également *renforcer le rôle des communes* en tant que collectivités publiques décentralisées. Le mouvement de fusion de communes devrait accélérer ce processus. Par des fusions, les communes atteindraient des tailles suffisantes pour se voir confier de nouvelles tâches et être à même de les assumer. De surcroît, la *modernisation des instruments de gestion administrative*, la spécialisation des agents publics sont de nature à procu-

² Rapport du Conseil d'Etat sur l'aménagement du territoire 2008, p. 34.

³ Il s'agit de Bösinggen, Schmitten et Wünnwil-Flamatt (cf. portail de l'Office fédéral de la statistique: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html).

rer des prestations de qualité à moindre coût et à éviter les doublons. Les administrés attendent que les décisions soient prises rapidement par des agents spécialisés dans leur domaine, pas par des organes politiques.

Dans ce cadre renouvelé, la nécessité de districts, tels qu'on les connaît, devient moins évidente.

On ne peut nier, bien sûr, que la centralisation ou la décentralisation de certaines tâches délicates serait de nature à poser problème. On pense, notamment, à la délivrance des permis de construire. De plus, les communes perdraient une aide certaine dans la résolution de problèmes qui les dépassent parfois, que ce soit pour des raisons juridiques (aménagement du territoire, protection de l'environnement) ou techniques.

Avec la disparition du préfet, on assisterait également à la disparition d'un promoteur d'initiatives et d'un médiateur. De nombreux projets ont vu le jour parce que le préfet a joué un rôle fédérateur clé. Qui ne peut nier que le visage culturel de certains districts ne serait sans doute pas le même sans l'intervention énergique et volontariste du préfet?

Ces options nécessiteraient certes des modifications constitutionnelles, dès lors que l'institution du préfet est ancrée dans le texte actuel et qu'un maximum de huit cercles électoraux y a été prévu.

Appelé à répondre à un questionnaire final, le Comité de projet a donné une préférence à cette piste de réflexion.

8.3 Le district, guichet unique de l'administration déconcentrée

Indépendamment du redécoupage territorial, l'Etat, comme les régions concernées, aurait avantage à ce que les diverses activités ou prestations offertes de manière déconcentrée, soient organisées et fournies de manière plus rationnelle, efficace et économique.

A l'heure actuelle, les tâches exécutées de manière déconcentrée par l'Etat sont organisées de manière verticale et cloisonnée, en fonction des unités, services et Directions dont elles dépendent:

- le registre foncier, qui dépend de la Direction des finances;
- l'office des poursuites, qui dépend de la Direction de la sécurité et de la justice et du Tribunal cantonal;
- l'état civil, qui dépend de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts;
- l'orientation scolaire et professionnelle, qui dépend de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport;
- l'office régional de placement, qui dépend de la Direction de l'économie et de l'emploi;
- la préfecture, qui dépend de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

On peut également citer:

- l'inspection scolaire, qui dépend de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (antenne régionale);
- le Service de l'enfance et de la jeunesse (antenne régionale), qui dépend de la Direction de la santé et des affaires sociales;

- le service dentaire scolaire, qui dépend de la Direction de la santé et des affaires sociales;
- la gendarmerie cantonale, qui dépend de la Direction de la sécurité et de la justice (police territoriale et de proximité).

Voire:

- la justice de paix, qui dépend de la Direction de la sécurité et de la justice et du Tribunal cantonal;
- les arrondissements forestiers, qui dépendent de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

La gestion de chacune de ces unités implique du personnel, avec des qualifications diverses, parfois élevées, des locaux, des équipements (de plus en plus coûteux). Souvent toutefois, les moyens mis à disposition de chacune de ces unités sont extrêmement limités et ne permettent d'assumer que le strict nécessaire, notamment en cas d'absences, de congés. La dissémination des locaux est problématique pour l'utilisateur et ne permet aucune synergie entre les services et prestations concernées. L'image de l'Etat ne s'en trouve pas renforcée, sans compter le potentiel d'économies galvaudé.

Le projet consiste à réunir dans une seule ou deux entités l'ensemble de ces services et prestations. Une «maison d'Etat» avec réception, back-office, secrétariat commun, salles de réunion et de conférence communes, etc. Un service juridique général serait à disposition pour traiter, à tout le moins préparer, les décisions et les affaires dans les divers domaines concernés.

La mise en place d'une telle solution n'est pas incompatible avec le lien hiérarchique et fonctionnel devant être maintenu avec chacun des services ou chacune des directions concernées. La préfecture fonctionne déjà sur un modèle analogue, puisque les services ou directions de référence pour les diverses prestations sont multiples.

La visibilité de l'Etat sortirait renforcée; l'organisation serait plus rationnelle et économique; elle serait susceptible d'assumer de manière efficace et sans grand frais supplémentaires de nouvelles prestations qui ont chaque fois leur coût lorsqu'elles sont centralisées.

Une telle solution est envisageable quelle que soit la structure territoriale à laquelle elle est associée (nouvelles régions ou districts actuels). Ce pourrait être un pas vers un nouveau découpage dans l'avenir. Chaque chef-lieu conservant sa «maison d'Etat» avec sa palette de prestations décentralisées, il sera plus facile d'imaginer ensuite un autre découpage au niveau politique ou pour certaines tâches justifiant une organisation en moins de sept districts.

9. LA QUESTION PARTICULIÈRE DES CERCLES ÉLECTORAUX

A l'heure actuelle, les cercles électoraux coïncident avec les limites des districts – à l'exception notable du district de la Sarine¹.

¹ En 1874, le constituant a indirectement fixé le nombre de districts dans la Constitution cantonale, en prévoyant que les cercles électoraux, au nombre de sept, auraient la même circonscription que les districts administratifs. Cette situation allait perdurer jusqu'en 1950, année au cours de laquelle le cercle électoral de la Sarine fut scindé en deux, sans que la disposition constitutionnelle soit pour autant modifiée.

A l'heure où on se pose la question d'un nouveau découpage des districts, la problématique des cercles électoraux doit être examinée.

110 députés au Grand Conseil à répartir, selon le système proportionnel, entre huit cercles électoraux au maximum et en assurant une représentation équitable des régions du canton: telle est la prescription de l'article 95 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004.

Après avoir rappelé quelques notions relatives aux systèmes électoraux et à la répartition actuelle des sièges du Grand Conseil, on présentera des exemples de nouveaux cercles électoraux.

9.1 Rappel de notions relatives aux systèmes électoraux

Décrits succinctement, les systèmes électoraux sont:

- *Le système majoritaire*

Ce système permet l'élection des candidats représentant la tendance majoritaire au sein du corps électoral. L'idée de base est de permettre au parti réputé le plus «populaire» de disposer d'une majorité au parlement et, du moins dans un régime parlementaire, de pouvoir former un gouvernement stable.

Selon l'article 106 Cst., le Conseil d'Etat est élu selon ce système.

- *Le système proportionnel*

Ce système a pour but de transposer proportionnellement les suffrages en mandats, afin que la composition du parlement reflète aussi fidèlement que possible les rapports de force entre les différents partis. Il favorise toutefois l'émiettement des voix et la multiplication des partis, ce qui peut empêcher la constitution d'une majorité stable, assumant pleinement la responsabilité du pouvoir.

- *Le système mixte*

Il consiste en une combinaison des systèmes proportionnel et majoritaire, la méthode majoritaire étant appliquée dans certaines circonscriptions déterminées d'avance, et la méthode proportionnelle dans les autres.

Les cantons ont une grande liberté en ce qui concerne l'organisation de leur système politique. L'article 39 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst. féd.) les oblige simplement à garantir un exercice des droits politiques selon des formes républicaines (représentatives ou démocratiques). Tant le système majoritaire que le système proportionnel satisfont sur le principe à ces exigences.

L'autonomie cantonale en matière d'élections trouve cependant ses limites dans les droits fondamentaux et, plus particulièrement, dans le principe d'égalité (art. 8 Cst. féd.) et la liberté de vote (art. 34 al. 2 Cst. féd.).

Selon la doctrine et la jurisprudence, le principe d'égalité implique l'égalité de droit en matière d'élections (*Wahlrechtsgleichheit*). Celle-ci se compose de trois postulats qui sont complémentaires.

a) Le principe de l'égalité des voix exige, d'une part, que chaque électeur dispose d'une voix, et d'une seule: le vote plural est interdit en démocratie (one man – one vote). Le même principe signifie, d'autre part, que tous les électeurs de la même circonscription aient le même nombre de suffrages, qu'ils puissent les exprimer

librement et que tous les suffrages valables soient pris en considération lors du décompte électoral. En d'autres termes, les électeurs doivent être traités formellement sur un pied d'égalité. Ce principe est absolu et ne souffre pas d'exceptions.

b) Le principe de l'égalité du poids électoral garantit à chaque électeur que sa voix est non seulement comptée de façon égale, mais qu'elle a le même poids que celle des autres électeurs. Cela implique notamment que les circonscriptions électorales soient en rapport avec le nombre des habitants, donc que les circonscriptions uninominales aient à peu près la même taille et que, dans les circonscriptions plurinominales, le rapport entre le nombre de sièges et la population soit aussi équilibré que possible. En raison du fait que les circonscriptions électorales sont souvent issues de l'histoire, ce principe n'est pas absolu. Le Tribunal fédéral, après avoir formellement nié ce principe dans un arrêt de 1973, lui reconnaît aujourd'hui valeur constitutionnelle, tout en admettant des exceptions lorsque, et la nuance est importante, celles-ci sont fondées sur la constitution.

c) Le principe de l'égalité des chances se rapporte à la répartition des sièges et confère à tous les électeurs les mêmes chances de contribuer à l'élection d'un député. Toutes les voix doivent ainsi participer également au résultat de l'élection et être prises en considération lors de la répartition des mandats. Cela implique que le nombre des suffrages qui ne sont pas pris en compte doit se réduire à un strict minimum, qui s'impose de façon contraignante, par exemple par le système de la répartition des restes. L'égalité des chances de succès a donc une portée qui va au-delà des circonscriptions électorales, car elle tend à réaliser son objectif dans l'ensemble du territoire concerné. Ce principe n'est cependant pas absolu, car les particularités du système de la représentation proportionnelle impliquent des atténuations. C'est la raison pour laquelle le Tribunal fédéral admet qu'en adoptant le système de la représentation proportionnelle, le constituant cantonal a opté pour une certaine égalité des chances de succès.

Le système proportionnel induisant la multiplication des partis au sein du parlement, les constituants et les législateurs cherchent souvent à l'aménager en modérant la proportionnalité par l'introduction de différentes modalités destinées à lutter contre l'émiettement des voix, à favoriser la formation d'une majorité, ou à protéger des minorités.

L'une de ces modalités est le quorum, en vertu duquel les suffrages obtenus par une liste électorale ne sont pris en considération dans la répartition proportionnelle que s'ils dépassent un certain pourcentage du nombre total des suffrages. Or, si ce pourcentage est trop élevé, l'égalité des chances de succès et l'idée même de la représentation proportionnelle se trouvent sérieusement compromises.

Dans un arrêt récent¹, le Tribunal fédéral a défini précisément les notions de quorum direct, indirect et naturel, qui étaient utilisées de façon variable et peu uniforme par la jurisprudence et la doctrine.

- *Quorum direct*

Le quorum direct est un pourcentage de suffrages valables fixé en général par la Constitution ou par la loi. Les

¹ ATF 129 I 185, Jdt 2004 I 691.

listes qui n'atteignent pas ce pourcentage sont directement exclues de la répartition des sièges dans le cercle électoral. Actuellement, le quorum maximal admis par la jurisprudence pour obtenir un siège entier est de 10 %, cette limite étant absolue.

- *Quorum indirect*

Le quorum indirect empêche l'accès à la répartition des sièges restants à toutes les listes qui n'ont pas atteint au moins le nombre nécessaire pour la première répartition et qui, de ce fait, n'ont pas un siège entier. Ce «nombre de répartition» correspond au quotient issu du nombre total de suffrages exprimés dans le cercle électoral et du nombre de sièges à y attribuer augmenté d'une unité. Ce quotient est arrondi au nombre entier directement supérieur. Autrement dit, la participation dépend de l'attribution d'au moins un siège plein lors de la première répartition.

- *Quorum naturel*

Le quorum naturel est une conséquence de la taille inégale des circonscriptions électorales et du nombre différent de sièges qui en résulte pour chacune de celles-ci. En effet, plus une circonscription est petite, moins elle a de mandats, et plus le nombre de suffrages qu'une liste doit atteindre pour obtenir un siège entier est élevé. Si elle n'atteint pas le quotient électoral (100 divisé par le nombre de sièges plus un), une liste ne peut pas participer à la première répartition des sièges. Ainsi, moins nombreux sont les sièges attribués à un cercle, plus une liste doit récolter de suffrages pour obtenir un siège plein.

Par exemple, dans un arrondissement bénéficiant de 19 sièges, il faudra qu'une liste bénéficie du 5% des voix pour participer à la répartition des sièges ($100 \% \div (19 + 1) = 5$). En revanche, dans un arrondissement n'ayant que 9 ou que 2 sièges, une liste devra obtenir respectivement 10% ou 33,33 % des voix.

Plus l'arrondissement électoral est petit, plus le quorum naturel sera élevé et plus le nombre des électeurs non représentés au parlement sera grand. Le quorum naturel pose dès lors un sérieux problème au regard du principe de l'égalité du poids électoral, car les voix émises pour un parti qui ne l'atteint pas ne sont pas prises en considération. Si les petites circonscriptions avec peu de sièges sont nombreuses, le système proportionnel se rapproche du système majoritaire.

Depuis 2004, le Tribunal fédéral considère, dans l'intérêt de la sécurité du droit, qu'un quorum naturel de plus de 10% n'est en principe plus compatible avec le système de la représentation proportionnelle, alignant ainsi sa jurisprudence sur celle portant sur le quorum direct. Il n'admet une exception à cette règle que si un quorum naturel supérieur repose sur un découpage imposé par la Constitution cantonale ou s'il résulte d'un découpage traditionnel du territoire cantonal établissant des unités qui, pour des motifs historiques, fédératifs, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux, créent un certain sentiment d'identité.

Ainsi, contrairement à celle fixée pour le quorum direct, la limite de 10% fixée pour le quorum naturel n'est pas absolue. Elle constitue un objectif vers lequel tendre, en particulier dans l'hypothèse d'une réorganisation électorale. Un dépassement de cette limite nécessite une justification objective particulière reconnue par le constituant ou le législateur comme ayant plus de poids que la

réalisation d'une égalité du droit de vote la plus parfaite possible.

9.2 Répartition actuelle des sièges du Grand Conseil

L'article 63 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) a la teneur suivante:

¹ *Les sièges du Grand Conseil sont répartis entre les cercles électoraux de la manière suivante:*

- a) le chiffre de la population légale du canton est divisé par le nombre de sièges au Grand Conseil;*
- b) le nombre entier immédiatement supérieur au résultat ainsi obtenu constitue le quotient pour la répartition;*
- c) chaque cercle électoral a droit à autant de sièges que le chiffre de sa population légale contient de fois le quotient;*
- d) les sièges non encore attribués sont répartis entre les cercles ayant obtenu les plus forts restes; si deux ou plusieurs cercles ont obtenu les mêmes restes et qu'il n'y ait plus qu'un siège à attribuer, le cercle électoral ayant la plus importante population légale l'emporte.*

² *Avant le renouvellement intégral du Grand Conseil, le Conseil d'Etat procède à une répartition des sièges en fonction de la dernière statistique de la population légale publiée officiellement.*

Par décret du 16 novembre 2005, le Grand Conseil a maintenu, pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2007–2011, les huit cercles électoraux qui étaient définis dans l'ancienne Constitution cantonale et qui correspondent aux districts administratifs, à l'exception de la Sarine, divisée en deux cercles (Ville de Fribourg et Sarine-Campagne).

En vue de l'élection du 5 novembre 2006, le Conseil d'Etat a, par arrêté du 22 août 2006, fixé ainsi la répartition des sièges du Grand Conseil pour la législature 2007–2011:

Cercle	Population légale au 31 décembre 2005	Sièges selon l'art. 63c LEDP	Reste	Sièges selon l'art. 63d LEDP	Législature 2007–2011 Total des sièges
Fribourg-Ville	33 008	14	682	1	15
Sarine-Campagne	53 445	23	338	0	23
Singine	39 523	17	270	0	17
Gruyère	41 514	17	2261	1	18
Lac	30 406	13	389	0	13
Glâne	18 882	8	410	0	8
Broye	23 119	10	29	0	10
Veveyse	14 057	6	203	0	6
Total	253 954	108	4582	2	110

Répartition des sièges au Grand Conseil pour la législature 2007–2011

Pour le cercle de la Ville de Fribourg, par exemple, le nombre des sièges a été déterminé comme suit:

Population du canton: 253 954

Nombre de députés au Grand Conseil: 110

Répartition selon 63 LEDP:

- a) $253\,954 \div 110 = 2308.67$
 b) Quotient de répartition: 2309
 c) $33\,008 \div 2309 = 14.29$ arrondi à 14
 d) $14 \times 2309 = 32\,326$

Reste: 682 ($33\,008 - 32\,326 = 682$)

Ayant, avec le cercle de la Gruyère, l'un des deux plus forts restes, la Ville de Fribourg a obtenu un 15^e siège.

Compte tenu des sièges attribués, le quorum naturel de chacun des huit cercles électoraux est le suivant:

Fribourg-Ville	6.25
Sarine-Campagne	4.16
Singine	5.55
Gruyère	5.26
Lac	7.14
Glâne	11.11
Broye	9.09
Veveyse	14.28

Quorum naturel par cercle électoral

Le quorum naturel des cercles de la Glâne et de la Veveyse est supérieur à la limite de 10% jugée compatible par le Tribunal fédéral avec le système de la représentation proportionnelle.

Dans le district de la Veveyse, le parti radical a d'ailleurs échappé de peu à l'éviction de la première répartition des sièges; il a en effet recueilli 2907, soit 14.49%, des 20 051 suffrages valables, à savoir 42 suffrages de plus (ou 7 listes complètes) que le quotient de répartition arrêté à 2865 suffrages.

La répartition des sièges entre les listes s'opère conformément aux articles 73ss LEDP.

Le tableau suivant indique quelle a été la répartition des sièges entre les listes lors du renouvellement du Grand Conseil en 2006:

	Ville	Sarine	Singine	Gruyère	Lac	Glâne	Broye	Veveyse	Total
PDC	5	7	7	7	3	3	3	2	37
PS	4	6	3	4	3	2	2	1	25
PLR	1	4	2	5	3	1	2	1	19
PCS	1	1	2						4
UDC	2	3	2	2	3	2	2	2	18
M. Ouv.		1	1						2
Verts	2	1							3
UDF									0
PEV									0
MPS									0
Avenir pour tous									0
ISO							1		1
PEV Verts PCS					1				1
Total	15	23	17	18	13	8	10	6	110

Répartition des sièges au Grand Conseil, par liste, pour la législature 2007-2011

9.3 Exemples «théoriques» de nouveaux cercles électoraux

Le quorum naturel des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse étant trop élevé, une solution pourrait être trouvée dans la réunion de ces deux districts dans un seul cercle, dont le quorum naturel serait de 6.66% ($100 : [(8+6)+1]$), sans modifier le découpage des autres cercles. Compte tenu des suffrages exprimés en 2006, la liste PDC aurait obtenu 6 sièges (+1), la liste PS 3 (=), la liste PLR 2 (=) et la liste UDC 3 (-1).

Dans le cahier d'idées N° 4 «Structures territoriales», élaboré dans le cadre des travaux de révision totale de la Constitution, un découpage du canton en trois régions, sur le modèle de l'organisation de la gendarmerie, a été évoqué: une première région serait formée des districts de la Sarine et de la Singine, une deuxième des districts de la Gruyère, de la Glâne et de la Veveyse et la troisième des districts du Lac et de la Broye. Si ces régions correspondaient à trois cercles électoraux, leur quorum naturel serait, respectivement, de 1.78%, 3.03% et 4.16%, ce qui serait parfaitement conforme au principe de l'égalité de droit en matière d'élections. Compte tenu des suffrages exprimés en 2006, la répartition des sièges entre les listes aurait été la suivante:

	Sarine Singine	Gruyère Glâne Veveyse	Lac Broye	Total
PDC	17 (-2)	12	6	35 (-2)
PS	12 (-1)	7	4 (-1)	23 (-2)
PLR	9 (+2)	8 (+1)	6 (+1)	23 (+4)
PCS	5 (+1)			5 (+1)
UDC	7	5 (-1)	5	17 (-1)
M.Ouv	3 (+1)			3 (+1)
Verts	2 (-1)			2 (-1)
UDF				0
PEV				0
MPS				0
Avenir pr tous				0
ISO			1	1
PEV/Verts/PCS			1	1
Total	55	32	23	110

Répartition des sièges au Grand Conseil dans l'hypothèse de 3 cercles électoraux

Les différences enregistrées dans ces deux exemples sont peu importantes. Elles sont dues principalement aux plus forts restes et n'ont pas une portée particulière. En conclusion, si l'on admet que, compte tenu de leur quorum naturel, les districts de la Glâne et de la Veveyse doivent faire l'objet d'un regroupement, tout découpage du canton en 3, 4, 5, 6, voire 7 cercles électoraux serait conforme au principe susmentionné et n'aurait pas modifié de manière sensible, en 2006, la composition politique du Grand Conseil.

Un nouveau découpage des cercles électoraux pourrait cependant avoir des conséquences importantes sur la représentation de certaines régions au parlement. Il y a lieu de rappeler qu'en 1950, le cercle de la Sarine a été divisé en deux parce que, suite aux déplacements de population, Sarine-Campagne ne parvenait plus à faire élire au Grand Conseil le nombre de députés auxquels elle estimait avoir droit. Un phénomène semblable pourrait se produire, par

exemple, pour un cercle électoral comprenant la Sarine et la Singine, la population de celle-ci étant d'environ 55% inférieure à celle du district de la Sarine.

Une telle situation ne pourrait pas être corrigée par la subdivision d'un cercle électoral en sous-arrondissements. Evoquée lors des premiers travaux de la Constituante, cette solution a été expressément écartée lors de la première lecture de l'avant-projet de Constitution.

Un second mode de correction envisageable est l'apparement, mesure technique signifiant que les listes apparementées comptent pour une seule lors de la répartition des sièges, lesquels font l'objet, dans une deuxième opération, d'un partage entre les listes apparementées. L'apparement interne aux circonscriptions peut concerner soit des listes de plusieurs partis, soit celles d'un seul parti. L'apparement de listes d'un seul parti concerne la représentation d'une grande circonscription; il permet à un parti de déposer deux ou plusieurs listes régionales.

L'article 66 LEDP interdit l'apparement lors des élections cantonales et communales.

Cette interdiction, qui visait exclusivement l'apparement des listes de plusieurs partis, a été décidée en 2001 par une large majorité du Grand Conseil, après un long débat, pour des motifs liés à la suppression du quorum direct alors existant et à la modification du mode de calcul de la proportionnelle (passage du système du plus fort reste à celui de la plus forte moyenne). Compte tenu du défaut de transparence reproché en outre à ce type d'apparement (les électeurs ne savent pas exactement pour qui ils votent), il paraît peu vraisemblable qu'il puisse être réintroduit dans la LEDP.

L'apparement de listes d'un même parti échappe en revanche à ce grief et pourrait, voire devrait être prévu par la LEDP, notamment si le découpage du territoire cantonal devait aboutir à la création de (très) grandes circonscriptions électorales. L'apparement a été au demeurant préconisé dans le rapport de décembre 2002, de la Commission 5 chargée de l'examen des dispositions de l'avant-projet de Constitution relatives au parlement.

Il y a lieu de préciser qu'un correctif pourrait être apporté à la situation existante (quorum naturel supérieur à 10% dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse) par une répartition centrale des mandats sur l'ensemble du territoire cantonal selon la procédure de répartition biproportionnelle ou la méthode Pukelsheim. L'idée de base de cette méthode consiste à conférer à tous les mêmes chances lors de l'élection d'un député et d'atténuer les effets négatifs du quorum naturel qui défavorise les petits partis dans les circonscriptions ayant peu de sièges. Malgré de nombreux inconvénients, certains partis politiques estiment toutefois que cette méthode devrait être également prise en compte.

Il est rappelé enfin que pour les élections générales de 2011, le système actuel a été validé par décision du Grand Conseil.

9.4 Synthèse des réponses au questionnaire

Un questionnaire identique a été soumis aux membres du Comité de projet et aux partis politiques représentés au Grand Conseil. Sans vouloir anticiper sur le débat touchant aux cercles électoraux, il était important, à ce stade déjà, d'associer les partenaires politiques à une réflexion portant sur le lien entre les structures territoriales administratives et les circonscriptions électorales.

Les questions suivantes ont été posées.

- ❑ La première question tendait à déterminer si des motifs déterminants (historiques, fédératifs, culturels, linguistiques, ethniques, religieux) justifiaient le maintien d'un dépassement, dans les petits cercles électoraux actuels, de la limite de 10% fixée pour le quorum naturel par le Tribunal fédéral.

La majorité des membres du Comité de projet a répondu par la négative. Les avis sont partagés au sein des partis politiques. La question touche, évidemment, les cercles de la Glâne et de la Veveyse, qui ne répondent pas aux exigences du Tribunal fédéral. La question est délicate, tant il est vrai qu'une modification qui ne toucherait que deux cercles électoraux pourrait être mal perçue.

- ❑ La deuxième question consistait à déterminer si le découpage des cercles électoraux devait être revu, dans le but de tendre vers des circonscriptions électorales plus égales en matière de population.

Ici encore, les membres du Comité de projet ont répondu affirmativement dans leur grande majorité; les partis politiques sont, pour cette question également, divisés.

- ❑ A la question de savoir si les cercles électoraux devraient correspondre aux districts administratifs, le Comité de projet est cette fois-ci divisé, alors que la majorité des partis répond par la négative.

- ❑ Un découpage en trois cercles électoraux est-il envisageable? La majorité des membres du Comité de projet et des partis politiques pense que oui.

10. LES OPTIONS DU GOUVERNEMENT

Sur la base des réflexions approfondies du Comité de projet, le Conseil d'Etat a arrêté les options suivantes.

- ***Il préconise d'abandonner pour l'instant un redécoupage du territoire du canton en trois districts.***

Les motifs évoqués par le Comité de projet dans son rapport final sont convaincants. Aucun argument décisif ne permet d'affirmer, avec le degré de certitude attendu, que les avantages – indéniables – d'une telle solution seraient déterminants au point de bouleverser la situation existante. Dès l'instant où l'existence des districts n'est pas remise en cause, leur réduction précéderait d'une volonté de réformer à tout prix.

- ***Le Conseil d'Etat appelle de ses vœux, cependant, une redéfinition du statut et du rôle des préfets.***

Les tâches des préfets paraissent en effet trop nombreuses, trop dispersées pour que ces magistrats puissent continuer à jouer pleinement leur rôle de promoteurs de leur district. On ne peut leur demander d'assurer la coordination de projets régionaux, de se préoccuper de développement territorial ou de transports sans les décharger d'attributions qui pourraient être confiées ou aux communes, ou à l'administration centrale.

Le Gouvernement estime en outre qu'au vu de l'insécurité, voire de la confusion, provoquées par son caractère hybride, la fonction préfectorale (lieutenant du Gouvernement et promoteur du district) devra être réexaminée.

La fonction du préfet et ses attributions devraient être revues sous les angles suivants:

- a) L'examen de son rôle en tant que représentant du Conseil d'Etat et de ses directions dans son district.
- b) La redéfinition du «noyau dur» de l'activité administrative :
 - surveillance des communes
 - autorité de recours de première instance contre les décisions communales
 - ordre public
 - constructions.
- c) L'articulation de son activité politique autour des thèmes suivants:
 - collaboration régionale et intercommunale
 - aménagement du territoire
 - transports régionaux
 - projets régionaux.

• **Le Conseil d'Etat souhaite que soient explorées d'autres pistes de réflexion.**

Le Comité de projet a, aux termes de ses travaux, évoqués d'autres pistes de réflexion.

Parmi celles-ci, l'idée de passer du district à la simple circonscription administrative est, aux yeux du Conseil d'Etat, intéressantes à deux titres.

En premier lieu, elle répond au souci de rationalisation des activités de l'Etat. En second lieu, elle permet de s'interroger sur l'adéquation de structures mises en place au XIX^e siècle avec les besoins actuels de la population ainsi qu'avec le souci de répondre efficacement à ses besoins.

Le Conseil d'Etat a conscience que la Constitution de 2004 a maintenu, et les districts, et les préfets mais sans en déterminer le nombre. Toutefois, les discussions qui ont été menées au sein du Comité de projet ont mis en lumière des idées et des réflexions l'amènent à ouvrir, sans tabou, le débat sur l'existence même des districts, tels qu'on les connaît aujourd'hui.

• **Le Conseil d'Etat souhaite que soit mis en chantier, rapidement, le redécoupage des cercles électoraux.**

Le Gouvernement entend que soit levée, dans les meilleurs délais, l'hypothèque touchant le découpage actuel des cercles électoraux, hypothèque liée aux exigences posées par le Tribunal fédéral et rappelées plus haut¹. Compte tenu des réponses données par les membres du Comité de projet et par les partis politiques aux questions qui leur ont été posées, ce projet doit être mis en œuvre rapidement.

11. CONCLUSION

Le chantier qui consiste à revisiter les structures territoriales est non seulement complexe mais également empreint d'un caractère émotionnel marqué. Il touche en effet une institution bi-séculaire, celle des districts et des préfets. Il est vrai que cette structure territoriale propre au canton de Fribourg a fait ses preuves et celles et ceux

qui y sont attachés, souvent par sentimentalisme, objecteront qu'il n'y a pas de motifs pertinents à la modifier, voire à l'abandonner. D'autres estiment en revanche que d'autres modes d'organisation de l'Etat, plus adaptés à l'évolution, s'imposent. Le débat est donc sensible et les changements nécessaires doivent être bien acceptés. D'où l'importance que le Grand Conseil se prononce sur ce rapport. En particulier sur les évolutions possibles, afin de permettre au Conseil d'Etat d'orienter les travaux qu'il y aura lieu d'entreprendre en vue de la concrétisation des mesures à mettre en œuvre.

On pourrait avoir l'impression que le résultat de plusieurs années de travail et de réflexion du Comité de projet sur nos structures territoriales manque d'ambition. Une telle impression est fautive. Ce processus, qui a été conduit sans a priori et sans tabou, a démontré que les structures territoriales actuelles continuent de remplir leur mission à la satisfaction de la population. Les préfets sont appréciés tant par les administrés que par les communes. Ils sont considérés, à raison, comme des éléments fédérateurs et des porteurs d'initiatives au sein de leur région. Réduire le nombre de districts sans que des avantages déterminants soient démontrés reviendrait à changer pour changer. Ni le Comité de projet, ni le Conseil d'Etat n'ont perçu ces avantages.

Pour autant, le Gouvernement ne reste pas insensible aux réflexions du Comité de projet, quant à s'interroger sur la réelle adéquation de ces structures aux exigences du XXI^e siècle. Placé devant un article constitutionnel clair, le Comité de projet ne pouvait conduire ces réflexions à leur terme. Il revient au Conseil d'Etat de les poursuivre.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport, dans lequel il formule les propositions suivantes:

1. confirmer le découpage actuel des structures territoriales;
2. redéfinir le statut, le rôle et les tâches des préfets;
3. explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions administratives;
4. mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux.

Annexe 1: Tableau «L'organisation administrative: quelques notions théoriques»

Annexe 2: Cartographie de l'organisation administrative territoriale actuelle

¹ ATF 129 I 185, Jdt 2004 I 691.

ANNEXE 1

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE: QUELQUES NOTIONS THÉORIQUES

La centralisation, la décentralisation et la déconcentration

Systèmes	L'administration centralisée		L'administration décentralisée
	La centralisation	La déconcentration	
Notion	Concentration de l'ensemble du pouvoir de décision dans les mains d'un organisme unique (en l'espèce l'Etat), organisé de façon hiérarchique. Ce système est atténué par la déconcentration (voir ci-contre).	L'exercice du pouvoir de décision est confié à des services subordonnés hiérarchiquement à l'autorité centrale, mais qui ont le pouvoir de prendre eux-mêmes des décisions et des mesures dans le cadre strict des instructions reçues.	Forme d'organisation de l'administration qui consiste à confier l'exercice de tâches administratives à des organismes distincts de l'administration centrale, en leur octroyant une certaine autonomie, mais en les soumettant à la surveillance de l'administration centrale.
Répartition territoriale	Pas de circonscriptions administratives. Tout est rassemblé «autour» de l'Etat central.	Création de circonscriptions administratives pour l'exécution de tâches générales (déconcentration territoriale, par exemple, les districts); ou de services spéciaux déconcentrés (déconcentration fonctionnelle, par exemple les inspecteurs scolaires, les bureaux du registre foncier, les offices de poursuites, les offices d'état civil), éventuellement délocalisés sur l'ensemble du territoire.	L'administration décentralisée est en général également délocalisée (par exemple, les communes), mais cela peut, exceptionnellement, ne pas être le cas si l'on est en présence d'une décentralisation administrative fonctionnelle (par exemple, l'Institut agricole de Grangeneuve, les Etablissements pénitentiaires de Bellechasse).
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • l'unification de la gestion administrative est mieux garantie; • la concentration du pouvoir devrait garantir une gestion plus impartiale des affaires administratives; • permet d'harmoniser le développement régional. 	<ul style="list-style-type: none"> • permet d'alléger le pouvoir central de certaines affaires administratives; • l'agent déconcentré rapproche l'administration (centrale) du peuple; • le <u>contrôle hiérarchique</u> garantit une unité de vue dans la gestion administrative; • met à disposition de la société une administration rapide; • administration en principe impartiale. 	<ul style="list-style-type: none"> • la décentralisation est plus démocratique que la déconcentration et que la centralisation; • la collectivité décentralisée jouit de la personnalité morale qui lui permet de se gérer seule; • <u>pouvoir de surveillance</u> du pouvoir central; • l'organe décentralisé est à même d'agir rapidement.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> • les décisions sont prises au sommet de la hiérarchie; • les décisions peuvent ne pas être vraiment perçues et être mal acceptées par les administrés; • l'Etat décide de tout jusqu'à l'extrémité de son territoire; • cela peut conduire à des systèmes autoritaires; • cet organisme central unique peut être rapidement surchargé et risque de souffrir de lenteur. 	<ul style="list-style-type: none"> • les décisions de l'agent déconcentré sont toujours prises sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central; • les intérêts du pouvoir central priment en général les intérêts locaux; • ne permet pas à la circonscription administrative de se gérer elle-même. 	<ul style="list-style-type: none"> • le niveau de vie des habitants peut différer considérablement entre les collectivités locales décentralisées; • les intérêts locaux peuvent primer sur les intérêts généraux; • risque de provoquer la diversité et la disparité de l'administration.

Système	La délocalisation
Notion	La délocalisation est indépendante des aspects de répartition des tâches et des compétences résultant de la déconcentration ou de la décentralisation administrative . Elle n'a trait qu'à la localisation ou à l'implantation physique des unités de l'administration et ne concerne que la répartition des unités administratives sur l'ensemble du territoire.
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • permet une meilleure prise en compte des régions périphériques sous l'angle de leur développement économique et en ce qui concerne leurs liens avec l'administration cantonale; • rend plus sensibles et concrets les besoins et sensibilités régionales au sein de l'administration; • la délocalisation dans une région périphérique peut améliorer la situation de l'emploi dans la région concernée; • permet une répartition des dépenses publiques entre les régions; • peut encourager le plurilinguisme et le multiculturalisme au sein de l'administration; • permettrait peut-être de réaliser des économies dans la gestion du parc immobilier de l'Etat.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> • le personnel est souvent réticent face à une délocalisation; • les services qui sont en contact étroit avec le Conseil d'Etat se prêtent moins à une délocalisation.

**ANNEXE 2
CARTOGRAPHIE DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE ACTUELLE**

Organisation en deux circonscriptions



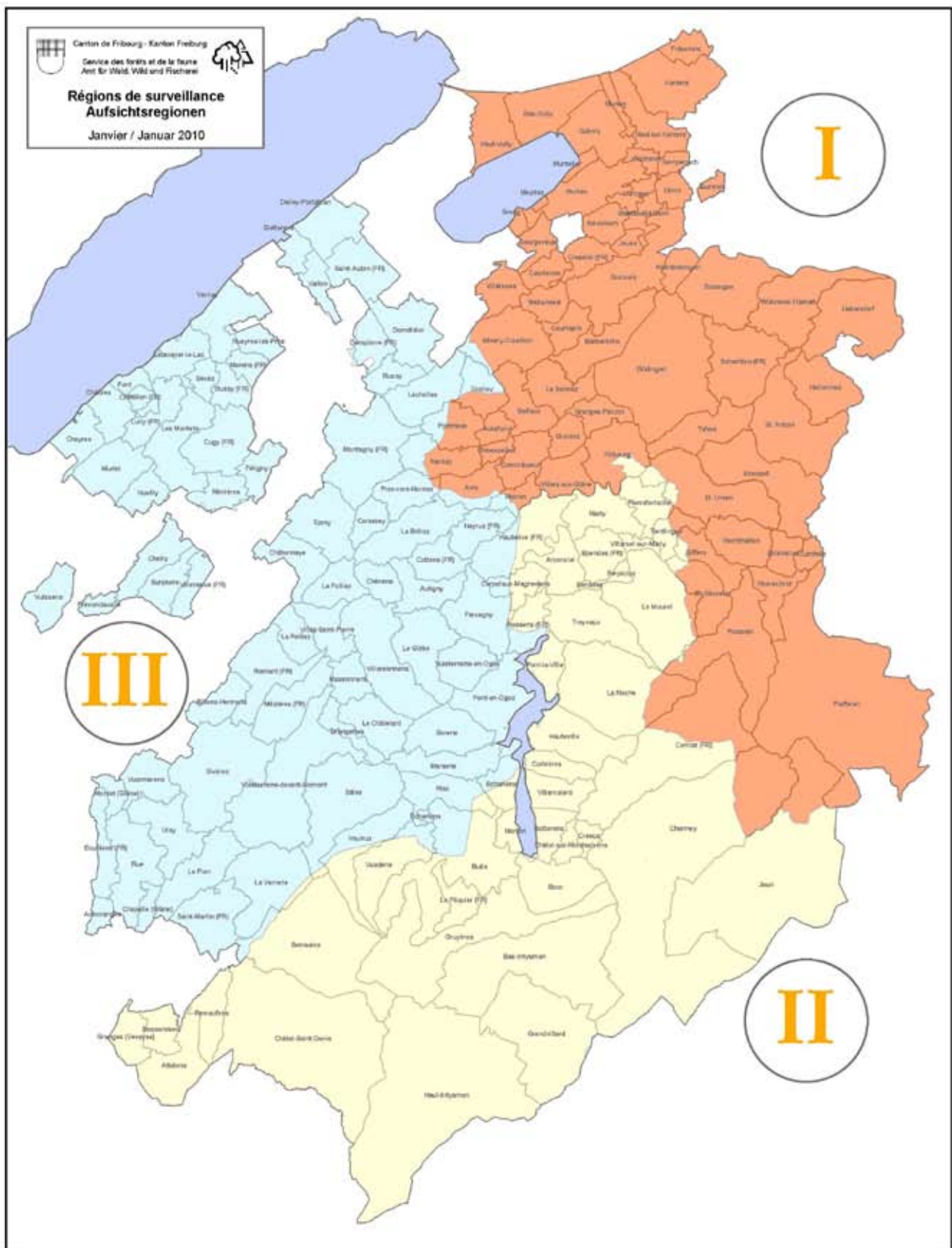
1. Surveillance des activités des contrôleurs officiels de la vendange
2. Analyse des vins AOC

Organisation en deux arrondissements



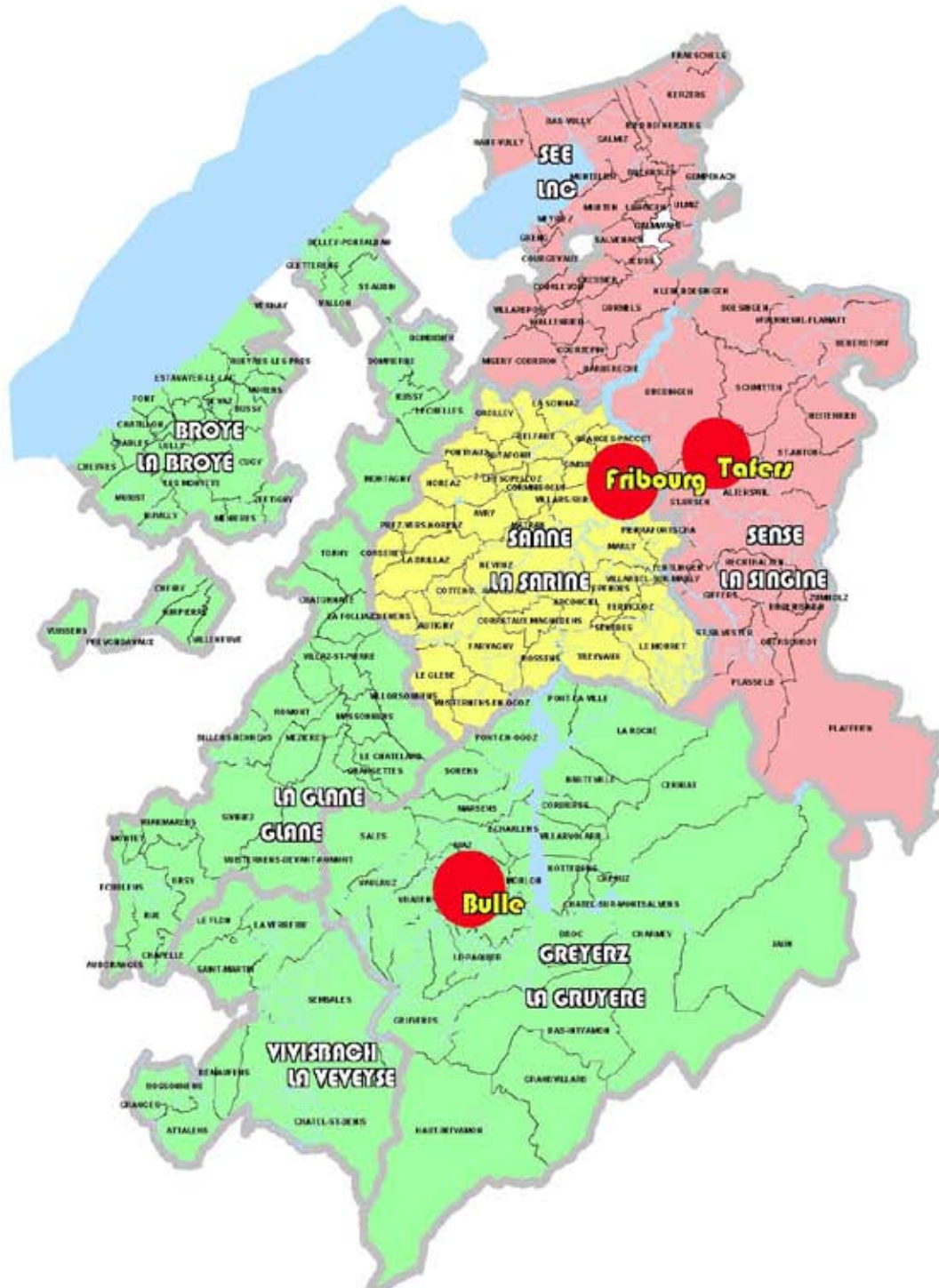
Secteurs de vérification et contrôle des instruments de mesure utilisés dans le commerce

Organisation en trois régions



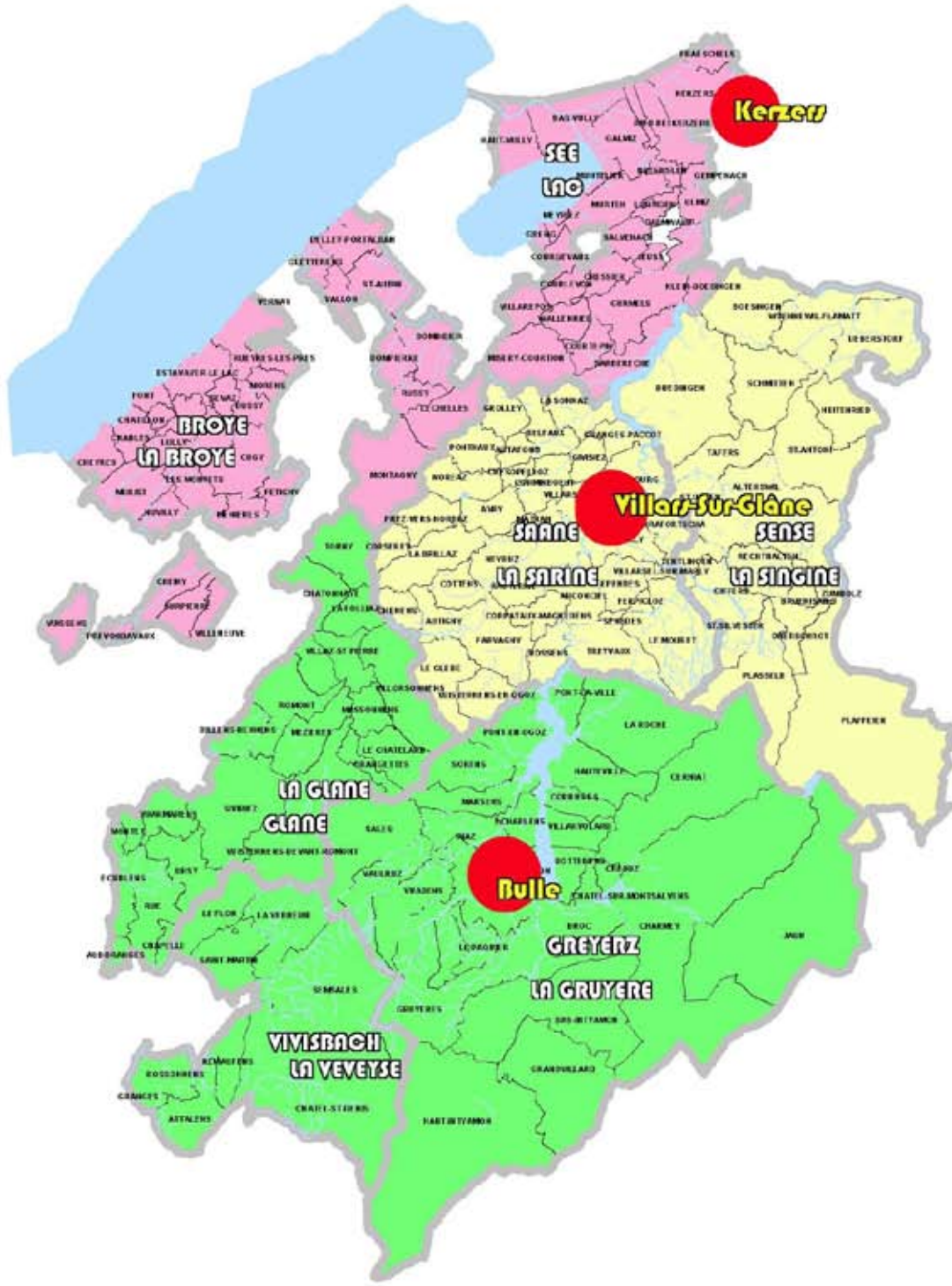
Surveillance de la faune

Organisation en trois régions



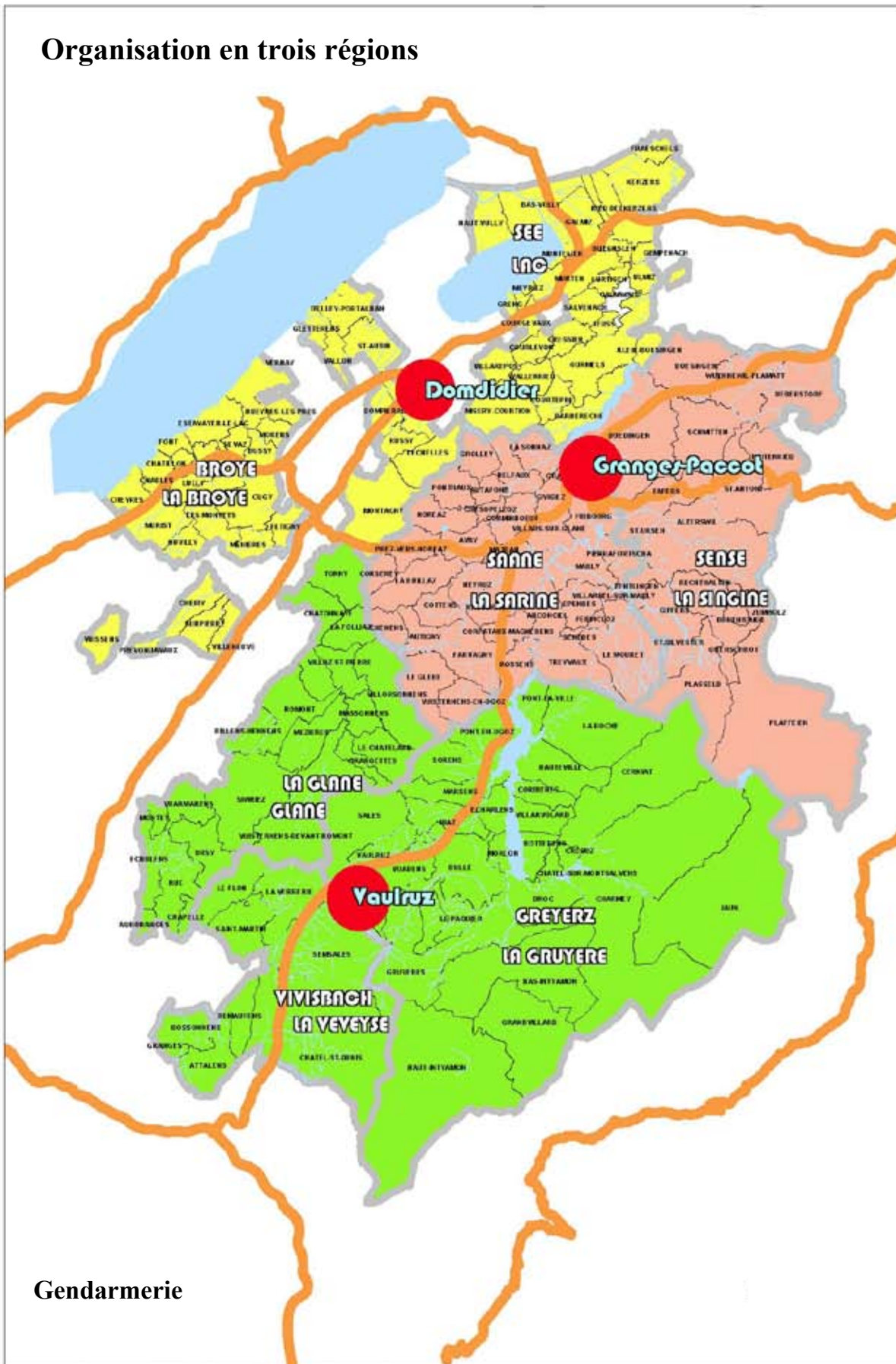
1. Conciliation en matière de bail à loyer et de bail à ferme non agricole
2. Contestations en matière de bail à loyer et de bail à ferme non agricole

Organisation en trois régions



Protection civile (compagnies d'intervention)

Organisation en trois régions



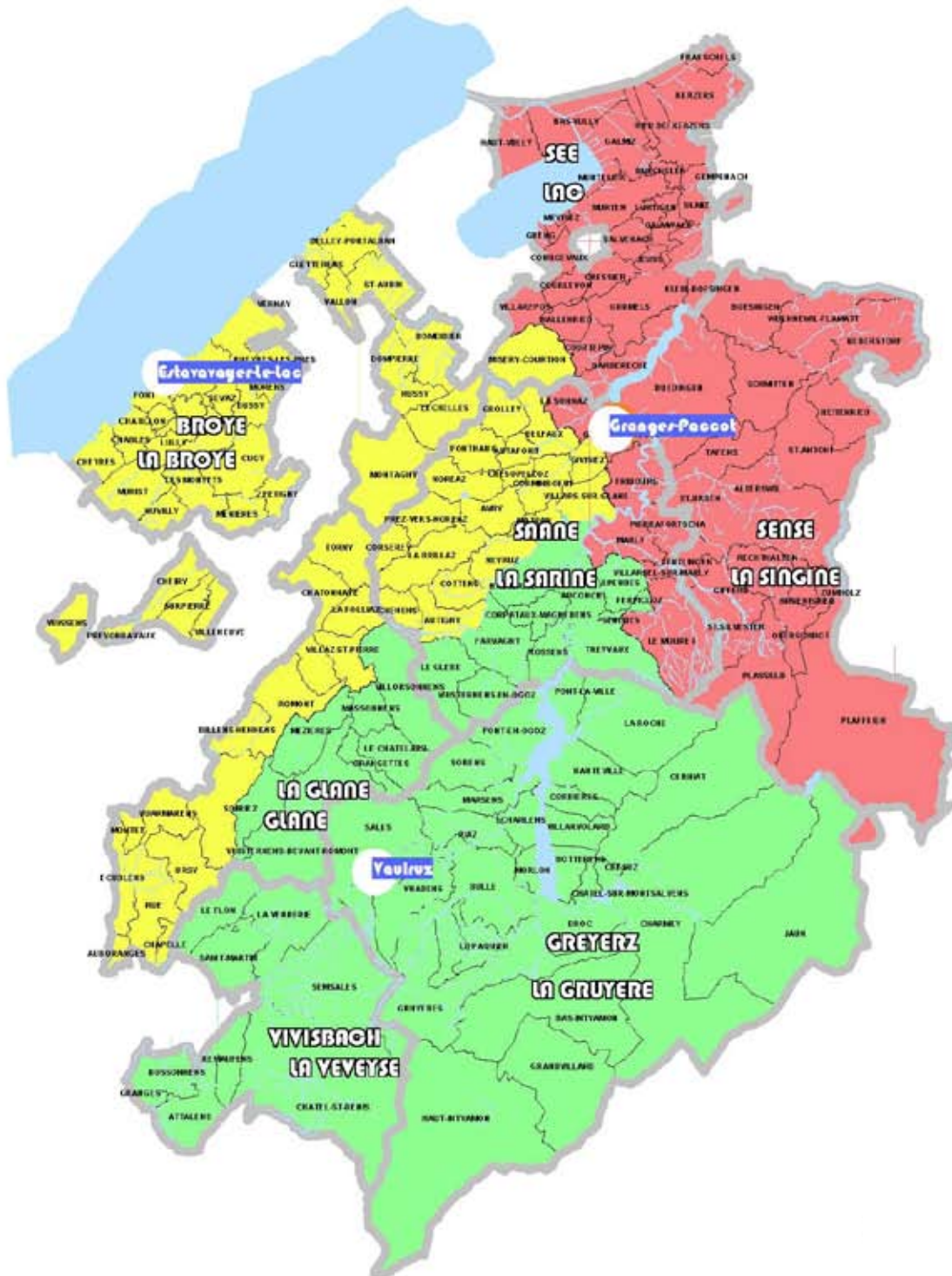
Gendarmerie

Organisation en trois régions



Lutte contre le chômage

Organisation en trois régions



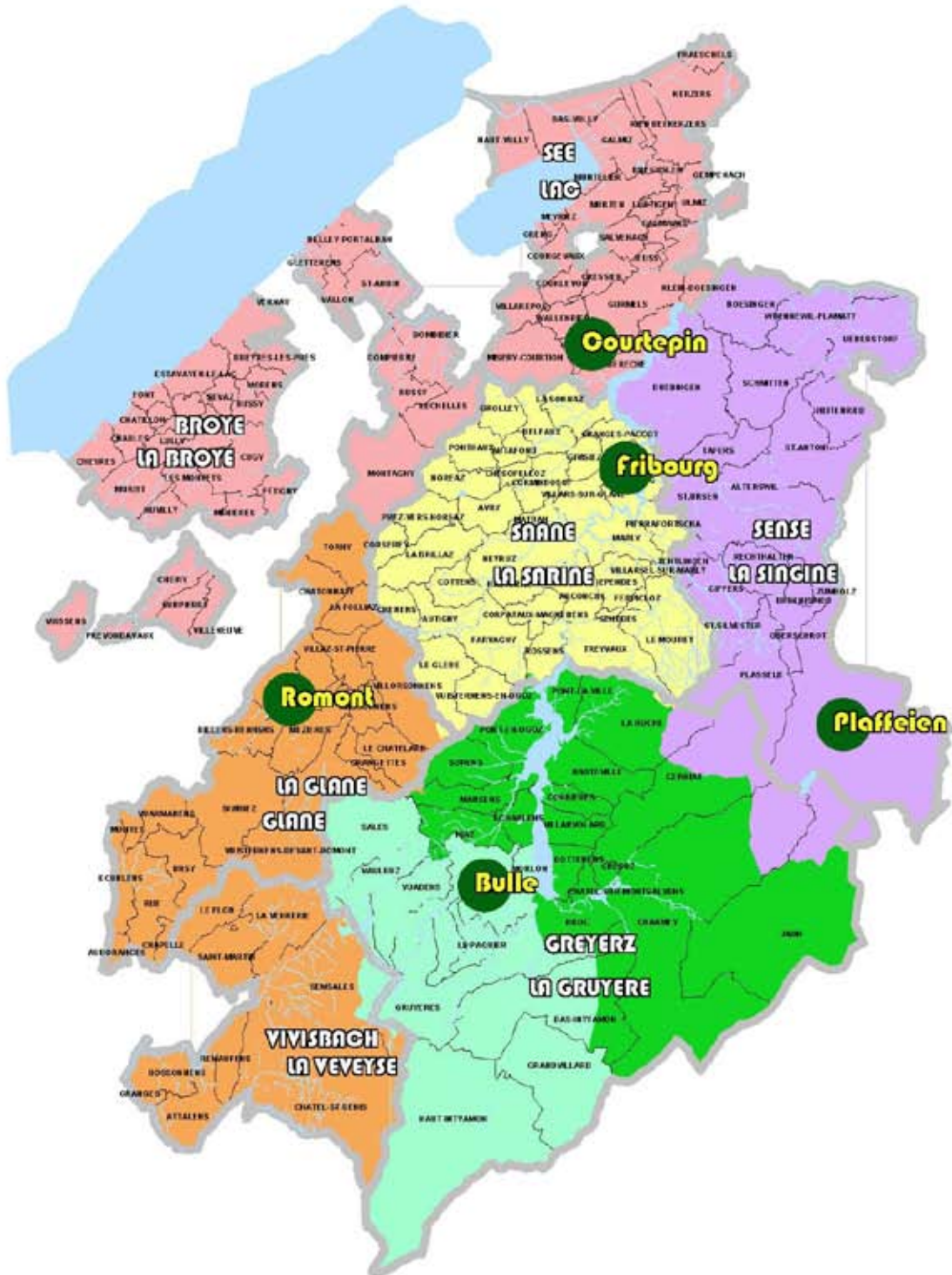
Contrôle et entretien des routes cantonales

Organisation en quatre régions



Hébergement collectif de premier accueil en faveur des requérants d'asile

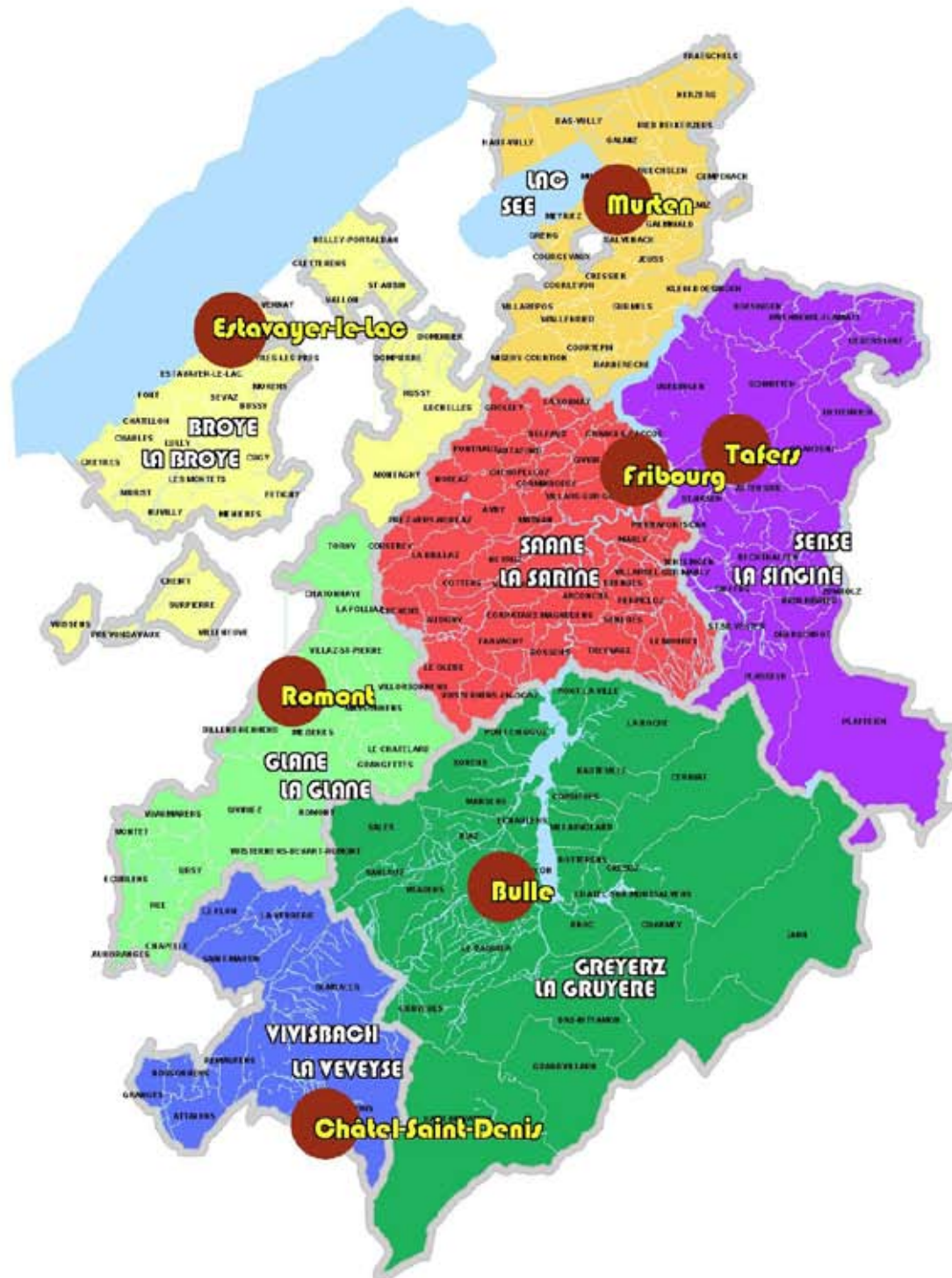
Organisation en six arrondissements



Exécution de la législation forestière

5 bureaux décentralisés (les deux arrondissements de la Gruyère occupent un bureau commun)

Organisation selon les sept districts administratifs



Tâches mentionnées aux pages suivantes

Organisation selon les sept districts administratifs

EN RELATION AVEC LES ACTIVITÉS PRÉFECTORALES

1. Election des préfets

2. Tâches préfectorales générales, soit:

- contribution au développement du district, en particulier en favorisant la collaboration générale et intercommunale, et en particulier:
 - en favorisant la promotion des activités culturelles dans son district en veillant à la concertation et à la coopération intercommunales (en particulier pour la création et la gestion d'institutions culturelles ou de salles de spectacles d'importances régionale);
- information du Conseil d'Etat et des Directions sur les faits qui les concernent ou requièrent leur intervention;
- renseignements aux habitants s'agissant de leurs relations avec les autorités cantonales ou communales;
- coordination des activités de l'administration cantonale dans l'exécution d'actions déterminées;
- haute surveillance des fonctionnaires dans le district;
- maintien de l'ordre public, pour lequel le préfet dispose de la police cantonale;
- représentation du Conseil d'Etat dans les manifestations publiques;
- surveillance de la bonne administration des communes et conseil aux communes
- connaissance des recours administratifs dirigés contre des décisions communales

3. Tâches préfectorales spéciales, soit:

Activités de surveillance

- activités des préposés au contrôle des habitants
- du déroulement régulier de tous les scrutins fédéraux, cantonaux et communes

Infractions poursuivies sur plainte

- Tentative de conciliation des parties

Poursuite d'infractions à des lois administratives:

- en matière de contrôle des habitants
- en matière de biens culturels
- en matière d'impôt sur les chiens
- en matière de constructions
- en matière de protection de la faune et de la flore
- en matière de protection des escargots
- en matière de cueillette des champignons
- réserve naturelle du lac de Pérolles
- réserve naturelle du lac de Vanil-Noir
- réserve forestière des Vanils du Paradis et de la Fayère
- en matière de police du feu et de protection contre les éléments naturels
- en matière d'assurance des bâtiments
- prescriptions de la loi sur les routes

- prescriptions de la loi sur l'aménagement des eaux
- infractions aux art. 90 ch. 1, 91 ch. 3, 92 al. 1, 93 ch. 2, 95 ch. 1, 96 ch. 1, 98 et 99 LCR
- contraventions de droit cantonal en matière de circulation routière
- infractions à la législation sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce
- infractions à la réglementation concernant l'acétylène, l'oxygène et le carbure de calcium
- contraventions à la législation sur la sanctification des dimanches et des fêtes
- contraventions à la législation sur l'exercice du commerce
- infractions à la loi sur les réclames et la législation fédérale sur les réclames routières
- infractions à la législation sur les appareils et salons de jeu
- infractions à la loi sur le tourisme
- infractions à la loi sur les établissements publics et la danse
- infractions à la loi sur les cinémas et les théâtres
- infractions à la loi cantonale sur les loteries

Prêter leur concours/coordonner

- dans les domaines de la culture
- pour la constitution et la gestion d'associations pour l'aménagement régional
- dans le cadre des initiatives prises par les communes pour améliorer le réseau routier
- en faveur des tâches attribuées aux communes par la loi sur la santé dans la mesure où plusieurs communes du district sont concernées
- en vue d'assurer la coordination des mesures ordonnées en matière de protection des végétaux, surveiller leur exécution et dénoncer les infractions à la législation sur la protection des végétaux

Assermentation:

- des autorités communales élues
- des contrôleurs officiels de la vendange
- des gardes-faune
- des gardes-faune auxiliaires

Contrôle des habitants

- tient, sous la forme d'un double des contrôles communaux, un contrôle des habitants du district
- réception des avis d'arrivée et départ des habitants et des autorisations de séjour et d'établissement pour étrangers
- pour les districts autres que celui de la Sarine, réception des annonces faites par les étrangers pour remplir leurs obligations relatives à leur établissement et à leur séjour, et transmission du dossier au Service de la population et des migrants

Exercice des droits politiques

- correction des listes électorales s'agissant de l'élection au Grand Conseil et à la fonction de préfet
- toilettage et rectification des listes électorales

- publication de la composition des autorités communales élues
- réception des listes électorales
- proclamation des personnes élues au GC
- communication du tableau récapitulatif des résultats du district

Protection civile

- met sur pied les corps locaux pour les engagements en appui des compagnies d'intervention
- met sur pied les compagnies d'intervention pour les engagements dans le district

Réunions publiques et cortèges

- délivrance des autorisations pour les réunions publiques et les cortèges

Perception de l'impôt sur les chiens

- facturation et délivrance des permis et des marques de contrôle

Constructions

- prononcé sur les demandes de permis de construire
- prononcé sur les demandes de permis de démolir
- prononcé sur les demandes de permis d'exploiter
- prononcé sur les demandes préalable et permis d'implantation
- ordonner les mesures nécessaires en cas de travaux non conformes
- permis d'occuper
- ordonner les mesures de police
- exécution par substitution

Protection des animaux

- veiller au respect des mesures ordonnées en vertu de la législation sur la protection des animaux

Défense contre l'incendie

- autoriser ou obliger plusieurs communes à organiser en commun le service de défense contre l'incendie;
- approuver les règlements communaux de défense contre l'incendie;
- exiger des établissements à risque la création de groupes d'extinction ou de sapeurs-pompiers;
- ordonner un service de garde, tels que piquets en temps d'orage, etc;
- ordonner les mesures de protection à prendre par les particuliers;
- procéder, dans chaque commune, à l'inspection du corps des sapeurs-pompiers, à la visite du matériel et des installations de défense contre l'incendie;
- ordonner périodiquement des exercices régionaux de sapeurs-pompiers;
- convoquer les présidents des commissions locales du feu et les commandants de sapeurs-pompiers du district;
- autoriser la mise en service des ascenseurs, des monte-charge et des escaliers mécaniques

Assurance des bâtiments

- ouvre et instruit l'enquête administrative lors de sinistres provoqués par le feu (sauf les cas où les dégâts sont peu importants et où on peut soupçonner l'existence d'une infraction);
- pourvoit à l'ouverture des enquêtes pénales en relation avec des sinistres;
- ordonne les mesures de sûreté qui s'imposent lors d'un sinistre

Utilisation des forces hydrauliques

- instruction des demandes de concession et transmission des dites au CE

Circulation routière

- octroi des autorisations d'utiliser des haut-parleurs montés sur des véhicules automobiles

Navigation aérienne

- collaboration aux enquêtes administratives en cas d'accident

Etudes d'impact sur l'environnement

- réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement en cas de permis d'implantation (art. 152 LATeC) et de permis de construire ou d'exploiter (art. 135ss LATeC)

Protection des eaux contre la pollution

- prêter son concours à la DAEC, notamment pour surveiller des mesures ordonnées, pour promouvoir des travaux régionaux d'épuration ou d'assainissement et pour dénoncer les infractions aux dispositions de la législation fédérale et cantonale

Protection contre le bruit

- autorisation de construire des bâtiments nouveaux lorsque les valeurs limites d'émission sont dépassées

Eau potable

- Exécution, confiée par la DSAS, des mesures prises en application de la loi sur l'eau potable

Lutte contre l'alcoolisme

- Prononcé de mesures (interdiction de consommer de l'alcool, interdiction d'auberges, traitement de l'alcoolique)

Sépultures

- Délivrance des autorisations pour le transport de personnes décédées d'une commune dans une autre (par le préfet du lieu de destination)

Soins et aide familiale à domicile

- Présidence de la commission de district

Etablissements médico-sociaux pour personnes âgées

- Désignation des membres de la commission de district et, en principe, présidence de celle-ci

Chasse

- Délivrance des permis de chasse (préfecture du lieu de domicile, sauf préfecture de la Sarine pour les chasseurs qui ne sont pas domiciliés dans le canton ou qui le sont depuis moins de six mois)

Pêche

- Délivrance des permis de pêche

Mines

- Réception des déclarations de l'intention de faire des recherches de minéraux
- Délivrance d'attestation de découverte de minerai

Réclames

- Délivrance des autorisations de réclames et des dérogations y relatives
- Ordonner l'enlèvement ou la suppression d'installations servant de support à la réclame ou de réclames en mauvais état
- Ordonner l'enlèvement et la suppression de réclames non autorisées

Appareils et salons de jeu

- Prononcé de la fermeture provisoire d'un salon de jeu en cas de désordre

Substances explosibles

- Délivrance des permis d'acquisition requis pour les matières explosives et pour des engins pyrotechniques utilisés à des fins industrielles, techniques ou agricoles
- Délivrance des autorisations exceptionnelles pour l'emploi de poudre de guerre lors de la commémoration d'événements historiques ou à l'occasion de manifestations analogues

Etablissements publics et danse

- Octroi et retrait des patentes K (pour une manifestation temporaire telle que comptoir, fête sportive, populaire ou champêtre)
- Octroi et retrait des permis de danser
- Autoriser l'ouverture anticipée des établissements publics, les prolongations ainsi que l'ouverture nocturne
- Octroi de dérogations aux prescriptions concernant l'âge d'admission dans les établissements publics et lors de danses publiques
- Prononcé de la fermeture provisoire d'un établissement public en cas de désordre
- Prise des mesures contre les nuisances excessives
- Fixer l'horaire exceptionnel d'ouverture

Cinémas et théâtres

- Octroi et retrait de l'autorisation pour l'ouverture ou la transformation d'une entreprise de projection de films ou de représentations théâtrales (autorisation d'installer)

Loteries

- Octroi et retrait des autorisations de lotos

8. Etat civil, soit:

- constatation de l'état civil en général;
- tenue des registres d'état civil;
- célébration des mariages;
- délivrance des actes d'état civil;
- délivrance des actes d'origines;

9. Registre foncier, soit:

- tenue du registre foncier;
- délivrance d'extraits du registre foncier

10. Droits de mutations soit:

- taxation et rappel des droits de mutation et centimes additionnels communaux;
- taxation et rappel des droits sur les gages immobilier

11. Impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole

12. Poursuites, soit:

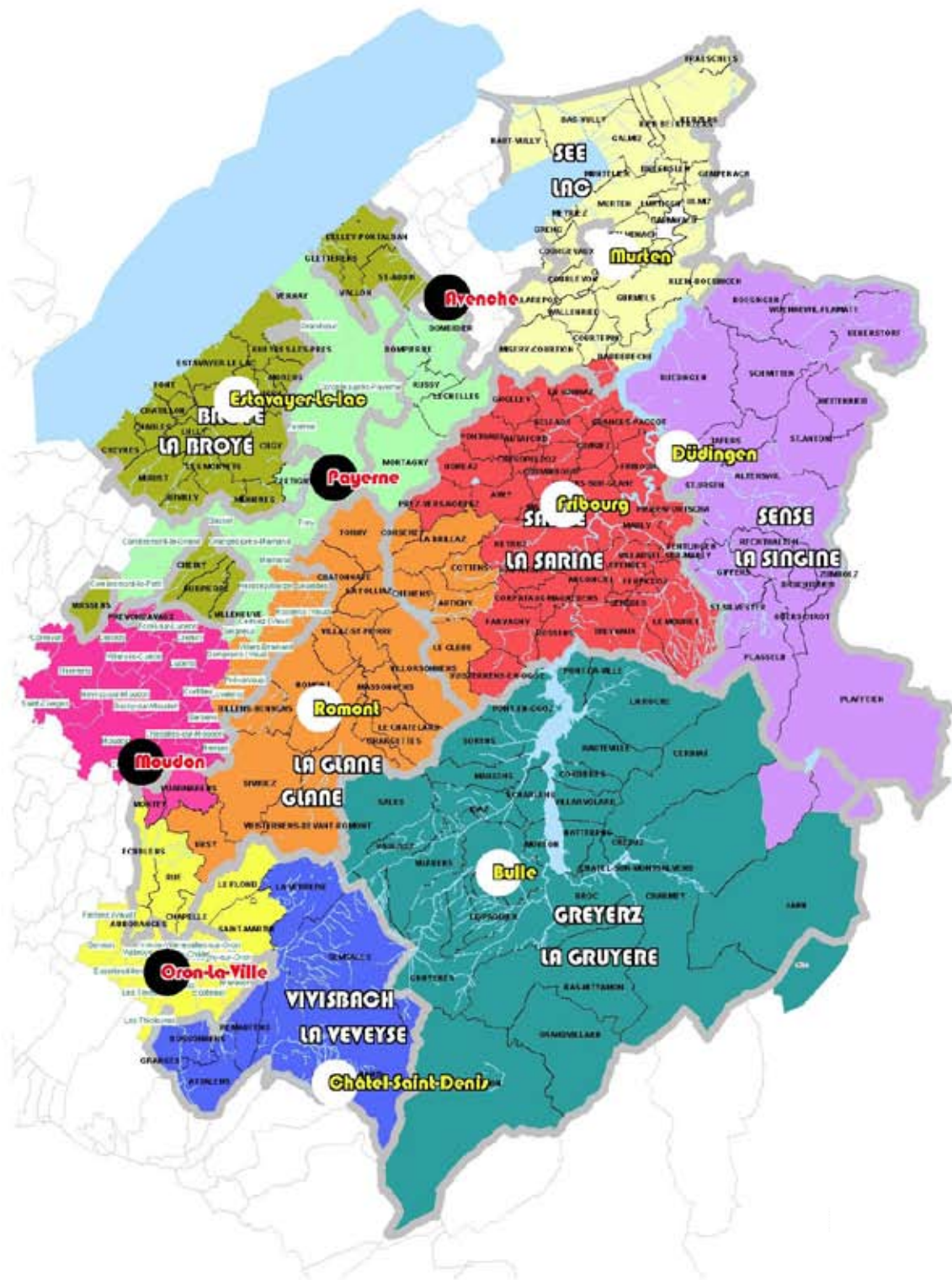
- exécution des actes de poursuite;
- délivrance d'extraits du registre des poursuites;
- prononcé sur les requêtes de mainlevée des saisies conservatoires des aéronefs

13. Contrôle des ruchers

SANS RELATION AVEC LES ACTIVITÉS PRÉFECTORALES

4. Administration de la justice civile générale
5. Jugement des litiges prud'homaux
6. Prononcé sur les affaires qui sont placées, par le Code civil, dans la compétence de l'autorité tutélaire de surveillance
7. Jugement des causes pénales, à l'exclusion des affaires dites économiques

Organisation en sept régions



1. Défense contre l'incendie
2. Lutte contre divers types de pollution

Organisation en onze arrondissements



Inspection des écoles primaires

Organisation en 17 cercles



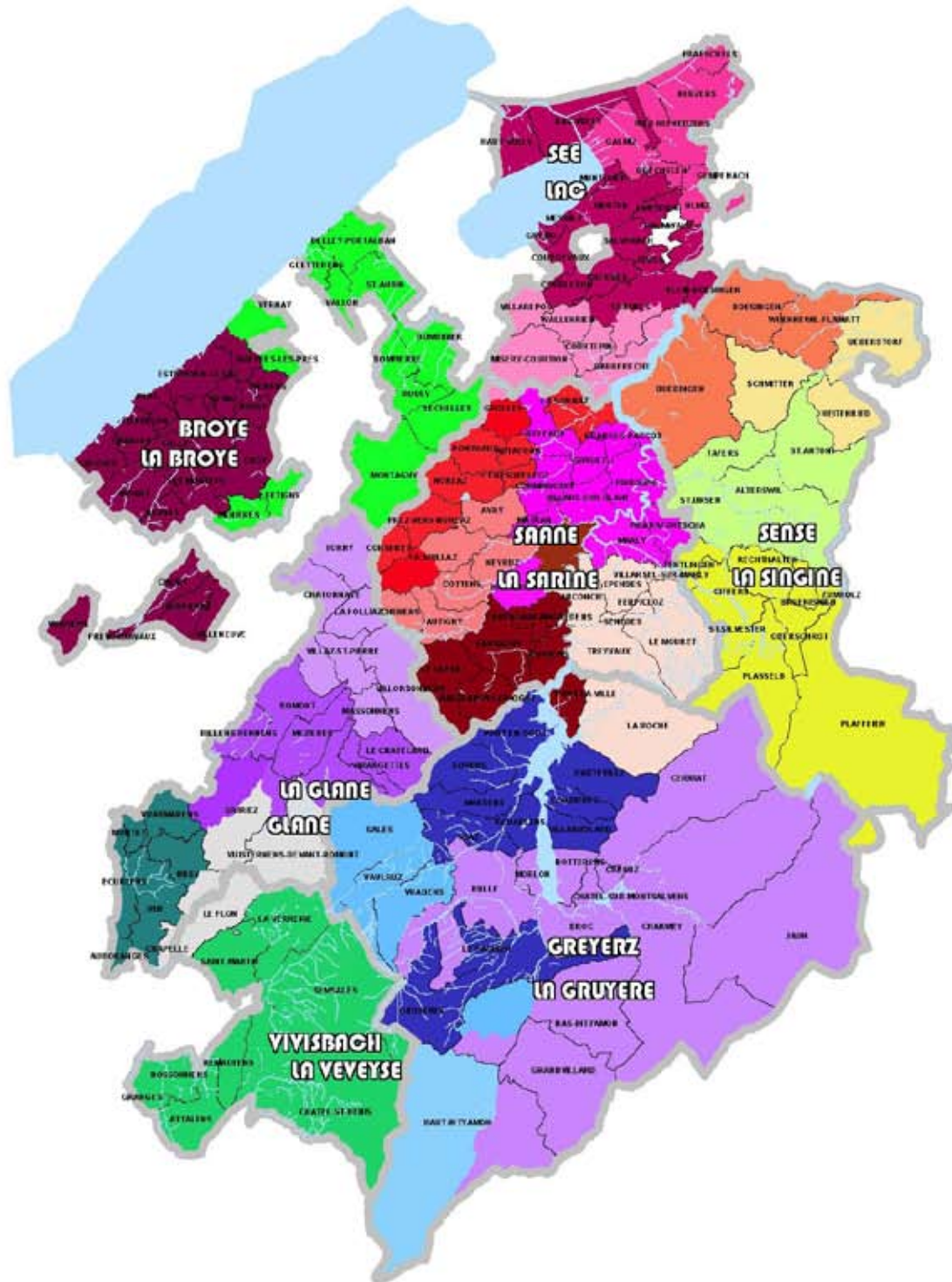
1. Fixation de la valeur d'assurance des bâtiments
2. Evaluation des dommages causés aux bâtiments

Organisation en 19 cantonnements



Ramonnage périodique des installations à feu

Organisation en 22 cantonnements



Tâches des vétérinaires officiels en matière d'épizootie

Organisation en 44 sections



Traitement des données des personnes astreintes au service militaire

Organisation en principe selon les communes (165 cercles)



1. Tenue des registres pour l'engagement du bétail
2. Exécution des relevés agricoles
3. Contrôle du recensement général de l'estivage

BERICHT Nr. 225 16. November 2010
des Staatsrats an den Grossen Rat
über die territoriale Gliederung
des Kantons Freiburg

Dieser Bericht über die «territoriale Gliederung des Kantons», den wir Ihnen hiermit vorlegen, ist Teil der Arbeiten zur Umsetzung der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004. Er betrifft die Gesetzgebungsprojekte Nr. 26 «Festlegung der Wahlkreise» (Art. 95 Abs. 3/ Art. 151 KV) und Nr. 35 «Territoriale Gliederung» (Art. 134 Abs. 4, 136, 95 Abs. 3 KV). Die beiden Projekte sind im Anhang des Berichts Nr. 170 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung vom 15. November 2004 enthalten (TGR 2004 S. 1726 ff.).

Nach einer kurzen Darstellung des verfassungsrechtlichen Rahmens der beiden fraglichen Bereiche und der Herausforderungen, die daraus entstehen, skizziert dieser Bericht die verschiedenen Lösungen, die es im Hinblick auf die Anwendung der neuen verfassungsrechtlichen Massnahmen zu konkretisieren gilt. Er stützt sich gemäss dem Auftrag, der ihm vom Staatsrat übertragen wurde, im Wesentlichen auf die eingehenden Überlegungen des Projektausschusses.

Ein solches Projekt muss die Frage beantworten, ob die gegenwärtige territoriale Gliederung noch zweckmässig ist und ob, um einen vorwärtsgerichteten Ansatz zu verfolgen, sie nicht an die Entwicklung der staatlichen Aufgaben des 21. Jahrhunderts angepasst werden muss. Da die Problematik der Festlegung der Wahlkreise eng mit der territorialen Einteilung des Kantons verbunden ist, muss bestimmt werden, ob die aktuellen Wahlkreise ebenfalls angepasst werden müssen und falls ja, ob sie mit den Bezirksgrenzen übereinstimmen müssen.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Der verfassungsrechtliche Rahmen und seine Herausforderungen	57
1.1 Artikel 136 der Kantonsverfassung	57
1.2 Artikel 95 der Kantonsverfassung	57
2. Geschichtliches zur Projektorganisation	57
2.1 Der allgemeine Auftrag des Projektausschusses und die erste Phase der Arbeiten	57
2.2 Die Übersichtsplanung und der Staatsratsbeschluss vom 30. Oktober 2007	57
2.3 Die zweite Phase der Arbeiten	58
3. Verwaltungsstruktur: theoretische Grundlagen	58
3.1 Zentralisierung, Dezentralisierung und Dekonzentration	58
3.1.1 Definitionen	58
3.1.2 Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme	59
3.2 Trends schweizweit	60
3.2.1 Die Reform der territorialen Gliederung im Kanton Bern	60
3.2.2 Die Bezirksreform im Kanton Waadt	61
4. Die territoriale Organisation: eine Zustandsanalyse	61
4.1 Der Begriff «Bezirk»	61
4.1.1 Ein kurzer geschichtlicher Überblick	61
4.1.2 Versuch einer Definition	62
4.2 Aktuelle Situation der territorialen Verwaltungsorganisation	62
4.3 Allgemeine Überlegungen	62
4.3.1 Bezirk und Staat	62
4.3.2 Bezirk und Gemeinde	63
4.3.3 Der Umriss des Bezirks	63
4.3.4 Der Bezirk im interkantonalen und nationalen Umfeld	64
4.3.5 Zusammenfassung der Überlegungen des Projektausschusses	64
5. Bürgernähe: an die Anforderungen des 21. Jh. angepasster Verfassungsbegriff	65
5.1 Verfassungsbegriff	65
5.1.1 Die Bürgernähe der öffentlichen Dienste bezogen auf den Wohnort	66
5.1.2 Die öffentliche Verkehrsverbindung vom Wohnort zum Hauptort	66
5.1.3 Zeitaufwand bei privatem Transport vom Wohnort zum Hauptort	66
5.1.4 Die Qualität der Verkehrsverbindung	66
5.1.5 Die Häufigkeit des Zugangs zum öffentlichen Dienst	21
5.2 Umfrage bei den Nutzerinnen und Nutzern	66
5.2.1 Einleitung	66
5.2.2 Tragweite	66
5.2.3 Ziele	66
5.2.4 Methode	67
5.2.5 Ergebnisse	67
5.2.6 Schlussfolgerungen	70
6. Die Rolle des Oberamtmanns: gestern, heute und morgen	70
6.1 Die Oberamtsperson unter dem gegenwärtigen Gesetz	70
6.1.1 Von der Vertretung der Regierung zur gewählten Magistratsperson	70
6.1.2 Die Hauptaufgaben der Oberamtspersonen	71
6.1.3 Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Stellung der Oberamtspersonen	72
6.2 Die Oberamtsperson von morgen	72
6.2.1 In Betracht gezogene Stellungen	72
6.2.2 Die wünschenswerte Stellung	73
7. Gelegenheit für eine territoriale Neueinteilung	73
7.1 Die Einteilungsoptionen unter Berücksichtigung einiger «unausweichlicher» Grundsätze	73
7.1.1 Option Nummer 1: Geografische Präsentation der Option	74
7.1.2 Option Nummer 2: Geografische Präsentation der Option	76
7.1.3 Option Nummer 3: Geografische Präsentation der Option	78
7.1.4 Option Nummer 4: Geografische Präsentation der Option	80
7.1.5 Die vom Projektausschuss bevorzugte Option	81
7.2 Drei Bezirke, eine realistische aber kaum durchführbare Vision	81
7.2.1 Eine Option ohne grossen Nachteil	81
7.2.2 Klare Vorteile	82
7.2.3 Entscheidende Vorteile?	83
8. Weitere Denkansätze	83
8.1 Die Überprüfung der Aufgaben der Oberamtsperson	83
8.2 Vom Bezirk zum Verwaltungskreis	83
8.3 Der Bezirk als einzige Anlaufstelle der dezentrierten Verwaltung	84

9. Die besondere Frage der Wahlkreise	85
9.1 Kurze Repetition der Begriffe zu den Wahlsystemen	85
9.2 Gegenwärtige Sitzverteilung im Grossen Rat	86
9.3 «Theoretische» Beispiele für neue Wahlkreise	87
9.4 Zusammenfassung der Antworten des Fragebogens	88
10. Optionen der Regierung	89
11. Schlussfolgerung	89
<i>Anhang 1: Tabelle «Verwaltungsorganisation: theoretische Grundlagen»</i>	
<i>Anhang 2: Kartographie der gegenwärtigen territorialen Verwaltungsorganisation</i>	

1. DER VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMEN UND SEINE HERAUSFORDERUNGEN

Bei den entsprechenden Bestimmungen handelt es sich um Artikel 136 der Verfassung, der sich den Verwaltungsbezirken widmet, und Artikel 95 über die Wahlkreise.

1.1 Artikel 136 der Kantonsverfassung

Der unter dem VII. Titel der Verfassung, «Gemeinden und territoriale Gliederung», integrierte Artikel lautet wie folgt:

¹ *Das Kantonsgebiet ist in Verwaltungsbezirke aufgeteilt.*

² *Eine von den Stimmberechtigten gewählte Oberamtsperson leitet den Bezirk und erfüllt die ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben.*

Im Gegensatz zur Verfassung aus dem Jahr 1857 legt jene von 2004 die Anzahl der Verwaltungsbezirke nicht fest. Und während die Verfassung von 1857 dem Oberamtman noch die Aufgabe zuwies, den Staatsrat in den Bezirken zu vertreten, schweigt sich die neue Verfassung auch über die Zuständigkeiten dieses Magistraten aus. Das Gesetz muss also gleichzeitig *die Anzahl Bezirke* und die *Funktion der Oberamtsperson* festlegen.

1.2 Artikel 95 der Kantonsverfassung

Artikel 95 Abs. 3 der Verfassung, der den Wahlkreisen gewidmet ist, hält fest, dass «*das Gesetz [...] höchstens acht Wahlkreise [bestimmt] und die angemessene Vertretung der Regionen des Kantons [...] gewährleistet [ist]*». Unter der Verfassung von 1857 war die Anzahl von acht Wahlkreisen explizit erwähnt.

Gegenwärtig muss das Gesetz also die *Anzahl Wahlkreise* festlegen. Bei der Festlegung der Wahlkreise wird der Gesetzgeber die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu dem im Proporzverfahren zulässigen natürlichen Quorum berücksichtigen müssen.

2. GESCHICHTLICHES ZUR PROJEKTORGANISATION

2.1 Der allgemeine Auftrag des Projektausschusses und die erste Phase der Arbeiten

Mit Beschluss vom 10. Oktober 2006 und gestützt auf eine Vorstudie hat die Regierung eine Projektorganisation

eingesetzt, die den Auftrag hatte, die gegenwärtig bestehende territoriale Gliederung als Ganzes zu überprüfen und gegebenenfalls eine neue, an die aktuellen Anforderungen angepasste Gliederung zu entwerfen.

Der Projektausschuss unterstand einem Leitungsausschuss, dem der Vorsteher der Volkswirtschaftsdirektion (VWD), der Vorsteher der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) und der Vorsteher der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) angehörten. Der Projektausschuss, dessen Arbeiten zu diesem Bericht führten, setzte sich zusammen aus:

- einem Vertreter jeder Direktion,
- drei Oberamtspersonen,
- einem Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands,
- einem Vertreter der Ammännerkonferenz der Hauptorte und grossen Gemeinden,
- dem Vorsteher des Amts für Statistik (StatA),
- dem Vorsteher des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA).

Unterstützende Arbeiten wurden einer Projektgruppe übertragen, die sich aus Mitarbeitern der ILFD und einem Oberamtsperson zusammensetzte, und die auch Sachverständige beiziehen konnte.

Der Vorsteher der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft hatte das Präsidium der Projektorganisation inne.

Im Anschluss an die erste Phase der Arbeiten wurde dem Staatsrat am 20. Juni 2007 ein erster Bericht unterbreitet. Auf der Grundlage der Überlegungen des Projektausschusses unterbreitete der Leitungsausschuss dem Staatsrat folgende Vorschläge:

- a) Die mögliche Umwandlung des Bezirks in ein dezentralisiertes Gemeinwesen mit Autonomie, einem eigenen Steuerwesen und einem Beschluss fassenden Organ, ist nicht wünschenswert.
- b) Die Neueinteilung der Bezirke muss als Grundsatz gelten und es muss insbesondere geprüft werden, ob nicht der Lösung mit drei Bezirken Vorrang eingeräumt werden soll.
- c) Die Gesetzgebung über die Oberamtspersonen muss überprüft werden, insbesondere unter dem Aspekt ihrer Stellung und ihrer Zuständigkeiten.

2.2 Die Übersichtsplanung und der Staatsratsbeschluss vom 30. Oktober 2007

Gestützt auf die Berichte des Projektausschusses und des Leitungsausschusses erklärte der Staatsrat, dass er sich den wesentlichen Vorschlägen, die daraus hervorgingen, anschloss. Mit dem *Staatsratsbeschluss vom 30. Oktober 2007* bestätigte er die mit dem Staatsratsbeschluss vom 10. Oktober 2006 eingesetzte Projektorganisation. Er lud sie ein, eine zweite Phase des Projekts in Angriff zu nehmen und erteilte ihr die folgenden Aufträge:

- Die Prüfung einer Neueinteilung der Bezirke fortführen;*
- Der Option, die die Bildung von drei Bezirken vorsieht, den Vorrang einräumen;*
- Die Gesetzgebung über die Oberamtspersonen überprüfen, insbesondere unter dem Aspekt ihrer Stellung und ihrer Zuständigkeiten.*

Die Projektorganisation sollte ausserdem darauf achten, ihre Arbeiten mit den laufenden Revisionen des Raumplanungs- und Baugesetzes, des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung sowie mit der Revision der Gerichtsorganisation und der Überprüfung der Wahlkreise zu harmonisieren.

Am 30. Oktober 2007 hat der Staatsrat ausserdem eine *Übersichtsplanung des Projektausschusses* für die zweite Phase der Arbeiten genehmigt, in welcher der Auftrag des Projektausschusses im Detail beschrieben ist.

2.3 Die zweite Phase der Arbeiten

Auf der Grundlage der Übersichtsplanung des Staatsrats nahm der Projektausschuss also die zweite Phase der Arbeiten in Angriff, die nun in diesen Bericht mündete.

Um die ihm von der Regierung übertragenen Aufträge auszuführen, hat der Projektausschuss die folgende Arbeitsplanung verabschiedet:

- a) Prüfung der Option «drei Bezirke»
 - unter einem allgemeinen, institutionellen und organisatorischen Blickwinkel
 - im Hinblick auf die Hauptaufgaben der Oberamtspersonen
 - unter dem Blickwinkel der wichtigsten dezentrierten Tätigkeiten
 - unter dem Blickwinkel der Umschreibung der Wahlkreise
 - in Bezug auf die Gerichtsorganisation
 - in Bezug auf die neue Regionalpolitik
 - in Bezug auf die Raumplanung
 - in Bezug auf die Weiterführung der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse
- b) Versuch einer geografischen Einteilung
- c) Überprüfung des Gesetzes über die Oberamtswähler
- d) Ist eine andere Einteilung möglich und kann eine andere Einteilung in Betracht gezogen werden?

Der Projektausschuss hat zwischen Dezember 2007 und Dezember 2008 elf Sitzungen abgehalten. Zudem fanden zwei Sitzungen statt, an denen mit Mitgliedern der im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien erste Überlegungen zu den Wahlkreisen in Angriff genommen wurden.

Nach Beendigung seiner Arbeiten gelangte der Projektausschuss zu einer gewissen Anzahl Feststellungen, die es ihm ermöglichten, Empfehlungen abzugeben. Er hat auch andere Ansätze geprüft, die zwar nicht im Auftrag des Staatsrats enthalten waren, aber dennoch ein gewisses Interesse darstellten. Das Ergebnis seiner Überlegungen hat er in einem Schlussbericht, der am 12. Oktober 2009 verabschiedet wurde, festgehalten.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen dieses Berichts können wie folgt formuliert werden:

- die Aufteilung in drei Bezirke ist eine realistische, aber kaum umsetzbare Vision;
- eine Neudefinierung der Stellung und der Funktion der Oberamtsperson drängt sich hingegen auf;
- einer der weiteren, zur Sprache gebrachten Denksätze bestünde darin, den Bezirk in einen einfachen

Verwaltungskreis, dem keine Magistratsperson vorsteht, umzuwandeln.

3. VERWALTUNGSSTRUKTUR: THEORETISCHE GRUNDLAGEN

3.1 Zentralisierung, Dezentralisierung und Dekonzentration

3.1.1 Definitionen

Uns sind zwei Arten der staatlichen Organisation bekannt: *Die zentralisierte Verwaltung und die dezentralisierte Verwaltung.*

Bei der *zentralisierten Verwaltung* sind sämtliche administrativen Aufgaben in den Händen des Staates konzentriert, die Entscheidungsgewalt liegt bei einem einzigen Organ, das hierarchisch aufgebaut ist.

Die Zentralisierung der Verwaltung wird in der Regel durch die *Dekonzentration* gelockert: Das Staatsgebiet ist in eine bestimmte Anzahl geografischer Kreise unterteilt, in denen Ämter mit eigenen Befugnissen eingerichtet werden. Die Entscheidungsbefugnis wird dabei Dienststellen übertragen, die jedoch der vorgesetzten Behörde untergeordnet sind.

Die Dekonzentration kann zwei Formen annehmen:

- Sie ist *territorial*, wenn sie durch ein dezentriertes Amt für alle administrativen Bereiche im gesamten Verwaltungskreis wahrgenommen wird, der grundsätzlich der Rechtspersönlichkeit entbehrt.

Beispiel: die Oberämter

- Sie ist *funktionell*, wenn ein aus der Zentralverwaltung ausgegliedertes Verwaltungsorgan von einer zentralen Dienststelle geleitet wird und einen bestimmten Verwaltungszweig betrifft.

Beispiele: Schulinspektoren, Grundbuchämter, Betreuungssämter, Zivilstandsämter usw.

Bei der *dezentralisierten Verwaltung* wird die Ausübung der Verwaltungsaufgaben an Organe ausserhalb der Zentralverwaltung übertragen, die über eine gewisse Autonomie verfügen, aber der Aufsicht der Zentralverwaltung unterstehen. Es gibt zwei Formen der dezentralisierten Verwaltung:

- Sie ist *territorial*, wenn sich ein Gemeinwesen selbst verwaltet. In diesem Sinne bedeutet Dezentralisierung ein Gemeinwesen mit eigenen Befugnissen.

Die Merkmale der territorialen Dezentralisierung sind: obligatorische, öffentlich-rechtliche juristische Rechtspersönlichkeit, Autonomie der Organe in der Verwaltungsorganisation, Aufsicht (im Gegensatz zur hierarchischen Kontrolle), Wahl der Organe und Zuweisung allgemeiner Befugnisse.

Beispiel: die Gemeinden

- Sie ist *funktionell*, wenn die Tätigkeit autonomer Dienststellen gemeint ist. Die Merkmale der funktionellen Dezentralisierung sind: mögliche öffentlich-rechtliche juristische Rechtspersönlichkeit, Autonomie der Organe in der Verwaltungsorganisation, Aufsicht, Ernennung der Organe und beschränkte Befugnis der öffentlichen Anstalten innerhalb ihres Fachgebiets.

Beispiele: Strafanstalten von Bellechasse, Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve.

Die Delokalisierung ist unabhängig von der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Zuge der Dekonzentration oder der administrativen Dezentralisierung. Sie betrifft ausschliesslich den Standort oder die physische Präsenz der Verwaltungseinheiten und deren Verteilung auf das Staatsgebiet.

Dekonzentration ist also nicht mit Dezentralisierung gleichzusetzen. Bei der Dekonzentration werden Befugnisse innerhalb des Staates aufgeteilt; bei der Dezentralisierung werden vorgängig vom Gesetzgeber definierte Befugnisse an örtliche Gemeinwesen übertragen.

3.1.2 Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme

Die Zentralisierung

Vorteile:

- Da sich die Zentralgewalt in der Hand eines einzigen Organs befindet, ist die Verwaltungsführung einheitlicher.
- Durch die Machtkonzentration sollte die Verwaltungsführung unvoreingenommener erfolgen.
- Infolge der Machtkonzentration verläuft die regionale Entwicklung ausgewogener.

Nachteile:

- Entschieden wird an der Spitze der Hierarchie. Die Untergebenen verfügen nur über ausführende Kompetenzen.
- Wegen der grösseren Distanz zwischen der Zentralverwaltung und den Bürgern nehmen letztere die Entscheidungen möglicherweise gar nicht wahr oder bringen kein Verständnis dafür auf.
- Restriktiv ausgelegt haben die Gemeinwesen bei der Zentralisierung überhaupt kein Rechtsleben; Der Staat entscheidet über alles bis in den hintersten Winkel des Staatsgebiets.
- Die alleinige Zentralgewalt kann wegen der zahlreichen Aufgaben, die sie wahrnehmen muss, schnell überlastet sein; somit besteht das Risiko einer schleppenden Verwaltungsführung.

Die Dekonzentration

Die Dekonzentration soll die Auswirkungen der Zentralisierung abschwächen, indem den lokalen Vertretern gewisse Befugnisse übertragen werden. Je grösser diese Befugnisse, desto stärker ist die Dekonzentration. So sind die Tätigkeiten der Zentralverwaltung ausgewogener.

Vorteile:

- Durch die Dekonzentration erhalten die lokalen Vertreter mehr Befugnisse, um die Zentralgewalt von bestimmten administrativen Arbeiten zu entlasten.
- Dekonzentrierte Vertreter der Zentralverwaltung sorgen für mehr Bürgernähe; da sie ihr ein menschliches Gesicht verleihen, wird die Zentralverwaltung zugänglicher.

- Lokal gefällte Entscheide kommen in der Regel besser an, wenn sie nicht von der Zentralgewalt, sondern von Personen verbreitet werden, die in einem lokalen Rahmen handeln.
- Die hierarchische Kontrolle gewährleistet wie bei der Zentralisierung einen einheitlichen Ansatz bei der Verwaltungsführung.
- Der Bevölkerung kann eine zügig arbeitende Verwaltung geboten werden.
- Die Verwaltung ist – zum Teil wegen der hierarchischen Kontrolle – grundsätzlich unvoreingenommen.

Nachteile:

- Die Entscheidungen eines dezentrierten Vertreters werden immer unter der Kontrolle der höher gestellten Organe getroffen.
- Wegen der hierarchischen Kontrolle gehen die Interessen der Zentralgewalt den lokalen Interessen vor.
- Bei der Dekonzentration ist die Selbstverwaltung eines Verwaltungskreises nicht möglich.

Die Dezentralisierung

Das Hauptmerkmal einer dezentralisierten Verwaltung ist ihre Autonomie gegenüber der Zentralgewalt. Die Vor- und Nachteile dieses Systems ergeben sich aus dieser gesetzlich geregelten Autonomie.

Vorteile:

- Dezentralisierung ist demokratischer als Dekonzentration, da die Mitglieder der Organe gewählt werden, während sie bei der Dekonzentration im Allgemeinen durch die Zentralgewalt ernannt werden.
- Im Gegensatz zum Verwaltungskreis verfügt die dezentralisierte Körperschaft über die juristische Rechtspersönlichkeit, sodass sie sich selbst verwalten kann.
- Mit der Dezentralisierung geht die Aufsichtsfunktion der Zentralgewalt einher. Die «Aufsichtsbehörde» kann dem dezentralisierten Organ im Rahmen der ihm zuerkannten Autonomie weder Weisungen erteilen, wie es die Verwaltung zu gestalten hat, noch kontrollieren, wie es seine Aufgabe wahrnimmt. Dezentralisierte Organe unterstehen daher keiner allzu strikten Kontrolle durch die Zentralgewalt.
- Das dezentralisierte Organ kann im Rahmen seiner Autonomie rasch handeln, ohne Weisungen der Zentralverwaltung abwarten zu müssen.

Nachteile:

- Der Lebensstandard kann je nach den verfügbaren finanziellen Ressourcen von einem dezentralisierten Gemeinwesen zum anderen erheblich variieren, da nicht alle die gleichen finanziellen Möglichkeiten haben.
- Bei der Dezentralisierung können lokale Interessen über das Allgemeinwohl gestellt werden.
- Die Dezentralisierung kann zu Unterschieden und Disparitäten der Verwaltung führen.

Diese Begriffe sowie ihre Vorteile und Nachteile sind in einer Tabelle schematisch dargestellt (s. Anhang 1).

3.2 Trends schweizweit

Die Kantone Bern und Waadt haben ihre territoriale Gliederung deutlich verändert.

3.2.1 Die Reform der territorialen Gliederung im Kanton Bern

Im Rahmen des Projekts «*Haushaltsanierung 99*» hat der Kanton Bern 1996 beschlossen, die Gliederung und die Aufgaben der Regierungstatthalter zu überprüfen. 1999 wurde in einer Planungserklärung eine Straffung der dezentralen Verwaltungsstrukturen verlangt.

Vom Reformprojekt betroffen waren sehr unterschiedliche Bereiche:

Betroffene Bereiche	
26	Amtsbezirke mit einem vom Volk gewählten Regierungstatthalter
13	Kreisgrundbuchämter, mit Zweigstellen
4	regionale Betreibungs- und Konkursämter, mit Dienststellen
4	regionale Handelsregisterämter, mit Zweigstellen
24	Zivilstandsämter
5	regionale Sektionskontrollführer
2	Kreiskommandanten
5	Regionen für die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung mit 19 Beratungs- und Informationszentren
11	Erziehungsberatungsstellen
5	regionale Schulinspektorate
5	regionale Steuerverwaltungen mit Staatskasse
13	erstinstanzliche Gerichte
4	regionale Untersuchungsrichterämter

Die dezentralisierte Verwaltung war in einer Vielzahl von Orten und Gebäuden untergebracht. Den Bürgerinnen und Bürgern war nicht immer bewusst, wo sie die benötigten Leistungen finden konnten. Aus wirtschaftlicher Sicht war diese Situation problematisch, weil es zu viele verschiedene Gebäude hatte.

Unterschiedlich war auch die organisatorische und hierarchische Ordnung der einzelnen Aufgabenbereiche. Sie waren namentlich verschiedenen Direktionen unterstellt. Auch der Grad an Autonomie der einzelnen Einheiten variierte von einem Aufgabenbereich zum anderen.

Weiter mussten die Amtssprachen der dezentralisierten Verwaltung berücksichtigt werden, d. h. Französisch im Berner Jura, Deutsch und Französisch im Amtsbezirk Biel und Deutsch im übrigen Kantonsgebiet. Eine Planungserklärung des Grossen Rates verlangte, dass die Verwaltungsregion Seeland insgesamt zweisprachig sein soll.

Während der Projektarbeiten wurden folgende Fragen behandelt:

- Sollen die derzeit dezentral wahrgenommenen Aufgaben weiterhin dezentral wahrgenommen werden?
- Könnten die Aufgaben, die bisher in unterschiedlichen dezentralen Strukturen wahrgenommen wurden, in gleiche Strukturen überführt werden?
- Eignen sich gegenwärtig zentral wahrgenommene Aufgaben für eine Dezentralisierung?

Entscheidend war aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger, dass im Falle der Notwendigkeit einer direkten Vorsprache der Standort der betreffenden Verwaltungsstelle bekannt und mit zumutbarem Aufwand erreichbar ist, sofern nicht andere Möglichkeiten der Geschäftserledigung möglich sind.

Der Kanton Bern ist fortan in 5 Verwaltungsregionen und 10 Verwaltungskreise eingeteilt:

Regionen	Kreise
1. Jura bernois	1. Jura bernois
2. Seeland	2. Biel/Bienne
3. Bern-Mittelland	3. Seeland
4. Emmental-Oberaargau	4. Bern-Mittelland
5. Oberland	5. Emmental
	6. Oberaargau
	7. Thun
	8. Obersimmental-Saanen
	9. Frutigen-Niedersimmental
	10. Interlaken-Oberhasli

Dieser Gebietsvorschlag ist koordiniert mit den Vorhaben einer Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Er lehnt sich an den heutigen Perimeter der Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) an; dieser soll an die hier vorliegende Gebietsdefinition angepasst werden, womit nachher eine einheitliche Gebietsumschreibung für die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (und die Justizreform), die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit und die regionalen Verkehrskonferenzen besteht. Auch die Polizeiregionen der Kantonspolizei sollen mit den Verwaltungsregionen weitestgehend in Übereinstimmung gebracht werden. Zu prüfen sein wird in einer späteren Phase, ob auch die Wahlkreise für den Grossen Rat anzupassen sind. Auf die Bezeichnung von Hauptorten der Verwaltungsregionen und Verwaltungskreise wird verzichtet; entscheidend ist ohnehin der Ort der Aufgabenerfüllung.

Aufgaben der Verwaltungsregionen	Aufgaben der Verwaltungskreise
Grundbuchwesen	Aufsicht und erstinstanzliche dezentralisierte Verwaltungsjustiz gegenüber den Gemeinden
Betreibungs- und Konkursämter	Koordination bei Katastrophen
Zivilstandswesen (zusätzliche Trauungslokale)	Aufsicht im Vormundschaftsbereich; fürsorglicher Freiheitsentzug
Militärverwaltung (regionale Sektionskontrollführer)	Baubewilligungen und Baupolizei
Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (Aussenstellen)	Ombudsfunktion
Schulinspektion	
Steuerverwaltung/Staatskasse	

Für bestimmte Aufgaben, die bisher von den Regierungstatthalterämtern ausgeführt wurden, sind andere Stellen zuständig. Auf andere Aufgaben wurde ganz verzichtet.

Die Reform der dekonzentrierten Verwaltung sollte folgende jährliche Einsparungen ermöglichen: Aufhebung von rund 50 Arbeitsstellen (4 Millionen Franken jährlich), Einsparungen von Räumlichkeiten, weitere Einsparungen (eine Million Franken pro Jahr). Sie zog Investitionen nach sich (5,4 Millionen Franken für den Umbau von Liegenschaften, 5 Millionen für den Bau neuer Ge-

bäude). Aus der Veräusserung freigewordener kantonaler Verwaltungsgebäude sollte sich gemäss Schätzungen ein *Buchgewinn* von 37,4 Millionen Franken ergeben.

3.2.2 Die Bezirksreform im Kanton Waadt

Im Kanton Waadt sind die Bezirke Verwaltungs- und Gerichtseinheiten, in denen grundsätzlich dezentrale Aufgaben des Staates wahrgenommen werden; sie stellen für den Staat die Dienstleistungen in der näheren Umgebung sicher. Die Bezirke bilden auch die Wahlkreise.

Die Verfassung des Kantons Waadt von 2003 lud den Staatsrat ein, «*eine neue Gebietsaufteilung des Kantons im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl der Bezirke [zu beantragen und] dabei die Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die Kommunikationsmöglichkeiten zu berücksichtigen*».

Der Leitungsausschuss, der damit beauftragt war, dem Staatsrat Vorschläge zu unterbreiten, ist bei seinen Überlegungen von der Entwicklung der Bevölkerung und der Bevölkerungsdichte seit Anfang des 19. Jahrhunderts, von den Pendlerstatistiken, die die Verteilung der Arbeitszentren aufzeigen, von der räumlichen Verteilung der verschiedenen Dienststellen und schliesslich vom territorialen Zusammenhalt und dem fließenden Übergang der Grenzen ausgegangen.

Anschliessend hat er sechs Aufteilungsmodelle vorgeschlagen. Die Anzahl Bezirke wurde schliesslich auf 10 festgelegt (zuvor waren es 19). Eine Besonderheit besteht darin, dass *die Anzahl der Oberamtspersonen nicht mit der Anzahl Bezirke übereinstimmt*. Der Staatsrat hat die Anzahl der Oberamtspersonen im Kanton auf 17 festgelegt. Die grössten Bezirke haben mehr als eine Oberamtsperson.

Seit dem 1. Januar 2008 sind die Oberamtspersonen wie folgt verteilt:

- Je ein Oberamtmann in den Bezirken Aigle, Lavaux-Oron, Broye-Vully, Gros-de-Vaud und Lausanne-West,
- Je zwei Oberamtspersonen in den Bezirken Nyon, Morges und Riviera-Pays-d'Enhaut,
- Je drei Oberamtspersonen in den Bezirken Lausanne und Jura-Nord vaudois.

4. DIE TERRITORIALE ORGANISATION: EINE ZUSTANDSANALYSE

4.1 Der Begriff «Bezirk»

4.1.1 Ein kurzer geschichtlicher Überblick¹

Bis 1798 waren die Gebiete des Stadtstaates nicht zentralistisch organisiert. Zwar waren Gebiete den Stadtpannern zugeordnet, aber jede Vogtei wurde von einem Vogt verwaltet, der im Allgemeinen im Schloss wohnte und dessen Aufgabe darin bestand, das Land zu verwalten, die Feudalrechte einzufordern, polizeiliche Tätigkeiten auszuüben und Gerechtigkeit walten zu lassen.

Die Helvetische Verfassung von 1798 wird ein im Innern morsches System grundlegend verändern. Die Schweiz,

eine unteilbare Republik, wurde zum Einheitsstaat, die Kantone wurden zu einfachen Verwaltungskreisen, die von Regierungsstatthaltern verwaltet wurden. Das Gesetz vom 30. Mai 1798 teilte das Gebiet der Stadt und Republik Freiburg in 12 Bezirke auf².

Die tiefgreifenden Umwälzungen zwischen 1798 und 1803 veranlassten Napoleon dazu, die Mediationsakte auszuarbeiten. Aus dem Einheitsstaat Schweiz wurde ein Staatenbund, der sich aus 19 souveränen Kantonen zusammensetzte. Von nun an sprach man nicht mehr von der Stadt und Republik Freiburg, sondern ganz einfach vom Kanton Freiburg. Nachdem zuerst die Schaffung von fünf Bezirken in Betracht gezogen worden war, beschlossen die Behörden schliesslich, deren zwölf zu bilden.

In der Verfassung von 1814 wurden die zwölf Oberämter beibehalten³. 17 Jahre später wurde mit der Verfassung von 1831 eine bedeutende Änderung eingeführt: Die Stadt Freiburg wurde in zwei Bezirke aufgeteilt, einen für den deutschsprachigen und einen für den französischsprachigen Teil. Aus zwölf Bezirken wurden so 13. Diese Aufteilung sollte bis 1848 bestehen bleiben.

Mit Artikel 21 der Verfassung von 1848 wurden die sieben Bezirke, wie wir sie heute kennen, festgelegt. Die Verfassung von 1857 änderte nichts an dieser Einteilung, schrieb die Zahl 7 jedoch nicht fest. 1874 legten die Verfassungsgeber die Anzahl im Grundgesetz indirekt fest, indem sie vorsahen, dass die sieben Wahlkreise den gleichen Umfang wie die Verwaltungsbezirke haben. Diese Aufteilung blieb bis 1950 bestehen. In diesem Jahr wurde der Wahlkreis Saane in zwei geteilt, ohne dass die Verfassungsbestimmung dementsprechend abgeändert worden wäre.

Seit ihrer Einführung hatten die Bezirke verschiedene Aufgaben, die vom Gericht, über die Waisendirektion bis hin zum Friedensgericht reichten. Auch die Funktion des Oberamtmanns hat eine beachtliche Entwicklung hinter sich: *Im Jahr 1848 sollten die Oberamtänner administrative Vollzugsorgane der Regierung sein, Kontrolleure der im Bezirk vorherrschenden politischen Gesinnung und Sittenrichter. Die Hauptaufgabe dieser Oberamtänner bestand darin, über alles, was sie sahen und hörten Bericht zu erstatten. Es bestand eine Tendenz zur Zentralisierung. Die Bezirke waren nicht Partner des Staates, sondern lediglich Verwaltungskreise ohne klar definierte Bestimmung; es bestand keine Absicht, sie weiter zu entwickeln und zu lebendigen Einheiten zu machen*⁴.

Mit dem Gesetz von 1975 wurde der Zuständigkeitsbereich der Oberamtänner vergrössert. Der Oberamtmann sorgt von nun an für die wirtschaftliche, touristische und soziokulturelle Entwicklung des Bezirks. Er wird zum Schmied der interkommunalen Zusammenarbeit, zum regionalen Koordinator. Seine Rolle als Aufsichtsperson und Zensor weicht der Rolle des Beraters der Gemeinden. Seit 1982 ist der Oberamtmann die Behörde für Verwaltungsbeschwerden gegen Verfügungen der Gemeinden⁵.

² Freiburg, Schmitten, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches und Murten.

³ Freiburg, Murten, Gruyères, Corbières, Bulle, Châtel, Romont, Rue, Farvagny, Montagny, Surpierre, Estavayer.

⁴ Georges Emery, op. cit. S. 226.

⁵ Ibidem, S. 227.

¹ Georges Emery, *Districts, régions et préfets dans le canton de Fribourg*, Freiburg 1986, S. 18 ff.

4.1.2 Versuch einer Definition

Basierend auf der Auseinandersetzung mit den Arbeiten des Verfassungsrats und den Überlegungen des Projektausschusses ergibt sich für den Freiburger Bezirk die folgende Definition:

Der Bezirk ist die Grundgebietseinheit für die grösstmögliche Zahl dekonzentrierter Aufgaben, jede andere Gebieteinteilung stellt die Ausnahme dar.

4.2 Aktuelle Situation der territorialen Verwaltungsorganisation

Aufgrund von Entscheidungen, die im Laufe der Geschichte gefällt worden sind, ist die territoriale Organisation der Verwaltung des Staates Freiburg nicht homogen. Die Kartographie dieser territorialen Organisation befindet sich im Anhang.

4.3 Allgemeine Überlegungen

In einer ersten Phase der Arbeiten hat der Projektausschuss Überlegungen zu den Beziehungen zwischen dem Bezirk und den übrigen Körperschaften einerseits und zum Umriss des zukünftigen Bezirks andererseits angestellt. Das Ergebnis dieser Überlegungen ist im Folgenden zusammengefasst.

4.3.1 Bezirk und Staat

Der Bezirk als «lokale Zweigstelle» des Staates

Der Projektausschuss hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob unser Kanton noch eine institutionelle Zwischenstufe zwischen dem Staat und den Gemeinden benötigt. Die Verfassung mag diese Frage zwar beantwortet haben, aber die Definition der zukünftigen Rolle des Bezirks, wie auch der geografische Verlauf seiner Grenzen setzten voraus, dass man sich vorbehaltlos die Grundsatzfrage seiner Beibehaltung stellte.

- *Der Bezirk, eine Stufe, die beibehalten werden muss*

Der Projektausschuss vertrat einstimmig die Meinung, dass der Staat über regionale Vorposten verfügen können muss, in denen eine bestimmte Anzahl Dienststellen und Aufgaben konzentriert sind. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Status quo beibehalten werden muss. Eine Auseinandersetzung mit der Rolle der Oberamtsperson und der Oberämter, sowie eine Prüfung der Aufgaben, die dieser Magistratsperson anvertraut sind oder anvertraut werden könnten, erwiesen sich als unerlässlich.

- *Ein schwer auszumachendes Gravitätszentrum*

Vergleicht man unseren Kanton mit den Kantonen Neuenburg und Wallis, könnte man ein wenig den Eindruck erhalten, einen «Durchzugkanton» vor sich zu haben: Der Kanton Neuenburg verfügt über ein weltweit anerkanntes Uhrenindustriezentrum, der Kanton Wallis hat den Schwerpunkt Tourismus. Im Kanton Freiburg gibt es keinen eigentlichen Schwerpunkt. Er ist hin- und hergerissen zwischen der Region Bern (mit den damit verbundenen Pendlerströmen) und der Region Genfersee (deren Besiedlungsstruktur und Entwicklung vom Autobahnnetz geprägt sind). Unser Kanton tut sich schwer damit, sein Gravitätszentrum zu finden, wobei einzuräumen ist, dass seine sprachliche Brückenfunktion ein eindeutiger Vorteil ist.

Es ist unbestritten, dass der Kanton Freiburg ein hervorragender Bildungsplatz ist, der über ein umfassendes und qualitativ hochstehendes Angebot verfügt.

- *Eine beunruhigende Sichtweise*

Der Projektausschuss hat von den Ergebnissen einer eingehenden Studie mit dem Titel «Die Schweiz. Ein städtebauliches Portrait» Kenntnis genommen, die unter der Leitung des Studio Basel durchgeführt worden ist.

Freiburg wird darin als stille Zone zwischen den Zentren urbaner Entwicklung des Arc Lémanique und des Berner Mittellandes betrachtet. Eine solche politische Wahl würde einem Verbot jeglicher ernsthafter Entwicklung gleichkommen.

Ohne allzu schwarz malen zu wollen, erachtete der Projektausschuss diese Sichtweise doch als beunruhigend. Seiner Ansicht nach sollte unser Kanton sich im Hinblick auf eine qualitativ gute wirtschaftliche Entwicklung mit seinen Vorzügen profilieren: der Vielfalt der Landschaft, der Lebensqualität und den Verkehrswegen.

- *Zunehmendes demografisches Gewicht*

Das Bundesamt für Statistik sagt für den Kanton Freiburg ein Bevölkerungswachstum von 21% bis im Jahr 2030 voraus.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung gilt es, vorausschauend zu handeln und das Kantonsgebiet so zu organisieren, dass die dekonzentrierten Ämter des Staates an Orten eingerichtet werden, die den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen und günstige Verkehrsverbindungen berücksichtigen.

- *Abnehmendes Zugehörigkeitsgefühl zum Bezirk*

Das Zugehörigkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Bezirk hat in den letzten Jahren stark abgenommen; insbesondere bei den jüngeren Generationen. Die Bevölkerung erwartet vom Staat qualitativ gute und erschwingliche Leistungen in einer vernünftigen Entfernung, ohne jedoch der territorialen Abgrenzung des Bezirks, der sie wahrnimmt, zu viel Bedeutung beizumessen.

- *Aus der Sicht des Benutzers*

Der Vollzug der dekonzentrierten Aufgaben soll nicht nur unter dem Blickwinkel der Bedürfnisse und der Ressourcen des Staates betrachtet werden, sondern auch aus der Sicht der Nutzerinnen und Nutzer oder Empfängerinnen und Empfänger öffentlicher Leistungen. In diesem Zusammenhang muss die Entwicklung elektronischer Kommunikationsmittel (E-Government) berücksichtigt werden, wobei es für gewisse Aufgaben immer nötig sein wird, dass die Dienstleistung in der näheren Umgebung erbracht wird.

- *Der Oberamtmann, ein gefragter und geschätzter Gesprächspartner*

Die Funktion des Oberamtmanns kommt gegenwärtig den Erwartungen sowohl seitens der Bürger als auch der Gemeinden entgegen. Auf der Grundlage der aktuellen Organisation sollte diese Funktion daher nicht geschwächt werden, vielmehr muss die Oberamtsperson in ihrer Rolle als bevorzugte Gesprächspartnerin der öffentlichen Körperschaften und (was die ihr übertragenen

Aufgaben betrifft) der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat bestärkt werden.

Hin zu einer verstärkten Dezentralisierung

Der Projektausschuss hat auch die Frage einer allfälligen Verstärkung der Dezentralisierung zugunsten einer suprakommunalen Struktur aufgeworfen. Die Fragestellung lautete wie folgt: Wäre eine Umwandlung des Bezirks in eine mit einer Beschluss fassenden Versammlung ausgestattete Region in Betracht zu ziehen?

- *Eine mögliche Dezentralisierung*

Der Projektausschuss war nicht grundsätzlich gegen eine verstärkte Dezentralisierung gewisser Aufgaben. Denn auch wenn die Anzahl Gemeinden noch zurückgehen sollte, so ist es dennoch unvermeidlich, dass sie sich für die Wahrnehmung gewisser Aufgaben werden zusammenschliessen müssen.

- *Ablehnung einer Regionalisierung*

Der Projektausschuss äusserte sich jedoch gegen jegliche zusätzliche Stufen zwischen der Gemeinde und dem Staat (nebst denen, die in der Verfassung und im Gesetz vorgesehen sind). Das gegenwärtige System, das – nebst den Formen der interkommunalen Zusammenarbeit – die Agglomeration, die regionalen Verwaltungsstrukturen und die Bezirke vorsieht, ist bei Weitem ausreichend, um nicht zu sagen übertrieben, für einen Kanton der Grösse des Kantons Freiburg. Ein eigenes Steuerwesen für eine solche Region stiess erst recht auf Ablehnung.

Doch während der Grundsatz einer Beschluss fassenden Bezirksversammlung abgelehnt wird, ist die als Konferenz organisierte Sitzung der Ammänner ein interessanter Ansatz.

Auch wenn man in Richtung einer verstärkten Dezentralisierung geht, sollte die Tendenz eher in Richtung Mehrzweckverbände (die je nach Situation auch angepasst werden können) gehen, als hin zu einer zusätzlichen institutionellen Stufe.

4.3.2 Bezirk und Gemeinde

- *Die «regionalen Verwaltungsstrukturen»*

Der Projektausschuss prüfte auch die Frage der «regionalen Verwaltungsstrukturen», wie sie in der Verfassung von 2004 vorgesehen sind.

Er befand, dass dieser Begriff nicht klar definiert sei. Zwar handelt es sich um eine Gemeindestruktur, die dem kantonalen Gemeinderecht unterstellt ist. Was aber unterscheidet sie von den Gemeindeverbänden?

Falls gewisse Aufgaben nicht oder nicht mehr auf Gemeindeebene (oder von den Gemeindeverbänden) wahrgenommen werden können, würde man eher den Kanton damit betrauen, als eine zusätzliche Ebene zu schaffen, deren Konturen sehr unscharf bleiben.

- *Die Oberamtsperson als Vertretung des Staats und/oder der Gemeinden?*

Wird der Bezirk zu einem dezentralisierten Gemeinwesen mit eigenem Steuerwesen und einem Beschluss fassenden Organ, könnte die Oberamtsperson gemäss dem Projektausschuss nicht mehr als Vertreter des Staates fungieren.

Behält der Bezirk jedoch seine Rolle als Unterabteilung der Verwaltung bei, was dem Wunsch des Projektausschusses entspricht, muss die Oberamtsperson ihre Funktion als Verbindungsstelle zwischen Staat, Gemeinden und – im Rahmen ihrer Kompetenzen – Bürgerinnen und Bürgern beibehalten.

Für den Projektausschuss ist jedoch die Tatsache, dass die Oberamtsperson «zwei Ämter bekleidet» (Vertreter des Staates und Fürsprecher der Region), problematisch. Die Wahl der Oberamtspersonen durch das Volk hat diese Ambiguität noch verstärkt. Die Funktion und die Stellung der Oberamtspersonen sollten daher erneut diskutiert werden.

4.3.3 Der Umriss des Bezirks

- *Der Bezirk nimmt am Leben im Hauptort teil*

Der Bezirk nimmt durch die Dienstleistungen, die er anbietet, am Leben im Bezirkshauptort teil, sei es durch Arbeitsplätze oder durch die induzierten Auswirkungen (Attraktivität des Hauptortes).

Diese Erwägung darf jedoch keinesfalls als Vorwand dienen, um die gegenwärtigen Konturen der Bezirke erstarren zu lassen. Mit einer harmonischen Raumplanungspolitik kann man auch anders zum gleichen Resultat gelangen. Man könnte auch darüber nachdenken, gewisse Ämter des Staates zu verlegen. Diese Überlegung muss im Rahmen der Arbeiten der neuen Regionalpolitik und der erneuten Überprüfung der Aufgaben des Staates gemacht werden.

- *Eine neu zu entwerfende Karte*

Die grosse Mehrheit des Projektausschusses hat die Meinung geäussert, dass die Bezirke nicht zwingend mit den heutigen Umrissen übereinstimmen müssen. Die Bezirkskarte muss vorbehaltlos gezeichnet werden, um den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger und den Ressourcen des Staates zu entsprechen, und zwar unter Berücksichtigung der Entwicklung der physischen und elektronischen Kommunikationsmittel der letzten zwanzig Jahre.

- *Ein Bezirk, der um seine Bevölkerung oder um die Anzahl Gemeinden herum angeordnet ist?*

Der Projektausschuss vertritt die Meinung, dass wenn eine Reihenfolge der Prioritäten festgelegt werden soll, zuerst dem Kriterium der Bevölkerung, gefolgt von den geografisch-topografischen Bedingungen, Rechnung getragen werden soll. Das hängt natürlich von den Aufgaben ab, die auf Bezirksebene erfüllt werden. Die Überlegungen, die zur erfolgreichen Regionalisierung der Polizei und des Amtes für Strassenverkehr und Schifffahrt geführt haben, sollten als Inspiration dienen.

- *Ablehnung eines rein deutschsprachigen Bezirks*

Der Projektausschuss hat die Bildung eines rein deutschsprachigen Bezirks einstimmig abgelehnt. Die Zweisprachigkeit, ein Trumpf, den der Kanton noch mehr ausspielen muss, würde darunter beträchtlich leiden.

4.3.4 Der Bezirk im interkantonalen und nationalen Umfeld

- *Eine durch die Zentren Berns und des Genferseegebiets beeinflusste territoriale Unterteilung?*

Aus statistischer Sicht ist die Abhängigkeit des Kantons von den Agglomerationen Berns und des Genferseegebiets aufzuzeigen. Muss die institutionelle territoriale Organisation in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden?

Der Projektausschuss ist davon überzeugt. Die Interkantonaltät spielt für die Grenzbezirke eine immer bedeutendere Rolle, wie mehrere kürzlich umgesetzte Projekte belegen (z. B. Interkantonales Spital der Broye, Interkantonales Gymnasium der Region Broye). In dieser Hinsicht müssen die Regionen unseres Kantons verstärkt werden. Weitere Instrumente, wie der interkantonale regionale Richtplan oder Strukturen, die je nach Situation auch angepasst werden können, müssen verwendet werden. Dies gilt umso mehr, als die Kantone Bern und Waadt ihre territoriale Organisation erst kürzlich vollständig umgestaltet haben, um ihre Zentren noch attraktiver zu machen.

- *Welches Organisationsmodell?*

Welches Organisationsmodell soll unter Berücksichtigung der interkantonalen Gegebenheiten angestrebt werden? Eine zentralisiertere Organisation? Möglicherweise dezentriert oder im Gegenteil dezentralisiert?

Für den Projektausschuss muss der Vorgang der Dekonzentration und der Dezentralisation im Rahmen der Aufgabenteilung geschehen.

- *Die Agglomeration als Konkurrentin des Bezirks?*

Der Option mit einer starken Agglomeration Freiburg (Agglo-FR) wurde der Vorrang eingeräumt. Welche Folgen ergeben sich daraus für die Organisation der Bezirke?

Die Verstärkung des Kantonszentrums und eine neue Definition der territorialen Gliederung schliessen sich in den Augen des Projektausschusses nicht gegenseitig aus. Es muss ein Gleichgewicht zwischen der Agglomeration und den übrigen Regionen gefunden werden; diese müssen im Rahmen der territorialen Gliederung ein Gegengewicht zur Agglo sein.

- *Bezirk und Regionsgemeinschaften gemäss dem RPBG*

Das neue Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) sieht die Einrichtung von Regionsgemeinschaften vor, die als juristische Personen des öffentlichen Rechts ausgestaltet und mit der Ausführung der Raumplanung beauftragt sind. Ist es denkbar, den Bezirk über diese Region zu stellen?

Noch einmal hat der Projektausschuss den Wunsch geäussert, die Stufen nicht zu vermehren. In dieser Hinsicht ist eine Überlagerung der beiden Institutionen wünschenswert. Die Kriterien, die zur Definierung der Umrisse dieser Raumplanungsregion dienen, sind absichtlich schwer zu umgrenzen, um ihre Flexibilität und Anpassungsfähigkeit beizubehalten. Auf jeden Fall müsste verhindert werden, dass sich eine solche Regionsgemeinschaft über zwei Bezirke erstreckt.

- *Bezirk und Neue Regionalpolitik*

Im Rahmen der Einführung der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) ist auch die Rede von «Regionen». Ist es denkbar, den Bezirk über diese Region zu stellen?

Die Schwierigkeit liegt in der Tatsache, dass die Regionalpolitik die Regionen nicht festlegt, ganz im Gegensatz zur IHG, die auf klar definierten Regionen basiert. Die Freiheit der Kantone, die Regionen festzulegen, muss beibehalten werden; es muss verhindert werden, dass die Dinge erstarren.

Aus der Sicht der NRP muss die Region als Plattform angesehen werden, von der aus Projekte mit einer optimalen territorialen Wirkung ausgearbeitet werden können. Auf die Frage, ob diese Plattform mit den Bezirksgrenzen übereinstimmen muss, gibt es keine definitive Antwort, weder vonseiten der NRP, noch vonseiten der territorialen Gliederung. Hingegen ist sicher, dass sich die beiden Einrichtungen gegenseitig beeinflussen.

Der Projektausschuss hat den Wunsch geäussert, allein schon wegen der Kosten die Strukturen nicht zu vermehren.

4.3.5 Zusammenfassung der Überlegungen des Projektausschusses

- *Der Bezirk als Raum der Dekonzentration und der Nähe*

Der Bezirk, der 1798 gebildet, 1848 umgestaltet und 2004 aufrechterhalten wurde, ist die massgebliche dezentrierte Stufe des Staates. Ihn weiterzuführen ist eine Voraussetzung für die verstärkte Aufgaben-Dekonzentration, die von der Mehrheit des Projektausschusses befürwortet wird.

Der Ausschuss war der Ansicht, dass der Bezirk weiterhin für die komplexen Kompetenzen in der näheren Umgebung zuständig sein soll und so eine umfassendere Ebene darstellt als die Gemeinde oder die Interkommunalität. Dieser Bedarf nach einem weitläufigeren Gebiet als jenen der Gemeinde oder der interkommunalen Strukturen, rechtfertigt sich auch dadurch, dass eine stärkere Koordination und Zusammenarbeit zwischen den örtlichen Gemeinwesen bzw. zwischen den Bezirken selbst geschaffen werden muss.

- *Klarstellen der Befugnisse jeder strukturellen Ebene*

Das zunehmende Eingreifen jeder Körperschaft in den Zuständigkeitsbereich der anderen stört das anfängliche Schema, nach dem jede Körperschaft umfassende Kompetenzen übernimmt. Staat, Bezirke, Gemeindeverbände und Gemeinden können sich so als Akteur im selben Zuständigkeitsbereich wiederfinden.

Die Organisation der Dezentralisierung ist schrittweise komplexer geworden. Zu den drei üblichen Ebenen (Staat, Bezirke, Gemeinden) kamen neue lokale Strukturen dazu (Gemeindeverbände, Agglomeration). Diese Komplexität ist an sich nicht kritisierbar, da sie ja einen Bedarf abdeckt, aber wenn man so will verdeutlicht sie die mangelnde Anpassbarkeit des Umfangs der verschiedenen Ebenen. Ausserdem begünstigt sie nicht unbedingt die Skaleneffekte.

Der Nutzer, der Wähler weiss manchmal nicht mehr, wer wofür zuständig ist. Die Verantwortungen sind verwässert. Es ist unerlässlich, dass die Gewählten die präzise

definierten Verantwortungen übernehmen. Jedem Gebiet muss ein Kompetenzblock entsprechen.

Der Projektausschuss hielt es daher für notwendig, die Kompetenzen des einen oder anderen klar festzulegen und zu vermeiden, dass ein Gemeinwesen in den Zuständigkeitsbereich eines Gemeinwesens einer anderen Ebene eingreift (namentlich der Staat und die Gemeinden, auch wenn es Bestrebungen dazu gab).

- *Dekonzentration, Parallelbewegung zur Dezentralisierung*

Zahlreiche Aufgaben wurden den Gemeinden übertragen, von denen sich einige zusammenschlossen, um eine effiziente und sparsame Ausführung sicherzustellen. Angesichts einer verstärkten lokalen gewählten Macht schien es notwendig, eine lokale Staatsmacht zu haben, die fähig ist zu entscheiden und zu handeln.

Der Ausschuss möchte daher, dass die Aufgaben des Staates auf der Ebene der Oberamtspersonen neu definiert werden. Ihre Rolle als Ansprechpartner der lokalen Gewählten für den Staat soll in dieser Hinsicht verstärkt werden. Namentlich soll jeder Versuch, auf Bezirksebene jemand anderes als den Oberamtman als Ansprechperson für den Staat einzusetzen, vereitelt werden.

Auf der Grundlage der gegenwärtigen Organisation forderte der Projektausschuss den Staat dazu auf, der Oberamtsperson im Bereich der Koordination der dezentralisierten öffentlichen Körperschaften mehr Macht zu erteilen.

- *Ablehnung einer Umwandlung der Bezirke in dezentralisierte Gemeinwesen (Regionalisierung)*

Der Projektausschuss war ganz und gar nicht für eine Umwandlung des Verwaltungsbezirks in ein regionales Gemeinwesen mit Autonomie, einem eigenen Steuerwesen und einem Beschluss fassenden Organ. Die Grösse des Kantons, die Beschleunigung der Informationsvermittlung, die Entwicklung der Interkommunalitäten und die Bildung einer neuen Ebene in der Gestalt der Agglomeration sprechen gegen ein solches Modell, das im Übrigen hohe zusätzliche Kosten verursachen würde.

- *Klarstellen der Befugnisse im Bereich Entwicklung und Infrastrukturen*

Der Vorschlag des Staates zur territorialen Gliederung muss mit dem Strategieentwurf für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit koordiniert werden.

Noch allgemeiner befand der Projektausschuss, dass der Bezirk im Bereich Entwicklung und regionale Transporte Hauptansprechpartner für die Definition der Entwicklungssperimeter des regionalen öffentlichen Verkehrs und der Regionalplanung ist.

- *Erneuerung der territorialen Organisation des Staates als Bedingung einer leserlichen und kohärenten territorialen Karte*

Die Perimeter der verschiedenen Ämter des Staates und seiner öffentlichen Einrichtungen sind überlagert und verschachtelt, während von den örtlichen Gemeinwesen eine Rationalisierung verlangt wird. Es ist wichtig, dass die Ziele der Leserlichkeit, der Vereinfachung und der Kohärenz auf den Staat angewendet werden. So sollte eine gewisse Anzahl dezentrierter Ämter den glei-

chen Aktionsperimeter haben wie der Bezirk und in den Oberämtern konzentriert sein.

Der Projektausschuss hat den Staat aufgefordert, die Konstellation seiner dezentrierten Ämter durch die Konzentration auf Bezirksebene zu überprüfen.

- *Die Neueinteilung der Bezirke, kein Tabu*

Der Projektausschuss vertrat die Meinung, dass die Aufteilung der Bezirke entsprechend sozio-demografischen und geografisch-topografischen Überlegungen und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Kommunikationsmittel (physisch und elektronisch) in den vergangenen Jahrzehnten vorgenommen werden sollte. Eine allfällige Neueinteilung der territorialen Gliederung muss rund um zwei Leitideen aufgebaut sein:

Erstens muss die Verstärkung der Agglomeration Freiburg durch die Bildung von starken, klar identifizierten Regionen mit zunehmenden Befugnissen ausgeglichen werden.

Zweitens darf eine Strukturreform die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen nicht einschränken, sondern soll dazu beitragen.

Der Projektausschuss sah keinen Grund, der gegen die Veränderung der geografischen Grenzen der Bezirke und entsprechend gegen die Reduktion der Anzahl Bezirke sprechen würde.

- *Harmonisierung mit der Justizreform*

Nach dem Vorbild unserer Berner Nachbarn *hielt es der Projektausschuss für sinnvoll, dass die Reform der territorialen Organisation des Staates parallel mit einer Neueinteilung der erstinstanzlichen Gerichtskreise erfolgt.*

- *Neueinteilung der Wahlkreise*

Um die vom Projektausschuss geforderte Leserlichkeit der kantonalen Karte sicherzustellen, *muss die Reform der territorialen Gliederung unbedingt mit einer Neueinteilung der Wahlkreise einhergehen.* Ansonsten würden die Überlegungen an Kohärenz verlieren.

5. BÜRGERNÄHE: AN DIE ANFORDERUNGEN DES 21. JH. ANGEPASSTER VERFASSUNGSBEGRIFF

Die Frage der territorialen Gliederung im 21. Jahrhundert verlangt auch nach einer Antwort auf den Verfassungsauftrag der Bürgernähe. Aufgrund einer Umfrage, die bei den Nutzerinnen und Nutzern bestimmter dezentrierter Ämter durchgeführt wurde, können die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger des Kantons in Sachen Bürgernähe besser definiert werden.

5.1 Verfassungsbegriff

Nach Artikel 118 Abs. 2 der Verfassung von 2004 sorgt der Staatsrat dafür, dass die Verwaltung «bürgernah ist».

Allerdings muss der Inhalt dieses Begriffs näher bestimmt werden.

Muss der Bezirk so eingegrenzt werden, dass jeder Bürger in kürzester Zeit die öffentlichen Dienste erreichen kann, die in den Hauptorten konzentriert sind? Diese Frage fasst die Überprüfung dieses Begriffs am Besten zusammen.

Heute scheint die Forderung nach physischer Nähe weniger akut als noch vor zehn Jahren. Die technischen Hilfsmittel erlauben es, Informationen zu erhalten oder zahlreiche verwaltungstechnische Vorhaben wahrzunehmen, ohne sich dazu zu den Behörden begeben zu müssen.

Anhand von fünf Kriterien können wir uns diesem Begriff besser annähern.

5.1.1 Die Bürgernähe der öffentlichen Dienste bezogen auf den Wohnort

Unsere Lebensweise erfährt tiefgreifende Veränderungen. Die Nutzerinnen und Nutzer arbeiten immer seltener an ihrem Wohnort. Unter diesen Umständen scheint es nicht mehr nötig, dass die öffentlichen Dienste dezentriert in den Regionen bleiben, wohin die meisten betroffenen Personen nur zum Schlafen zurückkehren. Wäre der Dienst an der Bevölkerung nicht besser gewährleistet, wenn die Verwaltung in den grossen Zentren konzentriert wäre, wo die Menschen täglich arbeiten gehen?

5.1.2 Die öffentliche Verkehrsverbindung vom Wohnort zum Hauptort

Nicht alle Bürgerinnen und Bürger verfügen über ein Privatfahrzeug; ausserdem, und das liegt klar auf der Hand, sollten die Verwaltungszentren nicht an Orten angesiedelt werden, die nicht mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar sind. Ist die öffentliche Verkehrsverbindung zu einem Verwaltungszentrum aber immer noch ein wichtiges Kriterium angesichts der oben angesprochenen technischen Entwicklung?

5.1.3 Zeitaufwand bei privatem Transport vom Wohnort zum Hauptort

Dieser Punkt unterscheidet sich von Kriterium a) dadurch, dass hier die Definition des Hauptortes hervorgehoben wird. Auch wenn die physische Nähe der öffentlichen Dienste in den Hintergrund rücken kann, so wünschen sich die Nutzerinnen und Nutzer möglicherweise trotzdem, den Hauptort ohne zu grossen Zeitaufwand erreichen zu können. Das ist ein wichtiges Thema für die Festlegung der Bezirksumrisse. Wer von Domdidier nach Bulle reisen muss, um ein Dokument abzuholen, ist der Meinung, dass die Zeit, um den Hauptort zu erreichen, zu lang ist, auch wenn es nicht unbedingt nötig ist, dass sich alle öffentlichen Dienste in einer konstanten geografischen Nähe befinden.

5.1.4 Die Qualität der Verkehrsverbindung

Fällt das Problem der geografischen Nähe mit der Qualität der Verbindung zusammen? Ist ein bürgernahe Dienst schneller als eine in einem grossen Zentrum konzentrierte Verwaltung? Solche Fragen werden mit diesem Kriterium angesprochen.

5.1.5 Die Häufigkeit des Zugangs zum öffentlichen Dienst

Es wurde eine Umfrage über die Häufigkeit des Zugangs zu den verschiedenen dezentrierten Diensten durchgeführt¹. Wenn sie auch lehrreich sein mag, muss man trotzdem die Tragweite der Umfrage infrage stellen. Ist

die Frequentierung eines dezentrierten Dienstes der Beweis für ein wirkliches Bedürfnis nach Bürgernähe oder ist es im Gegenteil die Dekonzentration, die die Frequentierung begünstigt? Gewisse Nutzerinnen und Nutzer könnten problemlos gewisse Vorhaben telefonisch, schriftlich oder über das Internet wahrnehmen; der Einfachheit halber gehen sie trotzdem bei der Verwaltung vorbei. Welche Bedeutung räumen die befragten Personen dieser Frequentierung für die Festlegung der Bezirke bei?

5.2 Umfrage bei den Nutzerinnen und Nutzern

Anhand der Umfrage, die bei den Nutzerinnen und Nutzern bestimmter öffentlicher Dienste durchgeführt wurde, sollte herausgefunden werden, ob die Hauptbetroffenen die Meinung der Mitglieder des Projektausschusses teilen.

5.2.1 Einleitung

Die Bürgernähe ist ein Evaluationskriterium der Vorteile, die sich aus der Dezentralisierung gewisser Dienste der Kantonsverwaltung ergeben. Hauptzweck der Studie war es, einige quantitative Elemente zu diesem Aspekt der Problematik der territorialen Gliederung einzubringen. Es sei jedoch bemerkt, dass der Auftrag auf die Untersuchung der Fragen zur Bürgernähe im «*topografischen*» Sinn beschränkt war, unter Ausschluss der sozialen Aspekte, die ebenfalls auf die Effizienz und die Qualität der Dienste an der Bevölkerung einwirken.

Vor Beginn der eigentlichen Umfrage wurden die betroffenen Dienste entweder mündlich oder anhand eines E-Mails informiert. Das Umfragematerial, bestehend aus dem Formular, einem Anschlag zur Ankündigung bei der Bevölkerung, einem Brief mit Erläuterungen des Amtes für Statistik und einem Motivationsbrief des Regierungspräsidenten, wurde 10 Tage vor Beginn der Umfrage versendet, die vom 24. bis 30. November 2008 stattfand.

5.2.2 Tragweite

Die Umfrage wurde bei folgenden Ämtern durchgeführt:

- Oberämter
- Grundbuchämter
- Betriebs- und Konkursämter
- Zivilstandsämter.

5.2.3 Ziele

Folgende Elemente sollten mit der Umfrage evaluiert werden:

- die Anzahl Besuche innerhalb eines Jahres
- die Art der Besuche
- der Grund, weshalb ein persönlicher Besuch nötig oder vorzuziehen war
- die zurückgelegte Distanz
- das verwendete Transportmittel
- die Häufigkeit der Besuche einer Person.

¹ s. Pt. 5.2.2

5.2.4 Methode

- *Umfrage*

Die Umfrage wurde anhand eines schriftlichen Fragebogens durchgeführt, der vom Schalterpersonal vollständig über die angebotenen Dienstleistungen und innerhalb einer Woche ausgefüllt wurde. 1823 Formulare wurden ausgefüllt, davon wurden 47 als unplausibel betrachtet. Die 1776 plausiblen Formulare wurden durch 75 Aufrechnungen (für die Behandlung der fehlenden Daten des Grundbuchamts des Greyerzbezirks) und 424 Verdoppelungen (Daten des Betreibungsamtes des Saanebezirks) ergänzt, sodass in dieser Woche insgesamt 2275 validierte Besuche zusammenkamen.

- *Stichprobe*

Dass die Umfrage für die Schätzung der Anzahl Besuche für ein ganzes Jahr nur eine Woche dauerte, mag vereinfachend erscheinen. Dieser Entscheid wurde getroffen, weil man die Kosten der Umfrage für die betroffenen Ämter tief halten wollte.

- *Zusatzbefragung*

Aufgrund der relativ schwachen Stichprobe von einer Woche, von der auf das ganze Jahr geschlossen wurde, wurde die Hauptumfrage über die effektiven Besuche kompensiert, indem zusätzlich eine Befragung der Vorsteher jedes Amtes zu ihrer Schätzung der Anzahl Besuche in ihrem Amt während des ganzen Jahres durchgeführt wurde.

- *Validierung*

Die Daten wurden einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Die Extremwerte wurden überprüft. Diese Überprüfungen erlaubten namentlich, Grenzfälle aufzudecken, bei denen Personen jährlich mehr als 100 Besuche beim gleichen Amt machten. Die Fälle, bei denen es sich um die Post oder einen internen Kurier handelte, wurden mit dem Status «Kurier» markiert, der im Allgemeinen aus den Resultatetabellen ausgeschlossen wurde. Bei Fällen, in denen eine unplausible Distanz in Bezug auf den Anfang der Strecke angegeben war, wurden mit dem Code «unplausibel» markiert und ebenfalls aus den Resultatetabellen ausgeschlossen. Besuche, die allein eine Zahlung zum Zweck hatten, wurden nicht mitgerechnet. Sie wurden in der Rubrik «Abgabe oder Abholen eines Dokuments» erfasst.

- *Hochrechnung*

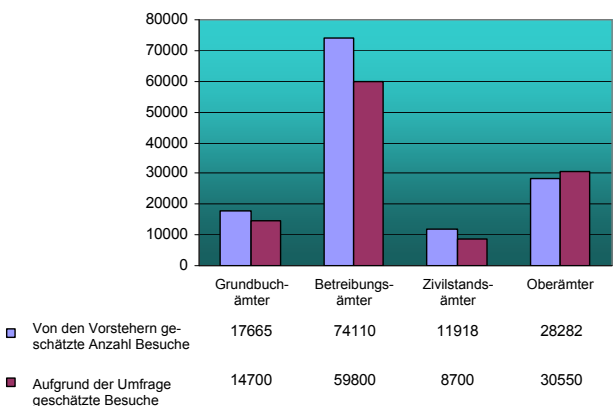
Für die Hochrechnung der Anzahl Besuche ging man davon aus, dass das Jahr 52 Wochen hat und rund 10 Feiertage auf Werktage fallen. Der Expansionsfaktor (inverser Stichprobenanteil) wurde somit auf 50 festgelegt. Für das Betreibungsamt des Saanebezirks wäre es unverhältnismässig gewesen, die Umfrage über den Zeitraum von einer Woche durchzuführen, da die Anzahl Besuche sehr hoch ist. Auf Ersuchen dieses Amtes wurde die Umfrage deshalb auf einen Tag beschränkt und das Gewicht jeder Bemerkung wurde mit 5 multipliziert. Um die Analyse der Daten mit konventionellen Instrumenten zu erleichtern und eine systematische Gewichtung der Informationen zu vermeiden, wurden die Bemerkungen des Betreibungsamts Saane in der Datei einfach fünfmal wiederholt. Die fehlenden Daten des Grundbuchamts des Greyerzbezirks wurden gemäss einer Schätzung des Vorstehers des Amtes verbucht.

- *Antwortausfall*

Die Nichtbeantwortung einzelner Fragen («Item Non-Response») wurde nicht besonders behandelt, was bedeutet, dass man von der impliziten Hypothese ausging, dass die Non-Response-Werte nicht von den Durchschnittswerten abweichen.

5.2.5 Ergebnisse

- *Vergleich der Schätzungen*



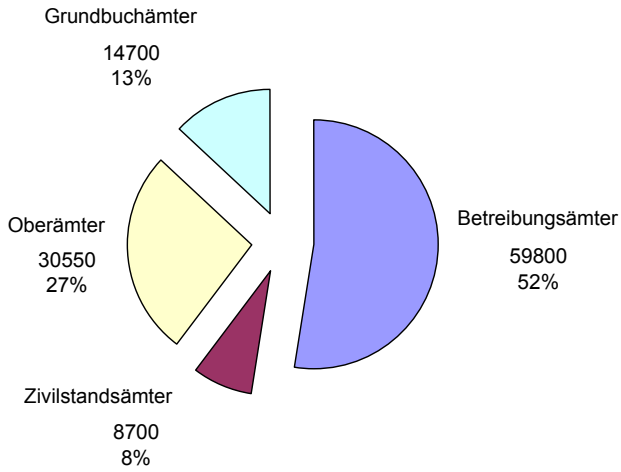
Ausgehend von den Ergebnissen der Untersuchung beläuft sich die geschätzte Gesamtzahl der Besuche pro Jahr auf 113 750, während die von den Vorstehern gelieferte Schätzung bei 131 974 liegt, was einer Differenz von 18 224 oder 16% entspricht. Die Antwortausfälle unserer Umfrage zur Schätzung der jährlichen Besuche durch die Vorsteher der Ämter (5 Fälle auf 28 Ämter) wurden von uns ergänzt anhand der durchschnittlichen Besuche in den anderen Ämtern der gleichen Art gewichtet mit der Anzahl Einwohner. In Anbetracht der zu erwartenden Fehlermarge bei diesen beiden Schätzungsarten, die nicht berechnet werden kann, kann diese Differenz als akzeptabel betrachtet werden.

Mit Ausnahme der Oberämter lagen die Schätzungen der verschiedenen Ämter im Durchschnitt über der Zahl, die aus der Umfrage hervorging. Verschiedene Amtsvorsteher haben im Übrigen darauf hingewiesen, dass die Besucherzahl saisonalen Schwankungen unterliegt, die in unserer Umfrage nicht erfasst wurden, da sie sich auf nur eine Woche beschränkte. Es wäre technisch möglich, die Ergebnisse der Novemberumfrage an den Schätzungen der Amtsvorsteher zu kalibrieren. Da die Differenz zwischen den beiden Schätzungen die Ergebnisse der Umfrage jedoch nicht grundlegend infrage stellt, schlägt das Amt für Statistik vor, keine Kalibrierung vorzunehmen, jedoch den Schluss zu ziehen, dass die für die Umfrage gewählte Woche gewisse saisonale Spitzen der verschiedenen Ämter nicht zu widerspiegeln vermag.

Im restlichen Teil dieses Kapitels wird ausschliesslich auf Schätzungen Bezug genommen, die anhand der Ergebnisse der Novemberumfrage gemacht wurden, die mehr Details liefern.

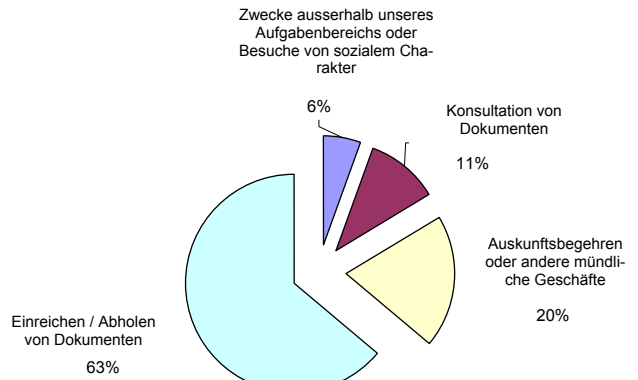
• Aufteilung nach Art der Ämter

Geschätzte Anzahl der Besuche in einem Jahr



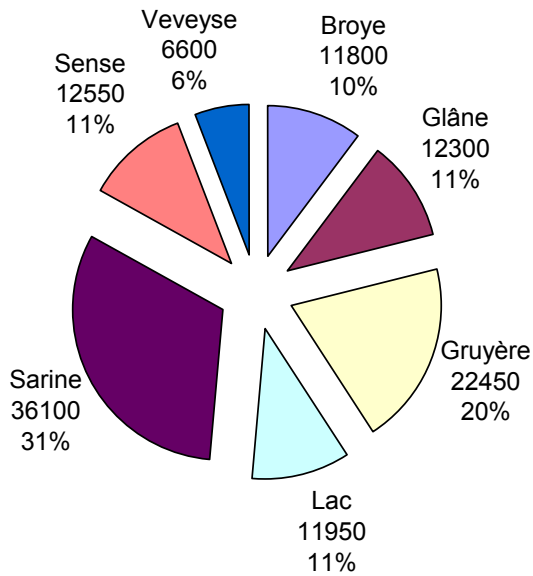
• Zweck der Besuche

Geschätzte Anzahl der Besuche in einem Jahr



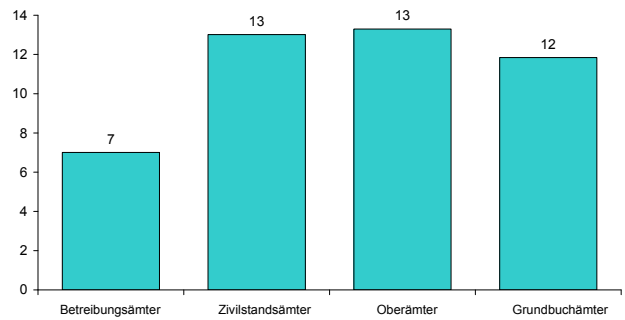
• Aufteilung nach Bezirken

Geschätzte Anzahl der Besuche in einem Jahr



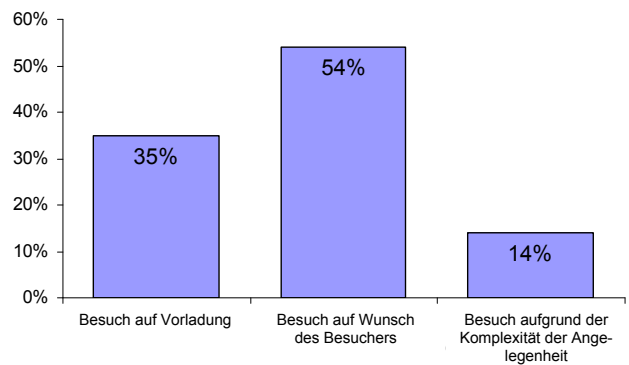
• Dauer

Durchschnittliche Dauer in Minuten



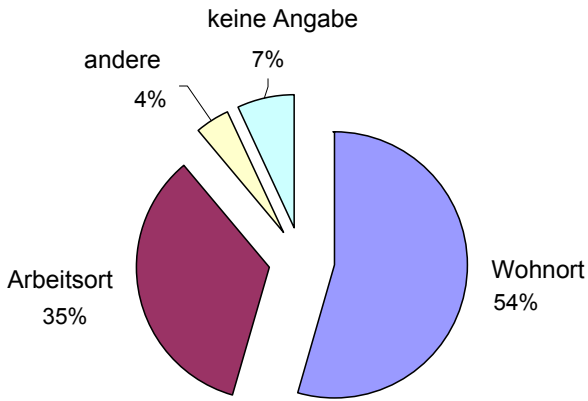
• Gründe für den Gang ins Amt

Anlass der Besuche in % der Antworten (mehrere Antworten möglich)



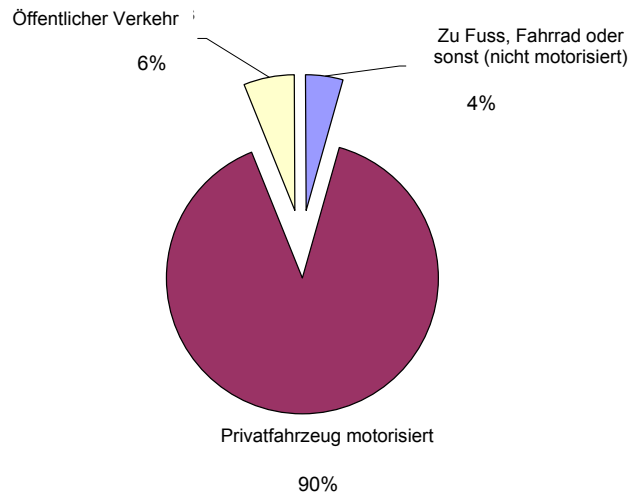
• *Herkunft*

Aufteilung der Besuche nach dem Ursprung des Reisewegs



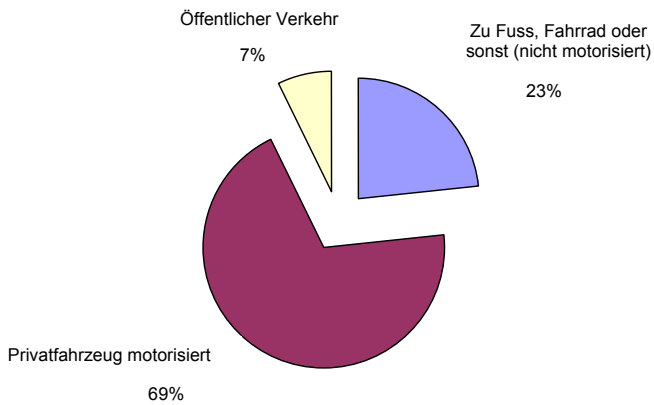
Die durchschnittliche von Besuchern, die eine Distanz und ein Transportmittel angegeben hatten, zurückgelegte Gesamtdistanz beträgt 8,0 Kilometer. Insgesamt und nach Korrektur der Daten ohne Angaben werden somit rund 911 000 Kilometer pro Jahr zurückgelegt (einfache Fahrt ohne Rückweg), um zu einem dezentralisierten Amt des Staates zu gelangen, davon 90% mit einem motorisierten Privatfahrzeug.

Aufteilung der zurückgelegten Distanzen nach Transportmittel



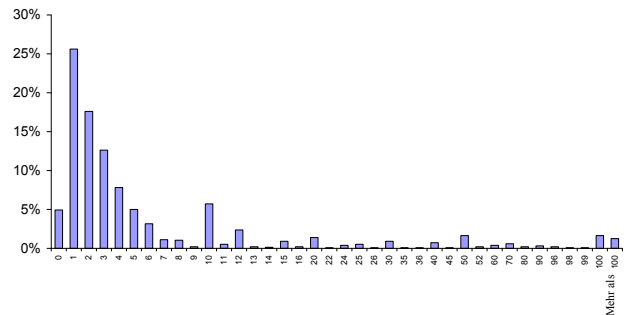
• *Transportmittel*

Aufteilung der Besuche nach Transportmittel



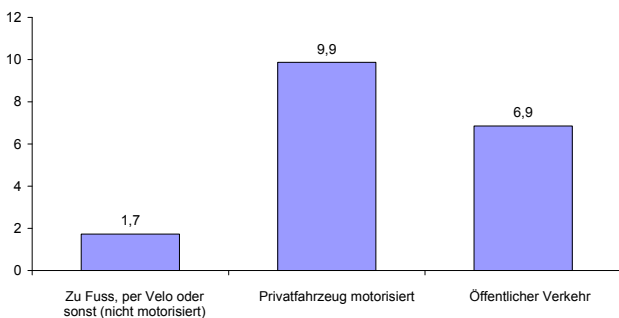
• *Aufschlüsselung der Besucher nach Häufigkeit der Besuche in den letzten 12 Monaten*

Aufteilung der Besucher nach der Anzahl Besuche in den letzten 12 Monaten



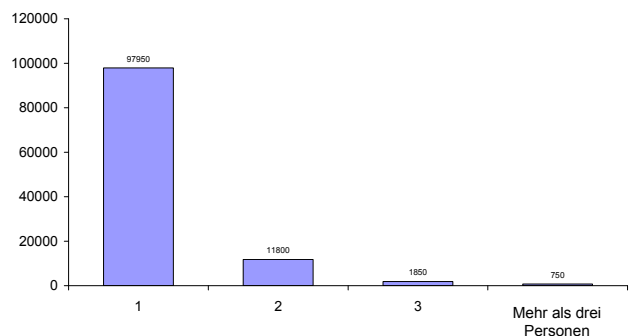
• *Distanzen*

Durchschnittliche Distanzen nach Transportmittel
Ein Weg, in Kilometern



• *Aufschlüsselung der Besuche nach Anzahl der betroffenen Personen*

Besuche nach der Anzahl Personen



Die Hochrechnung der Anzahl Besucher aufgrund der gelieferten Antworten auf das ganze Jahr ergibt eine Zahl von 130 000 «Personen», wobei eine Person mehrmals gezählt werden kann, wenn sie mehrere Besuche abgestattet hat. Da wir darauf verzichtet haben, die Personen formell zu identifizieren, ist es nicht möglich, eine genaue Nettozahl der pro Jahr von den Besuchen betroffenen Personen zu erhalten.

5.2.6 Schlussfolgerungen

Die Freiburgerinnen und Freiburger legen pro Jahr insgesamt rund 911 000 km zurück, um sich zu einem dezentralisierten Amt zu begeben (nur Hinweg). Diese a priori bedeutende Zahl muss jedoch relativiert werden. Pro Person und Jahr entspricht dies lediglich rund 3,5 km, also ein km weniger als ein Freiburger im Durchschnitt an einem einzigen Tag allein für seine Einkäufe zurücklegt, oder sogar 15-mal weniger, als derselbe Freiburger im Durchschnitt an einem einzigen Tag zurücklegt. Insgesamt und selbst wenn man berücksichtigt, dass der Rückweg gleich lang ist wie der Hinweg, so machen diese Fahrten weniger als 0,4 % der freiburgischen Mobilität aus.

Die Nutzerinnen und Nutzer begeben sich zu Fachstellen des Staates im Wesentlichen mit privaten Motorfahrzeugen (nahezu 70% der Fälle oder 90% der zurückgelegten Distanz), eventuell zu Fuss oder mit dem Fahrrad (23%), jedoch selten mit dem öffentlichen Verkehr (7%).

Obwohl die Umfrage nicht festzustellen vermag, wie viele Personen von diesen Besuchen in den dezentralisierten Dienststellen des Staates betroffen sind, kann man davon ausgehen, dass mit 113 750 Besuchen (130 000 Personen) bei über 260 000 Einwohnern und mit einer relativen hohen Wiederholungsquote bei gewissen kleinen Bevölkerungsgruppen die Wahrscheinlichkeit, dass irgendeine Person sich mindestens einmal pro Jahr in das eine oder andere betroffene Amt begibt, weit unter 50% liegt.

In den meisten Fällen beschliessen die Personen, sich ins Amt zu begeben, weil sie es so vorziehen. In mehr als einem Drittel der Fälle ist die Person jedoch verpflichtet, im Amt zu erscheinen, da sie vorgeladen wurde. Die Komplexität einer Angelegenheit wird relativ selten als Grund angeführt (14% der Fälle), um den Besuch im Amt zu rechtfertigen. In fast zwei Dritteln der Fälle hängt der Besuch damit zusammen, dass ein Dokument eingereicht oder abgeholt werden muss.

Gewisse Personen begeben sich sehr häufig in das eine oder andere Amt, bis zu viermal pro Tag. Das Amt für Statistik hat einen Teil dieser Extremfälle als Kurierdienste oder Postboten identifiziert. Diese Fälle wurden aus den vorliegenden Ergebnissen eliminiert. Es gibt jedoch Fälle von Personen, die mehrere Dutzend Besuche pro Jahr abstatten, ohne dass ein Grund dafür ersichtlich wäre. Diese Fälle haben einen gewissen Einfluss auf die Ergebnisse, es ist jedoch schwierig zu beurteilen, wie relevant sie für diese Studie sind, ohne genaue Kenntnisse der jeweiligen Situation zu haben.

6. DIE ROLLE DES OBERAMTMANNS: GESTERN, HEUTE UND MORGEN

Dieses Kapitel ist die Antwort auf den Auftrag des Staatsrats, die Entwicklung der Funktion der Oberamtsperson zu überdenken. Diese Frage ist wichtig, weil sie eng mit

dem Begriff der Bezirke und ihrer Einteilung verbunden ist.

6.1 Die Oberamtsperson unter dem gegenwärtigen Gesetz

Wie wurde der Regierungsstatthalter, der Oberamtmann von 1858, zu der gewählten Magistratsperson, die mit einer für die staatliche Verwaltung ungewöhnlichen Autonomie ausgestattet ist und eine immer aktivere Rolle zugunsten ihrer Region einnimmt? Welches sind die Aufgaben der Oberamtsperson? Mit welchen Schwierigkeiten sieht man sich heute konfrontiert?

6.1.1 Von der Vertretung der Regierung zur gewählten Magistratsperson

Der Oberamtmann, wie ihn der Verfassungsgeber von 1858 sah, war das Auge, das Ohr, die Stimme, der verlängerte Arm der Regierung in jedem Bezirk. Die Schwäche, um nicht zu sagen die Dürftigkeit der Kommunikations- und Transportmittel bedingte, dass die Regierung über einen Vermittler verfügte, der mit allgemeinen Zuständigkeiten ausgestattet und mit den Interessen des Staates, der Verwaltungskontrolle der Gemeinden und der Einhaltung der Gesetze betraut war. Ohne daraus ein Hehl zu machen, orientierte sich dieses Modell direkt am französischen *Préfet*, wie er vom Ersten Konsul Bonaparte gewollt und verstanden wurde, um nach der Revolution die Departemente zu kontrollieren und den Frieden im Land wiederherzustellen¹.

So enthielt die Verfassung von 1858 den Grundsatz, dass der Staatsrat in jedem Bezirk durch einen Oberamtmann vertreten wird. Auf diese Weise wurde der Oberamtmann untrennbar mit seinem Bezirk verbunden und sein doppelter Verfassungsauftrag verankert²:

- Der Oberamtmann *vertritt die Regierung*, nimmt Weisungen von ihr an und erstattet ihr Bericht. Als Mittelsperson, die innerhalb der Grenzen eines Territoriums handelt, nimmt er an der Gestaltung und Durchführung der Politik teil.
- Zu dieser politischen Funktion kam die *Leitung eines Teils der dezentralisierten Verwaltung* im Bezirk.

Das Gesetz über die Oberamtmänner von 1975³ verankerte diesen Verfassungsauftrag, indem es den Oberamtmann ganz klar als Stellvertreter der Regierung einsetzte:

- Der Oberamtmann vertritt den Staatsrat und jede seiner Direktionen im Bezirk (Art. 1).
- Der Staatsrat übt die Aufsicht und die Disziplinarergewalt aus (Art. 5).
- Der Oberamtmann ist unmittelbar dem Staatsrat und seinen Direktionen unterstellt. Er untersteht verwaltungsmässig der Direktion, der die Oberämter zugewiesen sind (Art. 7).
- Er übt die Aufgaben und Befugnisse aus, die ihm durch die Gesetze und Reglemente auferlegt werden.

¹ Er hatte so viel Macht, dass der Comte de Vaublanc, der spätere *Préfet* von Metz, 1805 geschrieben hat, dass diese Magistratur eine der monarchischsten Institutionen war, die man sich vorstellen könne.

² s. Ideenheft Nr. 4, «*Territoriale Gliederung*», im Rahmen der Totalrevision der Verfassung, S. 18 ff.

³ SGF 122.3.1.

Er führt die Befehle und Weisungen des Staatsrats und seiner Direktionen aus (Art. 14).

- Er übermittelt dem Staatsrat jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit und die Lage in seinem Bezirk (Art. 21).

Gemäss diesen Gesetzesbestimmungen ist der Oberamtmann ein Vertreter der Zentralgewalt, der damit beauftragt ist, die Weisungen und Befehle des Staatsrats und dessen Direktionen auszuführen. Somit verfügt er über keinerlei Autonomie; seine Handlungen sind der Aufsicht und der Sanktion der kantonalen Exekutive unterstellt. Unter diesem Aspekt betrachtet, erscheint der Oberamtmann als typisches Element der dezentrierten Verwaltung¹.

Seit 1974 wird der Oberamtmann in Freiburg vom Volk gewählt, während die anderen dezentrierten Vertreter von der vorgesetzten Behörde eingesetzt werden. Durch diese Änderung wird dem Oberamtmann Gewicht verliehen, was die Funktion, die ihm ursprünglich zugeordnet wurde, verändert, ja für einige sogar verfälscht. Nunmehr mit der Entwicklung seines Bezirks und der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit betraut, spielt der Oberamtmann eine immer politischere Rolle, in dem Masse wie der Bezirk selbst, der vom einfachen Verwaltungsbezirk ebenfalls zu einem Kreis mit politischer Dimension wird. Die Hilfs- und Beratungsfunktionen der Oberamtswörter für die Gemeinden haben zur Erhöhung ihres politischen Gewichts beigetragen. Schliesslich musste ihnen zur Erfüllung dieser Aufgabe in einem Bereich, der über ihre verwaltungstechnischen Funktionen hinausgeht, ein nicht unwesentlicher Freiraum zugestanden werden. Diese Befugnisse haben die Oberamtswörter Schritt für Schritt zu Fürsprechern ihrer Bezirke gemacht. Vom Status eines Stellvertreters in einem dezentrierten System haben sie sich gewissermassen der hierarchischen Kontrolle der Zentralgewalt entzogen um als «dezentralisierte Vertreter» zu fungieren².

Während der Arbeiten des Verfassungsrats zur Erhaltung der Bezirke wurde die Funktion des Oberamtmanns von gewissen Mitgliedern angesprochen. Verfassungsratsmitglied Yvonne Gendre machte darauf aufmerksam, dass die Gemeinden schwach und die politische Funktion, die sie übernehmen sollten, immer öfter dem Oberamtmann vorbehalten seien. Sie plädierte daher für eine Kürzung auf drei oder vier Bezirke, wollte aber dennoch keine «Supersyndics», die sich jeglicher Kontrolle entziehen. Sie äusserte den Wunsch, dass die Funktion der Oberamtswörter klargestellt und demokratisiert werde. Ein Oberamtmann, der einem grossen Bezirk vorsteht, würde mit der gegenwärtigen Aufgabenverteilung zu viel Macht auf sich vereinen im Vergleich zu den Gemeinden und dem Staatsrat. Sie brachte die Möglichkeit zur Sprache, einen Oberamtsrat zu bilden.

¹ s. Ideenheft Nr. 4, «Territoriale Gliederung», im Rahmen der Totalrevision der Verfassung, S. 20.

² Bereits 1974 sagte der Bericht bezüglich der Revision des Gesetzes über die Oberamtswörter das zwangsläufige Auftreten von Autoritäts- und Autonomieproblemen voraus. Unter anderem wurde darauf hingewiesen, dass der Staatsrat seine Autorität über die Oberamtswörter festigen müsse, was kein leichtes Unterfangen sei... «aber dass es dem Oberamtmann selbst schwerfallen werde, seine Unabhängigkeit gegenüber den Bürgern und den Gemeinden des Bezirks sowie insbesondere auch der Partei, die ihn unterstützt hat, zu bewahren – schliesslich bewirke die Wahl durch das Volk einzig eine Verlagerung des Problems der politischen Zugehörigkeit und der daraus entstehenden Schwierigkeiten» s. Ideenheft Nr. 4, «Territoriale Gliederung», im Rahmen der Totalrevision der Verfassung, S. 20.

Rose-Marie Ducrot verteidigte hingegen die Beibehaltung der gegenwärtigen Strukturen, die sich gut bewährt hätten. Sie führte an, dass der Oberamtmann flexibel sein müsse, um eine Doppelaufgabe zu erfüllen: in seinem Bezirk die Botschaften des Staates verständlich machen und in Freiburg die Optionen seiner Region verteidigen. Ihrer Meinung nach besteht keine Ambiguität, wenn er als Brücke zwischen zwei Körperschaften fungiert, und die Rolle des Botschafters, die dem Oberamtmann übertragen wird, könne ihn nur in seiner Funktion bestätigen.

Jacques Barras seinerseits sah in dem vom Volk gewählten und den Staat repräsentierenden Oberamtmann ein Gegengewicht für einen Beamtenstand, der zu bequem werden könnte.

6.1.2 Die Hauptaufgaben der Oberamtswörter³

Wie wir bereits gesehen haben, vertritt der Oberamtmann den Staatsrat und jede seiner Direktionen im Bezirk⁴. Dies betrifft namentlich die Vertretung des Staatsrats bei Anlässen, (Hundertster Geburtstag von Bürgerinnen und Bürgern, Veranstaltungen, Versammlungen)⁵. Es ist seine Aufgabe, die vom Volk gewählten Personen (Generalräte, Gemeinderäte) und gewisse Angestellte des Staates (Zivilstandsbeamte, Gerichtsschreiber, Wildhüter-Fischereiaufseher usw.) zu vereidigen. Er kann ausserdem Dokumente beglaubigen und er stellt den regulären Ablauf bei Abstimmungen sicher.

Der Oberamtmann ist auch die *erstinstanzliche Verwaltungsbehörde im Bezirk*: Er erteilt die Baubewilligungen, gewisse Patente und Genehmigungen betreffend die öffentlichen Gaststätten und die Reklamebewilligungen⁶. Er wird um Stellungnahmen gebeten. Und er ist die Vermittlungsstelle, namentlich im Bereich der Fremdenpolizei.

Der Oberamtmann ist weiter die *erstinstanzliche Justizbehörde im Bezirk*: In Strafsachen verhängt er bestimmte Strafen. Er ist mit der Bestrafung von Zuwiderhandlungen gegen die Bauauflagen beauftragt. Er übt die Funktionen der vermittelnden Behörde aus. In *Verwaltungssachen* ist er zuständig für Beschwerden gegen Entscheide der kommunalen oder interkommunalen Behörden.

Der Oberamtmann ist auch *Polizeibehörde*: Er ist allgemein verantwortlich für die öffentliche Ordnung in seinem Bezirk. Er ist mit gewissen Überwachungs- bzw. Interventionsmassnahmen im Bereich Brandschutz beauftragt.

Der Oberamtmann ist *Koordinationsbehörde*: Er steht der Bezirkskommission für die Hilfe und Pflege zu Hause sowie der Pflegeheimkommission seines Bezirks vor. Er veranlasst und fördert die regionale Zusammenarbeit. Er stellt die Förderung und die Einleitung der Gemeindefusionen sicher.

Schliesslich ist der Oberamtmann eine *Vermittlungs- und Informationsinstanz*: Er wird oft angerufen um Informationen zu erteilen, damit sich die Bürgerinnen und Bürger im Labyrinth der Gesetzgebung zurechtfinden. Er hat auch die Rolle des Ombudsmannes bei den Beziehungen

³ siehe u. a. Anhang 2

⁴ Art. 1 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtswörter (SGF 122.3.1)

⁵ Art. 20 des Gesetzes über die Oberamtswörter.

⁶ Art. 9, 13 und 18 des Gesetzes vom 6. November 1986 über die Reklamen (SGF 941.2).

zwischen Bürger und Staat, Bürger und Gemeinde oder bei den Gemeinden untereinander inne.

6.1.3 Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Stellung der Oberamtspersonen

Die Funktion der Oberamtspersonen hat sich, wie wir gesehen haben, tiefgreifend verändert. Von einer administrativen ist sie so zu einer politischen Funktion geworden. Das Besondere an dieser Entwicklung ist, dass sie nicht in ihrer Gesamtheit überdacht wurde, sondern uneinheitlich vonstattenging. Die Wahl der Oberamtswähler durch das Volk hat ihren Anteil an dieser Veränderung. Die gesetzlich festgelegte Aufgabe der Förderung des Bezirks und der regionalen Zusammenarbeit darf jedoch nicht unterschätzt werden.

Das Ergebnis dieser Entwicklung wirft einige Fragen auf.

Diese Fragen basieren *erstens* auf den Aufgaben der Oberamtswähler auf dem Gebiet der Gemeinden. Einerseits stehen die Oberamtswähler den Gemeinden gesetzeshalber unterstützend und beratend zur Seite; damit betraut, die interkommunale Zusammenarbeit anzutreiben und zu fördern, wurden sie veranlasst, den Gemeindeverbänden vorzustehen, zu deren Gründung sie beigetragen haben. Gleichzeitig bestimmt das Gesetz über die Gemeinden die Oberamtswähler auch zur Aufsichtsperson derselben Gemeinden und interkommunalen Verbände.

Die letzte Revision des Gesetzes über die Gemeinden hat den Status quo aufrechterhalten. Die Gemeinden wurden zwar verstärkt dazu verpflichtet, selbst die Lösungen für ihre Schwierigkeiten zu finden, dem Oberamtswähler wurde seine Aufsichtsfunktion jedoch nicht entzogen. Allerhöchstens wurde die Frage der Aufsicht der Verbände, in denen der Oberamtswähler eine Funktion innehat, auf pragmatische Weise geklärt¹.

Sind diese Funktionen immer noch zweckmässig? Können die Oberamtswähler die Gemeinden, die sie beraten und mit denen sie täglich zu tun haben, zur Ordnung rufen?

Zweitens erlaubte die immer politischere Rolle der Oberamtswähler ihnen, sich in gewissem Masse der hierarchischen Kontrolle des Staatsrats zu entziehen.

Kann diese Situation fortbestehen? Müsste der Vertreter der Region, der der Oberamtswähler nunmehr ist, der Kontrolle einer anderen Behörde unterstellt sein?

6.2 Die Oberamtsperson von morgen

Im Gegensatz zur Verfassung von 1858 ist Artikel 136 der Verfassung vom 16. Mai 2004 keine grosse Hilfe, um die Rolle des Oberamtswählers zu definieren:

¹ « Das Kantonsgebiet ist in Verwaltungsbezirke aufgeteilt.

² Eine von den Stimmberechtigten gewählte Oberamtsperson leitet den Bezirk und erfüllt die ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben. »

Um diese Fragen zu beantworten wurden drei Optionen in Erwägung gezogen, anhand derer die erwünschte Stellung

und die erwünschte Funktion dieses Magistraten definiert werden können.

6.2.1 In Betracht gezogene Stellungen

• *Die Oberamtsperson als Magistratsperson «sui generis»*

Um die weiter oben genannten Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der Zwitterstellung der Oberamtsperson zu mildern, könnte diese zu einer *gewählten, vom Zentralstaat unabhängigen Magistratsperson* werden. Sie wäre nicht mehr der hierarchischen Kontrolle des Staatsrats, sondern, dem Beispiel der Gemeinden folgend, der *Oberaufsicht* des Staates unterstellt, der diese über eine zu bestimmende Behörde ausübt (z. B. den Grossen Rat). Sie würde keine Weisungen der Staatsorgane mehr erhalten, und müsste ihnen auch nicht Bericht erstatten. Ihre Entscheide wären nur noch Gegenstand der gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel.

Der Oberamtsperson würde vor allem die Aufgabe *zuteil*, ihren Bezirk zu fördern und die regionale und interkommunale Zusammenarbeit zu veranlassen und zu fördern. Sie könnte mit ihr vom Staat delegierten Aufgaben betraut werden, die sie unter ihrer eigenen Verantwortung ausführt, so wie die Gemeinden Aufgaben des Staates übernehmen, die ihnen delegiert werden.

• *Die Oberamtsperson als Organ des Zentralstaats*

Man könnte auch darüber nachdenken, die *ursprünglichen Aufgaben* der Oberamtsperson wiederherzustellen, d. h. sie damit zu beauftragen, die Entscheide und Weisungen des Zentralstaats durch eine Generaldelegation auszuführen. So wäre es wieder die Hauptaufgabe der Oberamtsperson, von Neuem und *ausschliesslich* als Vertretung des Staatsrats und jeder seiner Direktionen im Bezirk zu fungieren. Sie wäre nicht mehr mit der Entwicklung ihres Bezirks und der regionalen Zusammenarbeit betraut. Die derzeitige Dichotomie einer Magistratsperson, die gleichzeitig die Ausführung der vom Zentralstaat getroffenen Entscheidungen garantiert und bei demselben Staat die Interessen seiner Region vertritt, würde dadurch aufgehoben.

Ist diese Option realistisch?

Einerseits könnte man davon ausgehen, dass die Volkswahl, die der Oberamtsperson eine politische Legitimation gibt, nicht mit einer solch reduzierten Funktion einhergeht.

Andererseits könnte man denken, dass die Wahl nicht die Funktion bestimmt. Die Funktion wird vom Gesetz vorgegeben; die Wahl dient ausschliesslich zur Bestimmung der Magistratsperson. Zum Vergleich, die Aufgaben des Genfer Generalstaatsanwalts verändern sich nicht aufgrund der Tatsache, dass er durch die Volksabstimmung gewählt wird. Er bleibt damit beauftragt, Straftaten zu verfolgen – das ist seine ausschliessliche Funktion; er wird nicht in einer politischen Rolle eingesetzt. Eine Neudefinition der Aufgaben der Oberamtsperson könnte somit durchaus in Betracht gezogen werden.

• *Die Oberamtsperson als dezentralisiertes Staatsorgan*

Ein Mittelweg besteht darin, die nunmehr politische Dimension der Funktion der Oberamtsperson zu berücksichtigen, indem der Oberamtsperson der Status eines dezentralisierten Staatsorgans gegeben wird. Sie würde

¹ Artikel 146 Abs. 4 des Gesetzes über die Gemeinden sieht vor, dass wenn der Oberamtswähler im betreffenden Gemeindeverband eine Funktion innehat, die Aufsicht von einem anderen, vom Staatsrat bezeichneten Oberamtswähler ausgeübt wird.

als dezentralisierte Einrichtung des Zentralstaats wahrgenommen, ohne dass jedoch der Bezirk eine Rechtspersönlichkeit erhalten würde. Sie würde der Aufsicht (im Gegensatz zur hierarchischen Kontrolle) des Staatsrats unterstellt und einer der Direktionen administrativ angegliedert. Sie erhielte keine Weisungen des Staates mehr, sondern übe ihre Funktionen in dem durch das Gesetz definierten Rahmen aus. Ihre Entscheide wären Gegenstand der gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel. Mit anderen Worten, die Oberamtsperson führt die in einem Spezialgesetz festgelegten Funktionen vollumfänglich aus, ohne dass ihr der Staatsrat Weisungen erteilen kann. Sie würde nur der Aufsicht des Staates unterstellt, falls ein Fehlverhalten festgestellt würde.

6.2.2 Die wünschenswerte Stellung

Sowohl der Projektausschuss als auch die Direktionen, die Stellung nahmen, bevorzugten eine autonomere Magistratsperson, deren Aufgabenbereiche überprüft werden. Diese Änderung wäre dadurch gerechtfertigt, dass die Aufgaben der Oberamtspersonen zu zahlreich und verstreut erscheinen, als dass diese weiterhin ihre Rolle als Förderer ihrer Bezirke voll einnehmen könnten. Man kann nicht von ihnen verlangen, regionale Projekte zu koordinieren, sich mit der territorialen Entwicklung oder dem öffentlichen Verkehr zu beschäftigen, ohne sie von Aufgaben zu entbinden, die den Gemeinden oder der Zentralverwaltung übertragen werden können.

Dazu kommt, dass die durch den hybriden Charakter der Funktion der Oberamtsperson ausgelöste Malaise (Regierungsstatthalter und Bezirksförderer) in Zukunft beseitigt werden muss.

Die Oberamtsperson als Vertretung des Staatsrats und seiner Direktionen im Bezirk muss einer autonomeren Magistratsperson weichen. Diese könnte sich auf ihren Grundauftrag konzentrieren. Die Regierung hat heute direkten Kontakt zu den Dossiers. Sie benötigt den Kanal über die Oberamtsperson weniger als zuvor – weder um zu informieren noch um sich informieren zu lassen. Die Arbeiten des Verfassungsrats haben im Übrigen gezeigt, dass eine Regierung mit fünf Mitgliedern vorstellbar wäre. Aus Gründen der politischen Ordnung, was die repräsentative Vertretung der politischen Strömungen und die Regionen betrifft, wurde entschieden, die Anzahl von sieben Mitgliedern beizubehalten. Diese Entscheidung bedeutet auch, dass die Staatsräte den Angelegenheiten ihrer Direktionen mehr Aufmerksamkeit schenken können und somit komplettere Informationen ihrer Themen erhalten.

7. GELEGENHEIT FÜR EINE TERRITORIALE NEUEINTEILUNG

Gemäss der Übersichtsplanung des Staatsrats vom 30. Oktober 2007 hat der Projektausschuss Versuche unternommen, das Gebiet in drei Bezirke einzuteilen. Anschliessend ist die Frage zu behandeln, ob diese Option dem Status quo vorzuziehen ist.

7.1 Die Einteilungsoptionen unter Berücksichtigung einiger «*unausweichlicher*» Grundsätze

Es gab mehrere Optionen für konkrete Einteilungsversuche. Wir haben uns entschieden, einige unausweichliche Grundsätze zu berücksichtigen, die sich aus den oben er-

wähnten Überlegungen des Projektausschusses ergaben. Jeder Einteilungsversuch muss die Fakten sowie gewisse Gleichgewichte berücksichtigen. Es steht beispielsweise ausser Frage, einen Bezirk zu bilden, der die natürliche Grenze zwischen dem Schwarzsee und dem Jauntal missachtet, oder der die beiden städtischen Zentren Bulle und Freiburg vereinigen würde.

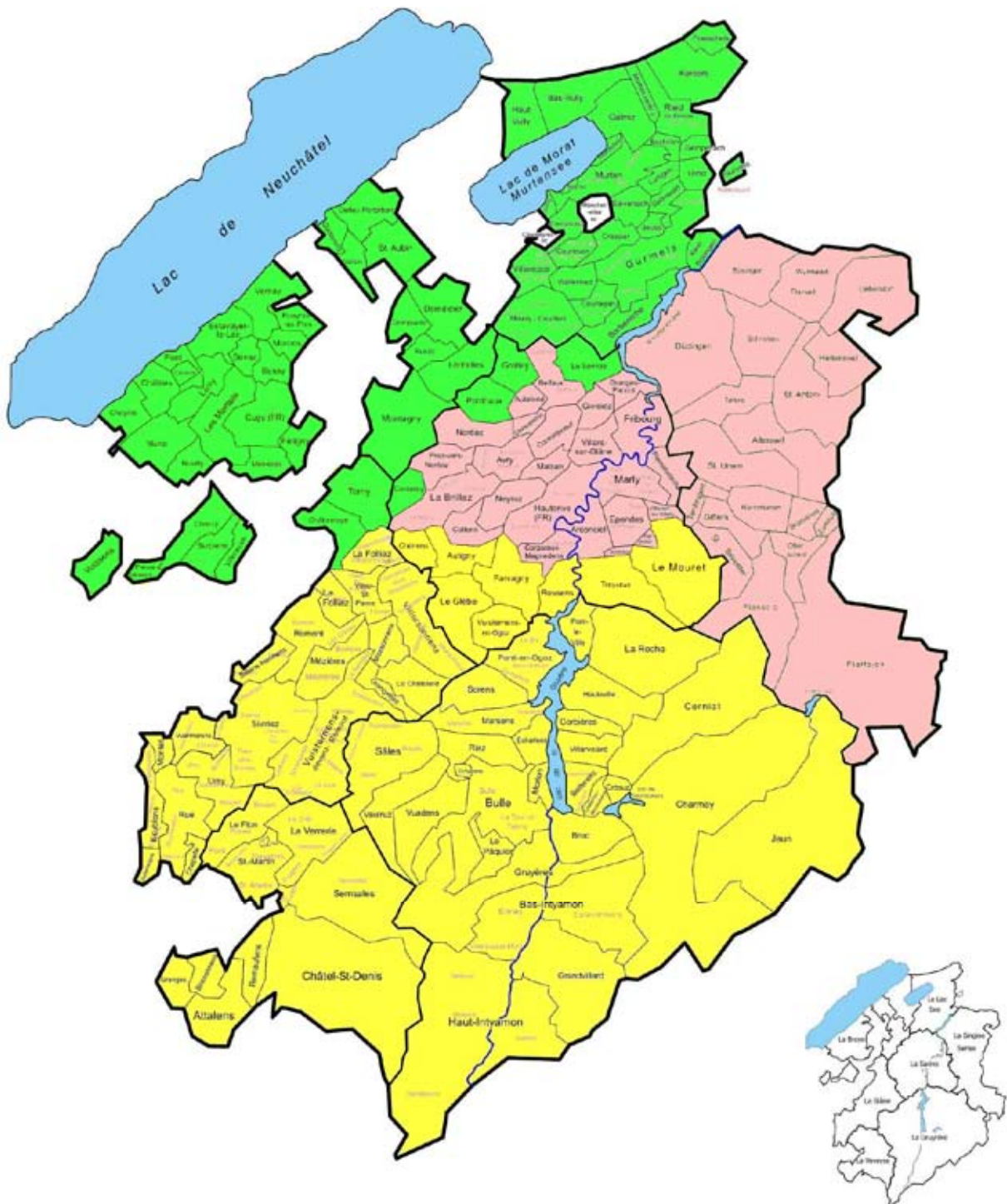
Folgende unausweichliche Grundsätze müssen beachtet werden:

- geografisch-topografische Kriterien (Gelände, Stadt-/Land-Beziehung, kantonale Zentren)
- demografische Kriterien
- geopolitische Kriterien (Agglo, Gemeindezusammenschlüsse, Interkommunalität, Sprachen).

Nachdem diese Grundsätze gegeben waren, wurden vier Optionen in Betracht gezogen.

7.1.1 Option Nummer 1: Geografische Präsentation der Option

Seen/Süd/Zentrum-Ost



Analyse der Option Nr. 1

• Geografisch-topografische Kriterien

Diese Option ist neutral in Bezug auf das *Gelände*: Die Bezirke sind ausgeglichen.

Dasselbe gilt für das *Gleichgewicht zwischen Stadt und Land*: Die städtischen Standorte und die ländlicheren Gebiete scheinen gut verteilt zu sein. Die städtische Zusammenballung – die daher rührt, dass Freiburg und Dürdingen dem gleichen Bezirk angehören – wird dadurch kompensiert, dass der Bezirk Süd umfassender ist und der Bezirk Nord die gesamte Seeregion enthält.

Was die *kantonalen Zentren* betrifft, so sind die Bezirke Süd und Zentrum aufgrund der Präsenz von Bulle bzw. Freiburg klar im Vorteil. Der Bezirk Nord enthält kein kantonales Zentrum. Dieses scheinbare Ungleichgewicht wird jedoch dadurch korrigiert, dass Estavayer-le-Lac und Murten beide im Bezirk Nord liegen.

• Demografische Kriterien

Diese Option schafft ein grosses Ungleichgewicht im Bereich der *Bevölkerung*; im Zentrumbezirk herrscht ein starkes Übergewicht:

– Süd:	88 033 Einwohner
– Zentrum:	115 929 Einwohner
– Nord:	<u>59 279 Einwohner</u>
	263 241 Einwohner

Die Zusammenlegung des Saane- und des Sensebezirks wird jedoch ausgeglichen durch die Übertragung einiger Gemeinden an die beiden anderen Bezirke.

Das Ungleichgewicht herrscht auch bei der *Anzahl Gemeinden*:

– Süd:	64 Gemeinden
– Zentrum:	43 Gemeinden
– Nord:	<u>61 Gemeinden</u>
	168 Gemeinden

• Geopolitische Kriterien

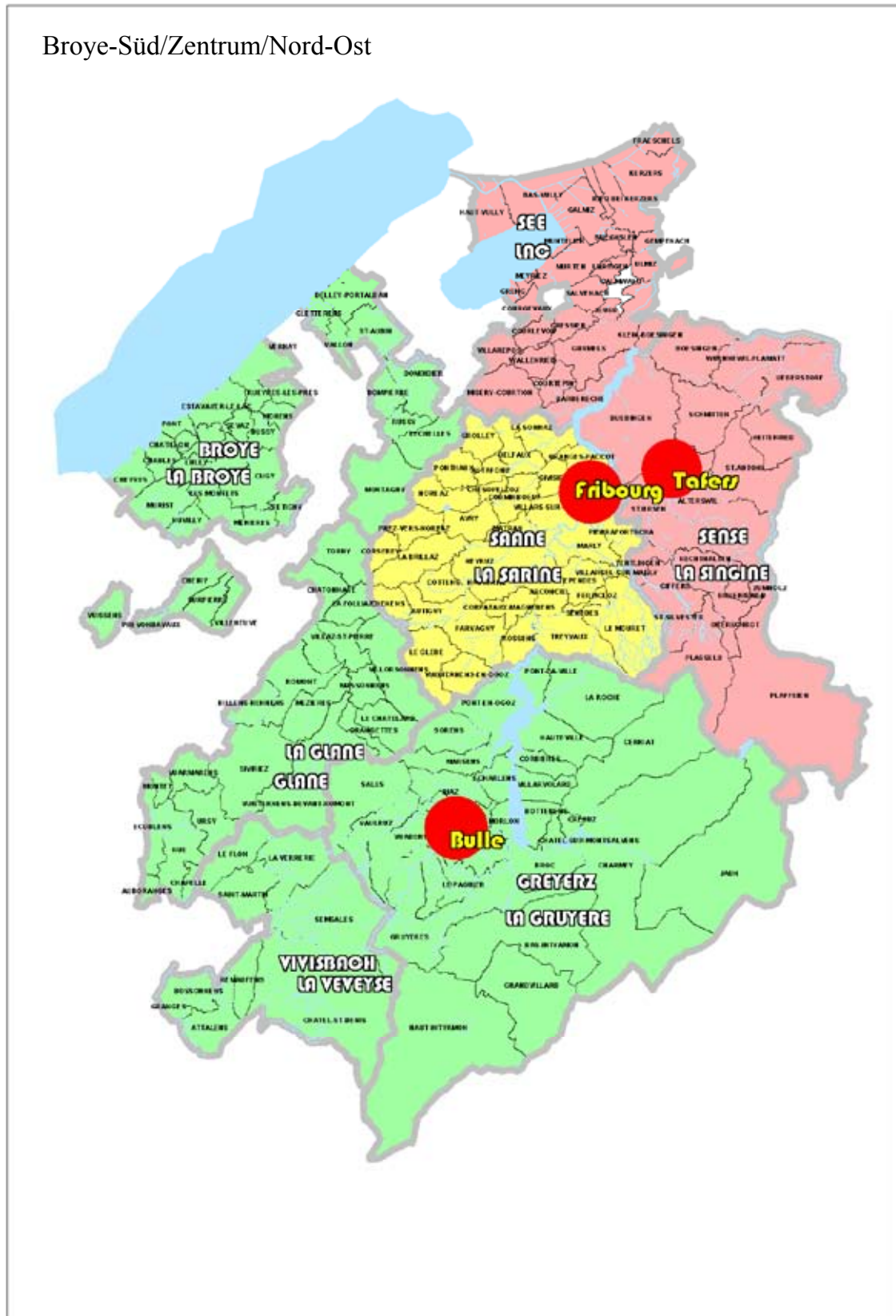
Die *Aufteilung der Agglomerationen* ist positiv für den Süden und das Zentrum: Bulle und Freiburg befinden sich in zwei verschiedenen Bezirken.

Was die *Gemeindezusammenschlüsse* betrifft, sind wenige Projekte angekündigt, sodass diese Option neutral ist.

Die *Interkommunalitätsbemühungen* scheinen nicht gefährdet. Es wird keine besondere Situation geschaffen, die die bestehenden Zusammenarbeiten gefährdet, dies unter Vorbehalt der Gemeinden, die vom gegenwärtigen Glane-Bezirk zum Bezirk Nord bzw. vom Saanebezirk zu den Bezirken Süd und Nord übergehen. Zwar besteht das Risiko, dass innerhalb eines neuen Bezirks gleichzeitig mehrere Arten der Ausgabenverteilung bestehen. Dieses Risiko kann mittelfristig durch eine Neugestaltung der Finanzierungskriterien behoben werden. Ausserdem muss die Überlegung zuerst unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Leistungen gemacht werden.

Mit Hinblick auf die *Sprachen* ist diese Option positiv: Sie schafft keinen einsprachigen Bezirk; zwei von drei Bezirken sind zweisprachig.

7.1.2 Option Nummer 2: Geografische Präsentation der Option



Analyse der Option Nr. 2

• *Geografisch-topografische Kriterien*

Diese Option ist neutral in Bezug auf das *Gelände*: Die Bezirke sind ausgeglichen. Nur der Bezirk Zentrum liegt ganz im Mittelland und enthält keine voralpine Region.

In Sachen *Gleichgewicht zwischen Stadt und Land* ist die Option neutral, abgesehen vom Zentrum, das im Vergleich zu den anderen Bezirken sehr städtisch ist.

Was die *kantonalen Zentren* betrifft, so sind die Bezirke Süd und Zentrum aufgrund der Präsenz von Bulle bzw. Freiburg klar im Vorteil. Der Bezirk Nord enthält kein kantonales Zentrum. Dieses scheinbare Ungleichgewicht wird jedoch dadurch korrigiert, dass Dürren und Murtten im gleichen Bezirk liegen.

• *Demografische Kriterien*

Diese Option korrigiert das bestehende Ungleichgewicht in der *Bevölkerungszahl*, ohne es auszulöschen:

– Süd:	101 850 Einwohner
– Zentrum:	89 977 Einwohner
– Nord:	<u>71 414 Einwohner</u>
	263 241 Einwohner

Allerdings vereint der Bezirk Zentrum nicht die Mehrheit der Bevölkerung auf sich; er vereint 40% der Bevölkerung auf sich.

Das Ungleichgewicht herrscht auch bei der *Anzahl Gemeinden*:

– Süd:	87 Gemeinden
– Zentrum:	36 Gemeinden
– Nord:	<u>45 Gemeinden</u>
	168 Gemeinden

• *Geopolitische Kriterien*

Die *Aufteilung der Agglomerationen* ist positiv für den Süden und das Zentrum: Bulle und Freiburg befinden sich in zwei verschiedenen Bezirken. Ein Wermutstropfen für das Zentrum: die Agglomeration von Freiburg wird getrennt (Dürren gehört zum Bezirk Nord).

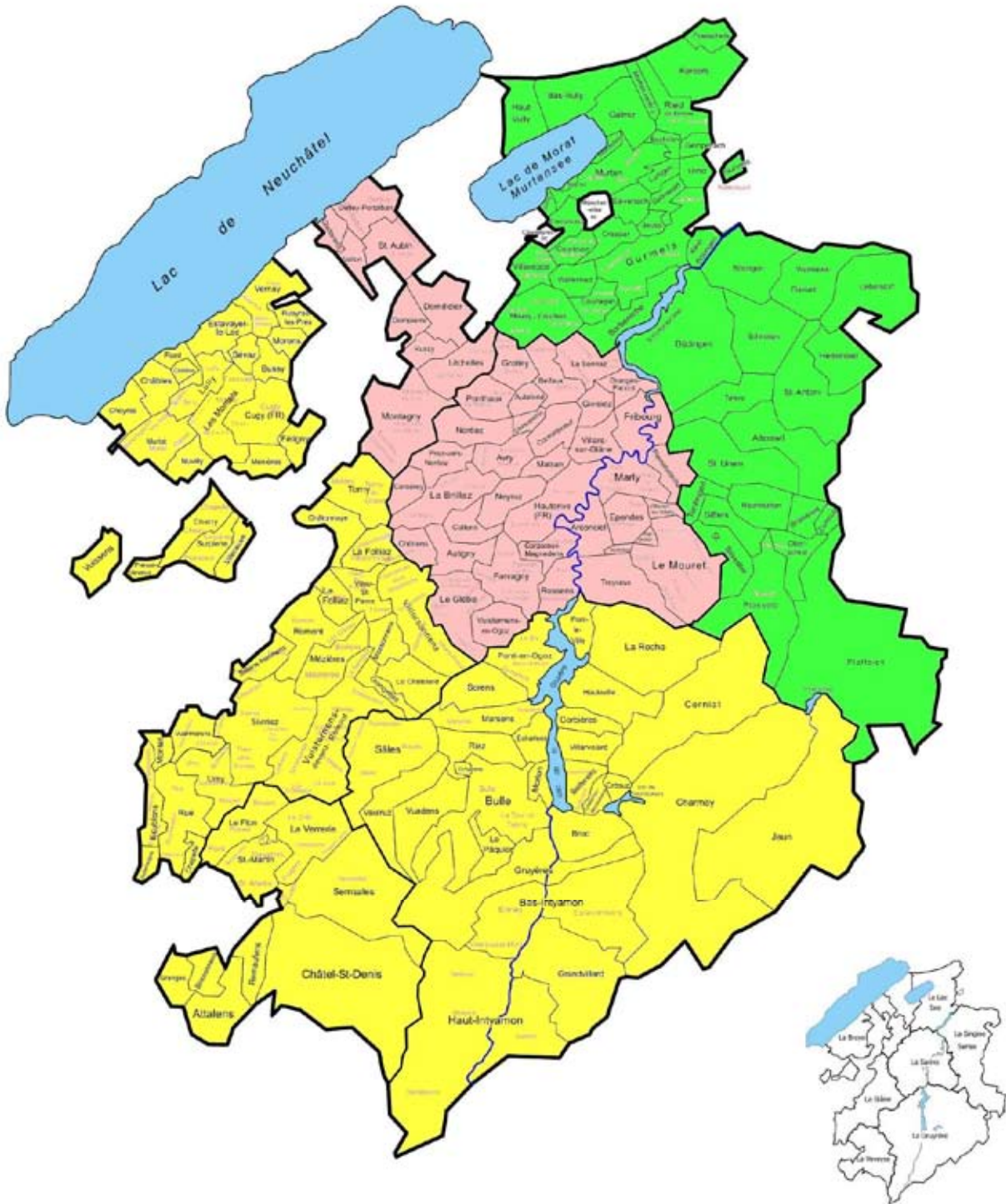
Was die *Gemeindezusammenschlüsse* betrifft, sind wenige Projekte angekündigt, sodass diese Option neutral ist.

Die *Interkommunalitätsbemühungen* scheinen nicht gefährdet. Es wird keine besondere Situation geschaffen, die die bestehende Zusammenarbeit gefährden würde; keiner der Bezirke wird auseinandergerissen. Zwar besteht das Risiko, dass innerhalb eines neuen Bezirks gleichzeitig mehrere Arten der Ausgabenverteilung bestehen. Dieses Risiko kann mittelfristig durch eine Neugestaltung der Finanzierungskriterien behoben werden. Ausserdem muss die Überlegung zuerst unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Leistungen gemacht werden.

Mit Hinblick auf die *Sprachen* ist diese Option negativ: Sie schafft einen (praktisch) einsprachigen Bezirk, was nicht dem Wunsch des Projektausschusses entspricht.

7.1.3 Option Nummer 3: Geografische Präsentation der Option

Broye-Süd/verstärktes Zentrum/Nord-Ost



Analyse der Option Nr. 3

• Geografisch-topografische Kriterien

Diese Option ist neutral in Bezug auf das *Gelände*: Die Bezirke sind ausgeglichen. Der Bezirk Zentrum profitiert vom Zugang zum Neuenburgersee.

In Bezug auf das *Gleichgewicht zwischen Stadt und Land* ist die Option neutral; der städtische Charakter der Variante 2 verblasst. Jedoch wird die kohärente geografische Einheit der Broye aufgeteilt.

Was die *kantonalen Zentren* betrifft, so sind die Bezirke Süd und Zentrum aufgrund der Präsenz von Bulle bzw. Freiburg klar im Vorteil. Der Bezirk Nord enthält kein kantonales Zentrum. Dieses scheinbare Ungleichgewicht wird jedoch dadurch korrigiert, dass Düdingen und Murten im gleichen Bezirk liegen.

• Demografische Kriterien

Obwohl es in hohem Masse abgeschwächt wird, besteht auch in dieser Option in Sachen *Bevölkerung* ein gewisses Ungleichgewicht:

– Süd:	92 820 Einwohner
– Zentrum:	99 007 Einwohner
– Nord:	<u>71 414 Einwohner</u>
	263 241 Einwohner

Das Ungleichgewicht herrscht auch bei der *Anzahl Gemeinden*:

– Süd:	78 Gemeinden
– Zentrum:	45 Gemeinden
– Nord:	<u>45 Gemeinden</u>
	168 Gemeinden

• Geopolitische Kriterien

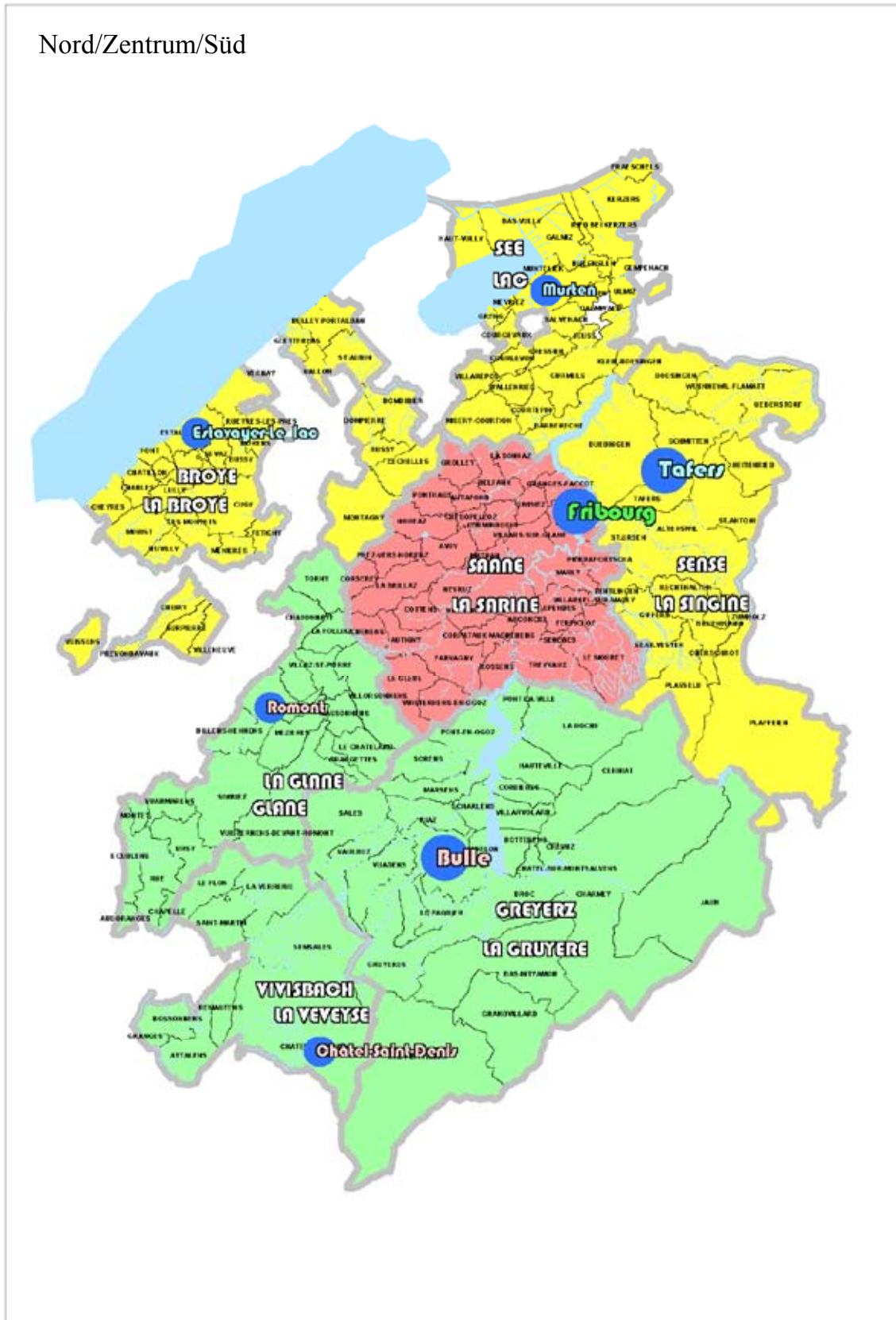
Die *Aufteilung der Agglomerationen* ist positiv für den Süden und das Zentrum: Bulle und Freiburg befinden sich in zwei verschiedenen Bezirken. Ein Wermutstropfen für das Zentrum: die Agglomeration von Freiburg wird getrennt (Düdingen gehört zum Bezirk Nord).

Was die *Gemeindezusammenschlüsse* betrifft, sind wenige Projekte angekündigt, sodass diese Option neutral ist.

Die *Interkommunalitätsbemühungen* scheinen nicht gefährdet. Es wird keine besondere Situation geschaffen, die die bestehende Zusammenarbeit gefährden würde; keiner der heute bestehenden Bezirke wird aufgeteilt. Zwar besteht das Risiko, dass innerhalb eines neuen Bezirks gleichzeitig mehrere Arten der Ausgabenverteilung bestehen. Dieses Risiko kann mittelfristig durch eine Neugestaltung der Finanzierungskriterien behoben werden. Ausserdem muss die Überlegung zuerst unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Leistungen gemacht werden.

Mit Hinblick auf die *Sprachen* ist diese Option negativ: Die Verbindung des Sense- und des Seebezirks schafft einen einsprachigen Bezirk, was nicht im Interesse des Projektausschusses ist.

7.1.4 Option Nummer 4: Geografische Präsentation der Option



Analyse der Option Nr. 4

• Geografisch-topografische Kriterien

Diese Option ist neutral in Bezug auf das *Gelände*: Die Bezirke sind ausgeglichen. Der Bezirk Zentrum liegt ganz im Mittelland und enthält keine voralpine Region.

In Sachen *Gleichgewicht zwischen Stadt und Land* ist die Option neutral, abgesehen vom Zentrum, das im Vergleich zu den anderen Bezirken sehr städtisch ist.

Was die *kantonalen Zentren* betrifft, so sind die Bezirke Süd und Zentrum aufgrund der Präsenz von Bulle bzw. Freiburg klar im Vorteil. Der Bezirk Nord enthält kein kantonales Zentrum. Dieses scheinbare Ungleichgewicht wird jedoch dadurch korrigiert, dass Düringen, Estavayer-le-Lac und Murten im gleichen Bezirk liegen. Die *«Sichel»*, die sich von Vuissens bis Plaffeien erstreckt, könnte zu weitläufig sein, um eine kohärente Region zu bilden.

• Demografische Kriterien

Obwohl es in hohem Masse abgeschwächt wird, besteht auch in dieser Option in Sachen *Bevölkerung* ein gewisses Ungleichgewicht:

– Süd:	77 471 Einwohner
– Zentrum:	89 977 Einwohner
– Nord:	95 793 Einwohner
	<u>263 241 Einwohner</u>

Das Ungleichgewicht herrscht auch bei der *Anzahl Gemeinden*:

– Süd:	56 Gemeinden
– Zentrum:	36 Gemeinden
– Nord:	76 Gemeinden
	<u>168 Gemeinden</u>

• Geopolitische Kriterien

Die *Aufteilung der Agglomerationen* ist positiv für den Süden und das Zentrum: Bulle und Freiburg befinden sich in zwei verschiedenen Bezirken. Ein Wermutstropfen für das Zentrum: die Agglomeration von Freiburg wird getrennt (Düringen gehört zum Bezirk Nord).

Was die *Gemeindezusammenschlüsse* betrifft, sind wenige Projekte angekündigt, sodass diese Option neutral ist.

Die *Interkommunalitätsbemühungen* scheinen nicht gefährdet. Es wird keine besondere Situation geschaffen, die die bestehende Zusammenarbeit gefährden würde; keiner der heute bestehenden Bezirke wird aufgeteilt. Zwar besteht das Risiko, dass innerhalb eines neuen Bezirks gleichzeitig mehrere Arten der Ausgabenverteilung bestehen. Dieses Risiko kann mittelfristig durch eine Neugestaltung der Finanzierungskriterien behoben werden. Ausserdem muss die Überlegung zuerst unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Leistungen gemacht werden.

Mit Blick auf die *Sprachen* ist diese Option neutral: Die Verbindung des Sense- und des Seebezirks wird durch den Broyebezirk kompensiert.

7.1.5 Die vom Projektausschuss bevorzugte Option

Anhand eines Fragebogens, der bestimmte, ob die vorgeschlagenen Optionen mit den berücksichtigten *«un-*

ausweichlichen» Kriterien vereinbar sind, hat die grosse Mehrheit der Mitglieder des Projektausschusses angegeben, dass *die Option Nummer 1 «die beste Lösung»* sei.

Nun soll festgestellt werden, ob die vom Projektausschuss berücksichtigte Option so entscheidende Vorteile aufweist, dass eine Neueinteilung der Bezirke dem Status quo vorzuziehen wäre.

7.2 Drei Bezirke, eine realistische aber kaum durchführbare Vision

7.2.1 Eine Option ohne grossen Nachteil

Eine Aufteilung in drei Bezirke würde keinen gewichtigen Nachteil nach sich ziehen.

Das *Gefühl, einer Schicksalsgemeinschaft anzugehören*, deren Umrisse gegenwärtig die Bezirke bilden, schwächt sich mehr und mehr ab. Dies hat sich bei den Gemeindegemeinschaften bestätigt. Der Bürger identifiziert sich mit einem grösseren Gebiet, wenn er dieses mühevoll erreichen kann und er mit ihm die wichtigsten Werte teilt. Die Identifikation erfolgt jedoch nicht mehr ausschliesslich aufgrund dieser gemeinsamen Werte und des Gefühls, einer bestimmten Gemeinschaft anzugehören. Die Gebiete verändern sich je nach den Interessen, Aktivitäten und Beziehungen eines jeden. Das Identitätsgefühl verblasst daher zugunsten eines Gefühls der Zugehörigkeit zu mehreren und zweifellos grösseren Gemeinschaften. Der Projektausschuss vertritt im Übrigen die Meinung, dass die Identität kein entscheidender Faktor für die Bezirkseinteilung ist.

Dieses Identitätsgefühl wird allerdings stärker wahrgenommen, sobald es um die Sprachenfrage geht. Bei der Prüfung der möglichen geografischen Aufteilungen bevorzugte der Projektausschuss die Option Nr. 1 und verlieh damit seinen Vorbehalten gegenüber der Verbindung von Bezirken einer sprachlichen Minderheit mit französischsprachigen Gebieten Ausdruck. Auch wenn die Option Nr. 1 die heikle Angelegenheit der Sprachdominanz umgeht, so betrifft sie doch zwei Regionen, in denen die deutsche Sprache der französischen mehrheitlich gleichgestellt wäre. Man kann diese Diskussion für überholt halten, zu einer Zeit in der jeder junge Zürcher besser Englisch spricht als Französisch und sich die meisten unserer eidgenössischen Verwaltungseinheiten definitiv für die Sprache Shakespeares als einziges (und angeblich verbindendes) Idiom entschieden haben. Trotzdem sollte man die Frage, die stark emotionalisiert wird, nicht unterschätzen.

Es liegt klar auf der Hand, dass die *Bürgernähe*, die oft benutzt wird, um eine näher gelegene Verwaltung zu rechtfertigen, nicht mehr die gleiche Bedeutung hat wie 1848. Der Informationszugang und die technischen Möglichkeiten haben sich so radikal verändert, dass die gegenwärtige Aufteilung nicht mehr mit diesem einzelnen Kriterium gerechtfertigt werden kann. Der geografische Aspekt der öffentlichen Dienste hat an Bedeutung verloren, zumal viele Personen heute nicht mehr am selben Ort arbeiten, wo sie wohnen. Sie ziehen es daher vor, dass sich die Dienste in der Nähe ihres Arbeitsplatzes befinden. Was der Nutzer wirklich verlangt, ist ein kompetenter und leistungsfähiger öffentlicher Dienst; die physische Nähe ist ganz klar zweitrangig geworden. Der Umstand, dass die Angelegenheiten vieler Bereiche des öffentlichen Lebens direkt von den zentralen Diensten des Staates behandelt werden, hat nicht dazu geführt,

dass die Bürgerinnen und Bürger die Orientierung verloren haben.

Die bei den dezentralisierten Diensten durchgeführte Umfrage bestätigt diesen Eindruck: Die Nähe der befragten Dienste hat im Vergleich zur allgemeinen Frage der Mobilität der Freiburgerinnen und Freiburger nur eine geringe Bedeutung. Die Bürgernähe der Staatsdienste hat gegenüber der bürgernahen Politik anderer Bereiche, in denen sie viel wichtiger ist, (z. B. im Detailhandel), allerhöchstens einen symbolischen, beispielhaften Wert. Wie die im Projektausschuss vertretenen Oberamtmänner festhielten, muss der Nutzen der Bürgernähe vielleicht eher in der «sozialen» als in der «geografischen» Bürgernähe gesucht werden. Sicherlich könnte es Probleme bereiten, wenn sich Bürgerinnen und Bürger auf eine Vorladung hin in eine Dienststelle begeben müssen, da es heikel ist, von ihnen zu verlangen, einen weiten Weg zurückzulegen, wenn sie das selber nicht gewünscht haben. Hier besteht ohne Zweifel Anlass zur Überprüfung, ob es in jedem Fall nötig und obligatorisch ist, persönlich bei einem Dienst zu erscheinen. Vielfach ist der Gang oder die Fahrt in ein Amt dadurch begründet, dass ein Austausch von Dokumenten und/oder eine Bezahlung stattfinden. Durch Fortschritte in diesem Bereich (elektronischer Austausch von Dokumenten, elektronische Identifikation und Unterschrift, elektronische Zahlungsmittel usw.) könnte also die Anzahl persönlicher Besuche reduziert werden. Eine Notlösung wäre im Übrigen die Bildung von lokalen Zweigstellen.

Die *Kenntnis des Gebiets und der Bevölkerung*, die die Oberamtmänner erworben haben, würde nicht übergangen. Das zeigt das Beispiel des Saanebezirks eindeutig.

Die Bestrebungen im Bereich der *Interkommunalität* würden nicht zunichte gemacht. Es ist nicht ersichtlich, weshalb eine neue Aufteilung die Tatsache gefährden würde, dass die Gemeinden auf der Stufe der heutigen Bezirke zusammengeschlossen sind, um gewisse Aufgaben zu übernehmen. Hier und da könnten Anpassungen gemacht werden, ohne dass der Sinn der Zusammenarbeit gleich davon betroffen wäre.

Es wurde die Befürchtung geäußert, dass drei Magistraten, von denen jeder ein Drittel der Bevölkerung vertreten soll, ein inakzeptables *Gegengewicht* zum Staatsrat darstellen. Es sollte aber nicht übertrieben werden: Der Kanton Freiburg kennt bereits eine solche Situation, denn die gegenwärtig sieben Oberamtmänner werden von der Bevölkerung gewählt, für die sie zuständig sind, und dadurch werden sie zu Fürsprechern ihrer Bezirke. Die Vorstellung, dass eine Koalition von drei Oberamtspersonen einen solchen Druck auf den Staatsrat ausüben könnte, dass dieser gelähmt würde, ist kaum ernst zu nehmen. Die Nähe zum Volk und seinen Anliegen ist nicht das Vorrecht der Oberamtsperson: Die Regierung wird ebenfalls vom Volk gewählt, und das in einem Kanton mit weniger als 30 000 Einwohnern.

Der Bezirk sollte nach Möglichkeit als Basis für die Mehrheit der dezentralisierten Aktivitäten dienen, jede andere Aufteilung sollte die Ausnahme sein. Eine Neueinteilung heisst, dass gewisse dezentrierte Dienste neu aufgeteilt würden; ein Anliegen des Projektausschusses ist die Neueinteilung des Zivilstandswesens und des regionalen öffentlichen Verkehrs. Was das Zivilstandswesen betrifft, würde der Erhalt von lokalen Zweigstellen die Bürgernähe des öffentlichen Dienstes erlauben.

Eine Neueinteilung könnte zur Folge haben, dass Bezirke und *Wahlkreise* nicht mehr zusammenfallen, wie das heute der Fall ist. Dass die Meinungen der befragten Personen auseinandergehen zeigt, dass diese Frage nicht vernachlässigt werden darf. Auch wenn die Kohärenz der Wahl- und der Verwaltungskarte wünschenswert wäre, ist sie trotzdem kein Hindernis für eine neue territoriale Aufteilung. Wenn der neue Bezirk eine noch aktivere Funktion einnimmt, auch Entwicklungsprojekte mit sich bringt, könnten sich die Einwohner mit ihrer Region identifizieren. Diese Identifizierung würde im demokratischen Leben fortgeführt werden. Man könnte also den Schritt in Richtung einer neuen Einteilung der Wahlkreise wagen.

Der Umstand, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Bezirke auch die *Gerichtskreise* bilden, spricht nicht gegen eine Neueinteilung der Bezirke. Die betroffenen Behörden müssten untersuchen, ob die gerichtliche Bürgernähe über den Fachgerichten oder einer neuen territorialen Einteilung steht. Die beiden Themen hängen nicht zusammen, obwohl es dem Projektausschuss ein Anliegen ist, dass die dezentrierten Dienste besser aufeinander abgestimmt sind. Diese Frage wurde kürzlich durch die Annahme des Justizgesetzes geklärt. Dass man sich dazu Gedanken macht, dem steht jedoch nichts entgegen.

Einer der grössten Nachteile besteht darin, dass der Wegfall eines Oberamtes und von dezentrierten Diensten das *lokale Leben* tangieren würde. Die Beibehaltung von lokalen Zweigstellen zusammen mit einer Delokalisierung von Diensten, die derzeit in Freiburg zentralisiert sind, könnte allerdings eine Notlösung sein.

7.2.2 Klare Vorteile

Die Option mit drei Bezirken weist unbestreitbare Vorteile auf.

Sie würde ein besseres Gleichgewicht zwischen den Bezirken sicherstellen, sowohl in Bezug auf die Grösse als auch auf die Bevölkerung. Jeder Bezirk würde so eine ideale kritische Grösse gemäss den Kriterien der guten Regierungsführung erreichen. Die Oberamtspersonen verfügten so über personelle und materielle Ressourcen, die es ihnen erlauben würden, die laufenden Angelegenheiten effizient zu erledigen, sodass sie sich auf die neuen Aufträge konzentrieren könnten, die sie im Bereich der territorialen Entwicklung und der regionalen Projekte erwarten. Es ist eine Tatsache: Die Oberamtmänner sind mit zahlreichen Aufgaben betraut. Gewisse Aufgaben setzen vertiefte Kenntnisse voraus oder erfordern ein oft heikles Abwiegen von Interessen. Ausserdem wird die Unterstützungsfunktion für Gemeinden, die zeitweise wie eine Art Fürsorge aussah, Schritt für Schritt zugunsten einer echten Zusammenarbeit verschwinden.

Anstatt ihr vorzugreifen, würde man die Entwicklung, die auf geopolitischer Ebene stattfindet, im Übrigen besser begleiten. Zu einer Zeit, in der die Kantonsgrenzen dazu tendieren, zu verschwimmen und in zahlreichen Bereichen (Ausbildung, Gesundheit, Wirtschaftsförderung) Kräfte gebündelt werden, scheint sich eine Neueinteilung der Bezirke natürlich aufzudrängen, sodass diese wirklich neue Kompetenzen auf regionaler Ebene wahrnehmen können.

Wenn früher oder später die Wahlkreise mit den neuen Bezirken übereinstimmen sollten, hätte man auf einen

Schlag auch das oben erwähnte Problem des natürlichen Quorums gelöst.

Ob es nun um die Regionalpolitik, die territoriale Entwicklung oder die Mobilität geht, die Bildung von geografisch kohärenten, in Bezug auf die Bevölkerung und das wirtschaftliche Potenzial ausgeglichenen Einzugsgebieten würde es erlauben, echte regionale Projekte umzusetzen.

7.2.3 Entscheidende Vorteile?

Obschon die Vorteile die Nachteile überwiegen sind sie nicht so entscheidend, dass sie eine Umwälzung unserer territorialen Gliederung nach sich ziehen würden.

Eine Zwangsehe zwischen hauptsächlich deutschsprachigen Bezirken und französischsprachigen Nachbarn ist für die einen ein gewagtes Unterfangen, für die anderen reine Provokation.

Der Bezirk wird heute vor allem als Träger der Tätigkeiten des Oberamts und viel weniger als Grundlage der dezentrierten Aktivitäten verstanden. Da sie jedoch gut in der Bevölkerung verankert sind, haben die Oberamtänner ein gutes Image. Sie sind in gewisser Weise die Schnittstelle zwischen der Zentralverwaltung und den Nutzern, zwischen den Gemeinden und dem Staat. Ausserdem spielen sie eine sehr aktive Rolle bei der regionalen Zusammenarbeit.

Um dieses Gleichgewicht umzuwälzen, müssten entscheidende Vorteile gegeben sein, die der Projektausschuss jedoch nicht erkennen konnte.

Anders ausgedrückt könnte man sagen: Wenn man heute unsere territoriale Gliederung auf einem leeren Blatt skizzieren würde, würde man sicher nicht sieben Bezirke bilden. Man würde eher zu drei Bezirken tendieren. Wir stehen einer Tradition gegenüber, einer Geschichte, dem Ergebnis einer langen interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit, deren Auslöschung durch keinen entscheidenden Vorteil gerechtfertigt ist.

Dieser Standpunkt wird vom Staatsrat geteilt, wobei er festhält, dass eine Bündelung der Kräfte nötig wäre, genauso wie die Herausforderung, Regionen von einer ausreichenden kritischen Grösse zu erreichen.

8. WEITERE DENKANSÄTZE

Der Projektausschuss kam zum Schluss, dass die Bildung von drei Bezirken keine entscheidenden Vorteile bringt. Wenn beschlossen werden sollte, die gegenwärtigen Bezirke gleich zu belassen, müssten gewisse Verbesserungen vorgenommen werden. Der Ausschuss stellt fest, dass diese Empfehlungen angesichts der Herausforderungen, die unser Kanton in den nächsten Jahren annehmen muss, in den Hintergrund rücken, er stellt sich jedoch die Frage der Zweckmässigkeit der territorialen Gliederung aus dem 19. Jahrhundert. Zwar war dieser «dritte Ansatz» nicht an sich in dem vom Staatsrat an den Projektausschuss erteilten Auftrag enthalten. Dieser hielt es jedoch für bedauernd, sich darauf zu beschränken, scheinbar definitive Schlussfolgerungen zu publizieren, während er sich zu Beginn mit Hypothesen befassen konnte, die nicht weiterverfolgt wurden. So sah es der Ausschuss als seine Aufgabe an, dem Staatsrat neue und innovative Überlegungen vorzuschlagen, auch wenn dafür eine Verfassungsänderung notwendig wäre.

Der Staatsrat hält diese Ansätze für interessant. Sie verdienen es in seinen Augen, genauer untersucht zu werden.

8.1 Die Überprüfung der Aufgaben der Oberamtsperson

Die Neudefinierung der Stellung, der Funktion und der Aufgaben der Oberamtsperson, wie sie weiter oben beschrieben wurde¹, führt zwingend über eine Überprüfung der Aufgaben dieses Magistraten.

Zum «harten Kern» der *Verwaltungstätigkeit* der Oberamtsperson gehören:

- die Überwachung der Gemeinden
- die erstinstanzliche Beschwerdeinstanz gegen Gemeindeentscheide
- die öffentliche Ordnung
- das Bauwesen.

Die *politische Tätigkeit* der Oberamtsperson betrifft folgende Themen:

- regionale und interkommunale Zusammenarbeit
- Raumplanung
- Regionalverkehr
- regionale Projekte.

Man müsste die gesamten Aufgaben, die von der Oberamtsperson ausgeführt werden, genauer unter die Lupe nehmen, um zu bestimmen, ob und in welchem Umfang die Gemeinden oder der Staat damit betraut werden könnten bzw. ob sie aufgehoben werden könnten.

8.2 Vom Bezirk zum Verwaltungskreis

Niemand stellt in Frage, dass die Regierung zu Zeiten, in denen man zu Fuss oder zu Pferd reiste, das Bedürfnis hatte, in jeder Region des Kantons einen Vermittler zu haben. Auch wenn sich die Funktion des Oberamtmanns in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat, darf man zur Aufrechterhaltung der Bezirke, ein Ausdruck der Staatsmacht, in einem Kanton von weniger als 300 000 Einwohnern mit leistungsfähigen Transport- und Kommunikationsmitteln legitime Überlegungen anstellen. Und zwar in aller Offenheit, ohne dabei einen Angriff auf die Oberamtänner sehen zu wollen oder die beachtliche Arbeit in Frage zu stellen, die sie bis heute geleistet haben.

Es wäre denkbar, das Tandem Bezirk-Oberamtmann zu «*entkoppeln*» oder anders gesagt, den Begriff der Bezirke als Träger für Verwaltungsaufgaben, die von einem Oberamtmann ausgeführt werden, aufzugeben. Die Bezirke verschwänden zugunsten von einfachen Verwaltungskreisen ohne Magistraten. Diese Kreise würden so viele dezentrierte Aufgaben wie möglich übernehmen (Zivilstandswesen, Betreuung, Grundbuch, Arbeitsvermittlungsstelle). Je nach spezifischen Bedürfnissen könnten gegebenenfalls weitere Staatsaufgaben auf dieser Stufe dezentriert werden.

Man kann nicht leugnen, dass sich unser Kanton in seiner Regierungsführung entwickeln und eine *Verstärkung der kantonalen Einheit* anstreben muss. Er muss seinen

¹ s. weiter oben Punkt 6.2

Platz zwischen den Metropolen des Genferseegebiets und Berns finden. Der Raumplanungsbericht des Staatsrats verweist, mit Zahlen gestützt, auf den «diffusen Einfluss des Kantons Waadt» auf die Pendlerbewegungen im Süden des Kantons¹. Es bilden sich auch transkantonale Randregionen zwischen Estavayer-le-Lac, Payerne und Avenches, Greyerz und dem Pays-d'Enhaut. Im Übrigen hat die Attraktivität der Agglomeration Bern dazu geführt, dass gewisse Gemeinden des Sensebezirks in den Augen der Bundesbehörden bereits darin integriert werden müssen². Das bedeutet, dass der Kanton, um weiterbestehen zu können, nicht nur zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, sondern auch als Ort des Zusammenlebens mit eigener Identität, seine Einheit stärken muss. Der Staat beabsichtigt auch die *Funktion der Gemeinden* als dezentralisierte Gemeinwesen *hervorzuheben*. Die Bewegung der Gemeindezusammenschlüsse dürfte diesen Prozess beschleunigen. Durch die Zusammenschlüsse werden die Gemeinden genügend gross, um neue Aufgaben zu erhalten und diese erfüllen zu können. Zusätzlich können durch die *Modernisierung der Verwaltungsführungsinstrumente* und die Spezialisierung der Mitarbeiter der Verwaltung Leistungen von hoher Qualität zu tieferen Preisen erbracht und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass Entscheide schnell von Staatsangestellten, die auf ihrem Bereich spezialisiert sind, und nicht von politischen Organen gefasst werden.

In diesem erneuerten Rahmen wird die Notwendigkeit der Bezirke, wie wir sie kennen, weniger ersichtlich.

Natürlich kann nicht bestritten werden, dass die Zentralisierung oder die Dezentralisierung gewisser heikler Aufgaben Probleme bereiten könnte. Dabei ist namentlich die Erteilung von Baubewilligungen zu erwähnen. Ausserdem werden die Gemeinden eine eindeutige Hilfe für die Lösung von Problemen verlieren, die aus juristischer (Raumplanung, Umweltschutz) oder fachlicher Sicht ihre Möglichkeiten übersteigen.

Mit dem Verschwinden der Oberamtsperson verschwinden auch ein Förderer von Initiativen und ein Vermittler. Zahlreiche Projekte sind zustande gekommen, weil der Oberamtmann eine Schlüsselfunktion bei der Vermittlung übernahm. Wer würde bestreiten, dass das kulturelle Gesicht gewisser Bezirke ohne das tatkräftige und entschlossene Eingreifen des Oberamtmanns nicht dasselbe wäre?

Diese Optionen bedürften Verfassungsänderungen, da die Einsetzung der Oberamtsperson im gegenwärtigen Text verankert ist und darin eine Höchstzahl von acht Wahlkreisen vorgesehen ist.

Der Projektausschuss hat diesem Überlegungsansatz den Vorrang gegeben, wie aus einem Schlussfragebogen hervorging.

8.3 Der Bezirk als einzige Anlaufstelle der dezentrierten Verwaltung

Unabhängig von der territorialen Aufteilung wäre es aus Sicht des Staates und der betroffenen Regionen angebracht, dass die diversen dezentriert angebotenen

Tätigkeiten und Leistungen rationeller, effizienter und wirtschaftlicher organisiert und erbracht würden.

Zurzeit sind die dezentriert vom Staat ausgeführten Aufgaben vertikal und voneinander getrennt organisiert, je nach Einheiten, Diensten und Direktionen, von denen sie abhängen:

- das Grundbuchamt untersteht der Finanzdirektion;
- das Betreibungsamt untersteht der Sicherheits- und Justizdirektion und dem Kantonsgericht;
- das Zivilstandswesen untersteht der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft;
- die Schul- und Berufsberatung untersteht der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport;
- das regionale Arbeitsvermittlungszentrum untersteht der Volkswirtschaftsdirektion;
- das Oberamt untersteht der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

Weiter sind zu nennen:

- das Schulinspektorat, das der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (regionale Zweigstelle) untersteht;
- das Jugendamt (regionale Zweigstelle), das der Direktion für Gesundheit und Soziales untersteht;
- der Schulzahnpflegedienst, der der Direktion für Gesundheit und Soziales untersteht;
- die Kantonspolizei, die der Sicherheits- und Justizdirektion untersteht (territoriale und bürgernahe Polizei).

Und weiter:

- das Friedensgericht, das der Sicherheits- und Justizdirektion und dem Kantonsgericht untersteht;
- die Forstkreise, die der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft unterstehen.

Die Führung dieser Einheiten erfordert Personal mit diversen, manchmal hohen Qualifikationen, Räumlichkeiten, (immer kostspieligere) Einrichtungen. Oft sind jedoch die diesen Einheiten zur Verfügung gestellten Mittel äusserst eingeschränkt und erlauben nur das unbedingt Notwendige zu erfüllen, namentlich im Fall von Absenzen oder Urlaub. Die Streuung der Räumlichkeiten ist problematisch für die Nutzer und erlaubt keine Synergien zwischen den betreffenden Diensten und Leistungen. Das Image des Staates wird dadurch nicht gefördert, ganz zu schweigen vom verschwendeten Sparpotenzial.

Das Projekt besteht darin, diese ganzen Dienste und Leistungen in einer einzigen oder zwei Einheiten zusammenzufassen. Ein «Staatshaus» mit Empfang, Back-Office, gemeinsamem Sekretariat, Sitzungs- und Versammlungszimmern usw. Ein allgemeiner juristischer Dienst stünde zur Verfügung, um die Entscheide und Angelegenheiten in den verschiedenen betroffenen Bereichen zu behandeln, oder zumindest vorzubereiten.

Eine solche Lösung ist nicht unvereinbar mit der hierarchischen und sachlichen Bindung, die mit jedem Dienst und jeder betroffenen Direktion aufrecht erhalten werden muss. Das Oberamt funktioniert bereits nach einem analogen Modell, da es viele Referenzdienste oder -direktionen für die verschiedenen Leistungen gibt.

Der Staat wäre besser sichtbar; die Organisation wäre rationeller und wirtschaftlicher; sie wäre imstande, neue

¹ Raumplanungsbericht des Staatsrats 2008, S. 34.

² Dabei handelt es sich um Bösing, Schmitzen und Wünnwil-Flamatt (s. Website des Bundesamts für Statistik: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html).

Leistungen, die jedes Mal Kosten verursachen, wenn sie zentralisiert werden, effizient und ohne grosse zusätzliche Kosten zu übernehmen.

Eine solche Lösung ist denkbar, egal mit welcher territorialen Gliederung sie verbunden wird (neue Regionen oder bestehende Bezirke). Sie könnte ein Schritt in Richtung einer zukünftigen neuen Aufteilung sein. Wenn jeder Hauptort sein «Staatshaus» mit seiner dezentralisierten Leistungspalette beibehält, wird es danach einfacher, auf politischer Ebene oder für gewisse Aufgaben eine andere Aufteilung auszudenken, die eine Organisation mit weniger als sieben Bezirken rechtfertigt.

9. DIE BESONDERE FRAGE DER WAHLKREISE

Gegenwärtig stimmen die Wahlkreise mit den Bezirksgrenzen überein – mit Ausnahme des Saanebezirks¹.

Nun, da man sich die Frage stellt, ob die Bezirke neu aufgeteilt werden sollen, muss die Problematik der Wahlkreise überprüft werden.

110 Abgeordnete in den Grossen Rat sind nach dem Proporzsystem auf höchstens 8 Wahlkreise aufzuteilen, wobei die angemessene Vertretung der Regionen des Kantons gewährleistet ist: so schreibt es Artikel 95 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 vor.

Zuerst sollen einige Begriffe zu den Wahlsystemen und die gegenwärtige Verteilung der Sitze im Grossen Rat in Erinnerung gerufen werden, anschliessend werden Beispiele neuer Wahlkreise vorgestellt.

9.1 Kurze Repetition der Begriffe zu den Wahlsystemen

Kurz zusammengefasst, gibt es die folgenden Wahlsysteme:

• *Das Majorzsystem*

Mit diesem System können Kandidatinnen und Kandidaten gewählt werden, die eine Mehrheit der Gesamtheit der Stimmbürger vertreten. Die Grundidee ist, dass die sogenannte «Volks»partei über eine Mehrheit im Parlament verfügt und, zumindest in einem parlamentarischen System, eine stabile Regierung bilden kann.

Nach Artikel 106 KV wird der Staatsrat nach diesem System gewählt.

• *Das Proporzsystem*

Mit diesem System sollen die Stimmen anteilmässig in Sitze umgewandelt werden, damit die Zusammensetzung des Parlaments so treu wie möglich die Stärkenverhältnisse der Parteien untereinander widerspiegelt. Es fördert jedoch die Zersplitterung der Stimmen und die Vervielfachung der Anzahl Parteien, was die Bildung einer stabilen Mehrheit, die die mit der Macht einhergehende Verantwortung voll und ganz übernimmt, verhindern kann.

¹ 1874 legte der Verfassungsgeber die Anzahl Bezirke im Grundgesetz indirekt fest, indem er vorsah, dass die sieben Wahlkreise den gleichen Umfang wie die Verwaltungsbezirke haben. Diese Aufteilung blieb bis 1950 bestehen. In diesem Jahr wurde der Wahlkreis Saane in zwei geteilt, ohne dass die Verfassungsbestimmung dementsprechend abgeändert worden wäre.

• *Das gemischte System*

Bei diesem System werden das Majorz- und das Proporzsystem kombiniert: In gewissen, vorgängig bestimmten Kreisen findet das Majorzsystem Anwendung, in anderen das Proporzsystem.

Die Kantone haben grosse Freiheit bei der Organisation ihres politischen Systems. Artikel 39 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verpflichtet sie lediglich, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder direkt-demokratischen) Formen zu sichern. Diesen Anforderungen genügen grundsätzlich sowohl das Majorz- als auch das Proporzsystem.

Die kantonale Autonomie in Wahlangelegenheiten stösst jedoch mit den Grundrechten und insbesondere mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und der Wahlfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) auf ihre Grenzen.

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung umfasst der Grundsatz der Rechtsgleichheit die Wahlrechtsgleichheit. Diese setzt sich aus drei Postulaten zusammen, die sich gegenseitig ergänzen.

- a) Der Grundsatz der Zählwertgleichheit verlangt zum einen, dass jeder Wähler eine, und nur eine Stimme hat: Das Mehrstimmrecht ist in einem demokratischen System untersagt (one man – one vote). Derselbe Grundsatz bedeutet zum anderen, dass alle Wählerinnen und Wähler des gleichen Wahlkreises die gleiche Anzahl Stimmen haben, dass sie diese frei einsetzen können, und dass alle gültigen Stimmen in der Wahlberechnung berücksichtigt werden. Mit anderen Worten müssen die Wählerinnen und Wähler formell gleich behandelt werden. Dieser Grundsatz gilt absolut und kennt keine Ausnahmen.
- b) Der Grundsatz der Stimmkraftgleichheit garantiert jedem Wähler, dass seine Stimme nicht nur in gleicher Weise zählt, sondern dass sie auch dasselbe Gewicht hat wie die Stimmen der anderen Wähler. Dies schliesst namentlich ein, dass die Wahlkreise mit der Einwohnerzahl zusammenhängen, d. h. dass die Einmannwahlkreise ungefähr gleich gross sind und dass in den Mehrmandatswahlkreisen der Zusammenhang zwischen der Anzahl Sitze und der Bevölkerung so ausgeglichen wie möglich ist. Da die Wahlkreise oft aus der Geschichte hervorgehen, gilt dieser Grundsatz nicht absolut. Nachdem das Bundesgericht diesen Grundsatz in einem Entscheid aus dem Jahre 1973 formell verworfen hatte, anerkennt es heute seinen verfassungsrechtlichen Wert, auch wenn es Ausnahmen zulässt, aber nur wenn diese auf der Verfassung basieren.
- c) Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit bezieht sich auf die Sitzverteilung und gibt jeder Wählerin und jedem Wähler die gleichen Chancen, zur Wahl eines Abgeordneten beizutragen. So müssen alle Stimmen zu gleichen Teilen zum Wahlergebn beitragen und bei der Aufteilung der Mandate berücksichtigt werden. Das heisst, dass die Anzahl Stimmen, die nicht berücksichtigt werden, auf ein striktes Minimum beschränkt werden sollen, das sich zwingend aufdrängt, z. B. durch die Verteilung der Reststimmen. Die Tragweite der Erfolgswertgleichheit geht daher über die Wahlkreise hinaus, da das Ziel im ganzen betroffenen Gebiet erreicht werden soll. Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht absolut, da er durch die Besonderheiten des Proporzwahlsystems abgeschwächt wird. Aus diesem

Grund räumt das Bundesgericht ein, dass sich der kantonale Verfassungsgeber für eine gewisse Erfolgswertgleichheit entscheidet, wenn er das Proporzwahlssystem anwendet.

Die Verfassungs- und Gesetzgeber versuchen oft, das Proporzsystem, das zu der Vielzahl an Parteien im Parlament führt, damit abzuändern, dass die Verhältnismässigkeit durch die Einführung verschiedener Modalitäten gemässigt wird, die gegen die Zersplitterung der Stimmen, zur Bildung von Mehrheiten oder zum Schutz der Minderheiten dienen sollen.

Eine dieser Modalitäten ist das Quorum, aufgrund dessen die durch eine Wahlliste erhaltenen Stimmen nur dann in der proportionalen Verteilung berücksichtigt werden, wenn sie einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtanzahl der Stimmen erreichen. Falls aber dieser Prozentsatz zu hoch ist, sind die Erfolgswertgleichheit und die Idee der proportionalen Vertretung an sich ernsthaft gefährdet.

In einem kürzlich erschienenen Entscheid¹ hat das Bundesgericht die Begriffe des direkten, indirekten und natürlichen Quorums genau definiert, die von der Rechtsprechung und der Praxis veränderlich und uneinheitlich verwendet wurden.

• *Direktes Quorum*

Das direkte Quorum ist ein Prozentsatz an gültigen Stimmen, der in der Regel in der Verfassung oder gesetzlich festgelegt ist. Die Listen, die diesen Prozentsatz nicht erreichen, werden direkt von der Sitzaufteilung im Wahlkreis ausgeschlossen. Derzeit liegt das maximale von der Rechtsprechung zum Erhalt eines Vollmandates verlangte Quorum bei 10%, wobei diese Grenze absolut ist.

• *Indirektes Quorum*

Das indirekte Quorum hindert alle Listen an der Teilnahme für die Restmandatsverteilung, die nicht mindestens die nötige Anzahl für die erste Aufteilung erreicht haben und somit über kein Vollmandat verfügen. Diese «Verteilungszahl» entspricht der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen dividiert durch die um eins vermehrte Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate. Dieser Quotient wird auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundet. Anders gesagt hängt die Teilnahme von der Zuteilung von mindestens einem Vollmandat in der ersten Sitzverteilung ab.

• *Natürliches Quorum*

Das natürliche Quorum ist eine Folge der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise und der unterschiedlichen Anzahl an Sitzen, die daher jedem Wahlkreis zusteht. Je kleiner ein Wahlkreis ist, desto weniger Mandate entfallen auf ihn, und desto mehr Stimmen muss eine Liste erreichen, um ein Vollmandat zu erhalten. Wenn sie den Wahlquotienten nicht erreicht (100 dividiert durch die Anzahl Mandate plus eins), ist die Liste von der ersten Mandatserteilung ausgeschlossen. Je weniger Mandate auf einen Wahlkreis entfallen, desto mehr Stimmen muss eine Liste erreichen, um ein Vollmandat zu erhalten.

So sind zum Beispiel in einem Wahlkreis mit 19 Mandaten 5% der Stimmen nötig, um an der Mandatsverteilung teilnehmen zu können ($100\% \text{ der Stimmen} \div (19 + 1)$

= 5). Bei 9 Mandaten sind es 10% und bei 2 Mandaten sogar 33,33% der Stimmen.

Je kleiner der Wahlkreis ist, desto höher ist das natürliche Quorum und umso grösser ist die Anzahl Wählerinnen und Wähler, die im Parlament nicht vertreten sind. Das natürliche Quorum ist daher ein ernsthaftes Problem für den Grundsatz der Stimmkraftgleichheit, da die Stimmen, die für eine Partei abgegeben werden, welche das natürliche Quorum nicht erreicht, nicht berücksichtigt werden. Gibt es zahlreiche kleine Wahlkreise mit wenigen Mandaten, nähert sich das Proporzsystem dem Majorzsystem an.

Seit 2004 befindet das Bundesgericht im Interesse der Rechtssicherheit, dass ein natürliches Quorum von mehr als 10% grundsätzlich nicht mehr mit dem Verhältnisswahlssystem vereinbar ist, und gleicht so die Rechtsprechung derjenigen über das direkte Quorum an. Ausnahmen dazu werden nur gemacht, wenn ein natürliches Quorum grösser ist, weil die Aufteilung von der Kantonsverfassung vorgegeben wurde oder der Tradition gemäss Einheiten bildet, die aufgrund von geschichtlichen, föderativen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen ein gewisses Einheitsgefühl schaffen.

Im Gegensatz zur Grenze für das direkte Quorum ist die auf 10% festgelegte Grenze für das natürliche Quorum nicht absolut. Sie ist ein erstrebenswertes Ziel, insbesondere für den Fall, dass die Wahlkreise neu organisiert werden. Eine Überschreitung dieser Grenze erfordert eine besondere objektive Rechtfertigung, die vom Verfassungs- oder Gesetzgeber als wichtiger anerkannt wird als die Realisierung einer bestmöglichen Stimmrechts-gleichheit.

9.2 Gegenwärtige Sitzverteilung im Grossen Rat

Artikel 63 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) lautet wie folgt:

¹ *Die Sitze des Grossen Rates werden wie folgt auf die Wahlkreise verteilt:*

- a) *die Zahl der zivilrechtlichen Bevölkerung wird durch die Zahl der Sitze des Grossen Rates dividiert;*
- b) *die auf das Ergebnis folgende nächsthöhere ganze Zahl stellt den Quotienten für die Verteilung dar;*
- c) *jeder Wahlkreis hat Anrecht auf so viele Sitze, wie der Quotient in der Zahl seiner zivilrechtlichen Bevölkerung enthalten ist;*
- d) *die verbleibenden Sitze werden unter die Kreise mit den grössten Restzahlen verteilt; haben mehrere Kreise dieselbe Restzahl erzielt und ist nur noch ein Sitz zu besetzen, so wird dieser dem Wahlkreis mit der höchsten Einwohnerzahl zugeteilt.*

² *Vor der Gesamterneuerung des Grossen Rates nimmt der Staatsrat eine Verteilung der Sitze entsprechend der letzten amtlich veröffentlichten Statistik der zivilrechtlichen Bevölkerung vor.*

Mit Dekret vom 16. November 2005 behielt der Grosse Rat für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates für die Legislatur 2007–2011 die acht Wahlkreise bei, die in der ehemaligen Kantonsverfassung definiert waren und die, mit Ausnahme des Saanebezirks, der in zwei Wahlkreise aufgeteilt ist (Stadt Freiburg und Saane-Land), den Verwaltungsbezirken entsprechen.

¹ BGE 129 I 185, Jdt 2004 I 691.

Im Hinblick auf die Wahl vom 5. November 2006 hat der Staatsrat, mit Beschluss vom 22. August 2006, die Sitzverteilung im Grossen Rat für die Legislatur 2007–2011 wie folgt festgelegt:

Wahlkreis	Zivilrechtliche Bevölkerung am 31. Dezember 2005	Sitze nach Art. 63c PRG	Rest	Sitze nach Art. 63d PRG	Legislatur 2007–2011 Total Sitze
Stadt Freiburg	33 008	14	682	1	15
Saane-Land	53 445	23	338	0	23
Sense	39 523	17	270	0	17
Greyerz	41 514	17	2261	1	18
See	30 406	13	389	0	13
Glane	18 882	8	410	0	8
Broye	23 119	10	29	0	10
Vivisbach	14 057	6	203	0	6
Total	253 954	108	4582	2	110

Verteilung der Grossratsitze für die Legislatur 2007–2011

Für den Wahlkreis der Stadt Freiburg wurde die Anzahl Sitze wie folgt festgelegt:

Kantonsbevölkerung: 253 954

Anzahl Abgeordnete im Grossen Rat: 110

Verteilung gemäss 63 PRG:

- $253\,954 \div 110 = 2308.67$
- Verteilungsquotient: 2309
- $33\,008 \div 2309 = 14.29$ gerundet auf 14
- $14 \times 2309 = 32\,326$

Rest: 682 ($33\,008 - 32\,326 = 682$)

Da die Stadt Freiburg, zusammen mit dem Wahlkreis Greyerz, einen der grössten Reste aufweist, wurde ihr ein 15. Sitz zugesprochen.

Unter Berücksichtigung der gewährten Sitze ist das natürliche Quorum der acht Wahlkreise das folgende:

Stadt Freiburg	6.25
Saane-Land	4.16
Sense	5.55
Greyerz	5.26
See	7.14
Glane	11.11
Broye	9.09
Vivisbach	14.28

Natürliches Quorum pro Wahlkreis

Das natürliche Quorum der Wahlkreise Glane und Vivisbach übersteigt die vom Bundesgericht als mit dem Proporzwahlssystem vereinbare festgelegte Grenze von 10%.

Im Vivisbachbezirk entgingen die Freisinnigen übrigens knapp dem Ausschluss aus der ersten Sitzverteilung; sie erhielten 2907 (14.49%) der 20 051 gültigen Stimmen, das sind 42 Stimmen (oder 7 komplette Listen) über dem Verteilungsquotienten, der auf 2865 Stimmen festgesetzt wurde.

Die Verteilung der Sitze auf die Listen wird gemäss Artikel 73ff. PRG vorgenommen.

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Sitze auf die Listen während der Erneuerung des Grossen Rates im Jahr 2006:

	Stadt	Saane	Sense	Greyerz	See	Glane	Broye	Vivisbach	Total
CVP	5	7	7	7	3	3	3	2	37
SP	4	6	3	4	3	2	2	1	25
FDP	1	4	2	5	3	1	2	1	19
CSP	1	1	2						4
SVP	2	3	2	2	3	2	2	2	18
FL		1	1						2
Grüne	2	1							3
EDU									0
EVP									0
BFS									0
Avenir pour tous									0
ISO							1		1
EVP Grüne CSP					1				1
Total	15	23	17	18	13	8	10	6	110

Verteilung der Grossratsitze pro Liste für die Legislatur 2007–2011

9.3 «Theoretische» Beispiele für neue Wahlkreise

Da das natürliche Quorum der Wahlkreise Glane und Vivisbach zu hoch ist, könnte eine Lösung darin bestehen, diese beiden Bezirke in einen einzigen Wahlkreis zusammenzufassen, dessen natürliches Quorum 6.66% ($100 : [(8+6)+1]$) betragen würde, ohne dass die Aufteilung der anderen Kreise geändert werden müsste. Mit Blick auf die im Jahr 2006 abgegebenen Stimmen, hätte die Liste der CVP 6 (+1), die SP-Liste 3 (=), die FDP-Liste 2 (=) und die SVP-Liste 3 (-1) Stimmen erhalten.

Im Ideenheft Nr. 4 «Territoriale Gliederung», das im Rahmen der Arbeiten der Verfassungsrevision ausgearbeitet wurde, wurde eine Einteilung des Kantons in drei Regionen, nach dem Beispiel der Organisation der Polizei, vorgestellt: Eine erste Region bestünde aus dem Saane- und dem Sensebezirk, eine zweite aus dem Greyerz-, Glane- und Vivisbachbezirk und die dritte schliesslich aus See- und Broyebezirk. Wenn diese Regionen auch drei Wahlkreise bilden würden, läge ihr natürliches Quorum bei 1.78%, 3.03% und 4.16%, was mit dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit vereinbar wäre. Mit Blick auf die im Jahr 2006 abgegebenen Stimmen hätte die Sitzverteilung auf die Listen wie folgt ausgesehen:

	Saane-Sense	Greyerz Glane Vivisbach	See Broye	Total
CVP	17 (-2)	12	6	35 (-2)
SP	12 (-1)	7	4 (-1)	23 (-2)

	Saane- Sense	Greyerz Glane Vivisbach	See Broye	Total
FDP	9 (+2)	8 (+1)	6 (+1)	23 (+4)
CSP	5 (+1)			5 (+1)
SVP	7	5 (-1)	5	17 (-1)
FL	3 (+1)			3 (+1)
Grüne	2 (-1)			2 (-1)
EDU				0
EVP				0
BFS				0
Avenir pr tous				0
ISO			1	1
EVP/Grüne/ CSP			1	1
Total	55	32	23	110

Sitzverteilung im Grossen Rat im Fall von 3 Wahlkreisen

Die Unterschiede zwischen diesen beiden Beispielen sind nicht gross. Sie ergeben sich vor allem aus den höheren Restzahlen und haben keine besondere Tragweite. Geht man davon aus, dass der Glane- und der Vivisbachbezirk angesichts ihres natürlichen Quorums zusammengefasst werden müssen, wäre jede Einteilung des Kantons in 3, 4, 5, 6, oder sogar 7 Wahlkreise mit dem oben genannten Grundsatz vereinbar und hätte die politische Zusammensetzung des Grossen Rates 2006 nicht spürbar verändert.

Eine neue Einteilung der Wahlkreise könnte jedoch bedeutende Konsequenzen für die Vertretung gewisser Regionen im Parlament nach sich ziehen. Es sei hier daran erinnert, dass der Wahlkreis Saane 1950 aufgeteilt wurde, weil Saane-Land aufgrund der Umsiedelungen nicht mehr die Anzahl Abgeordnete in den Grossen Rat wählen konnte, auf die diese Region ihrer Meinung nach Recht hatte. Ein ähnliches Phänomen könnte sich beispielsweise für einen Wahlkreis zutragen, der die Saane und die Sense beinhaltet, da die Bevölkerung des Sensebezirks rund 55% kleiner ist als jene des Saanebezirks.

Eine solche Situation könnte nicht durch eine weitere Unterteilung eines Wahlkreises korrigiert werden. Diese Lösung wurde während der ersten Arbeiten des Verfassungsrats, bei der ersten Lesung des Vorentwurfs der Verfassung ausdrücklich verworfen.

Eine zweite mögliche Art der Korrektur ist die Listenverbindung, eine technische Massnahme, bei der die verbundenen Listen bei der Sitzverteilung als eine einzige zählen. Die Sitze werden in einem zweiten Schritt unter den verbundenen Listen verteilt. Die Listenverbindung innerhalb eines Wahlkreises kann die Listen von mehreren oder einer einzigen Partei betreffen. Die Verbindung von Listen einer Partei betrifft die Vertretung eines grossen Wahlkreises; so kann eine Partei mehrere regionale Listen einreichen.

Artikel 66 PRG verbietet die Listenverbindung bei kantonalen und kommunalen Wahlen.

Dieses Verbot, das ausschliesslich die Verbindung der Listen mehrerer Parteien betrifft, wurde 2001 nach einer langen Debatte von einer grossen Mehrheit des Grossen Rates beschlossen, aus Gründen der Aufhebung des direkten Quorums, das damals existierte, und der Änderung der Berechnungsart des Verhältnisses (Übergang des Systems der grössten Restzahl zum System des grössten

Quotienten). Angesichts der fehlenden Transparenz, die unter anderem dieser Art der Listenverbindung vorgeworfen wurde (die Wählerinnen und Wähler wissen nicht genau, wen sie wählen), scheint es wenig wahrscheinlich, dass sie wieder im PRG aufgenommen werden kann.

Die Listenverbindung einer einzigen Partei fällt hingegen nicht unter dieses Verbot und könnte bzw. müsste im PRG vorgesehen werden, namentlich falls die Einteilung des Kantonsgebiets zur Bildung von (sehr) grossen Wahlkreisen führen sollte. Die Listenverbindung wurde im Übrigen im Bericht vom Dezember 2002 der Kommission 5 empfohlen, welche damit beauftragt war, die Bestimmungen des Vorentwurfs der Verfassung betreffend das Parlament zu überprüfen.

Die derzeitige Situation (natürliches Quorum über 10% in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach) könnte auch durch eine zentrale Mandatsverteilung für das gesamte Kantonsgebiet gemäss dem zweistufigen Zuteilungsverfahren oder dem Doppelten Pukelsheim korrigiert werden. Die Grundidee dieser Methode besteht darin, allen die gleichen Chancen für eine Wahl in den Grossen Rat einzuräumen und die negativen Auswirkungen des natürlichen Quorums abzuschwächen, welches die kleinen Parteien in Bezirken mit wenig Sitzen benachteiligt. Trotz zahlreicher Nachteile sind gewisse politische Parteien dennoch der Ansicht, dass diese Methode berücksichtigt werden sollte.

Es sei schliesslich daran erinnert, dass das aktuelle System für die allgemeinen Wahlen 2011 mit Entscheid des Grossen Rats bestätigt wurde.

9.4 Zusammenfassung der Antworten des Fragebogens

Ein identischer Fragebogen wurde den Mitgliedern des Projektausschusses und den im Grossen Rat vertretenen Parteien abgegeben. Ohne der Debatte über die Wahlkreise vorgreifen zu wollen, war es zu diesem Zeitpunkt bereits wichtig, die politischen Partner an den Überlegungen zum Zusammenhang zwischen der territorialen Verwaltungsstruktur und den Wahlkreisen teilhaben zu lassen.

Folgende Fragen sind darin gestellt worden.

- Mit der ersten Frage sollte geklärt werden, ob entscheidende (geschichtliche, föderative, kulturelle, sprachliche, ethnische, religiöse) Gründe es rechtfertigen können, dass in den gegenwärtigen kleinen Wahlkreisen eine Überschreitung der durch das Bundesgericht für das natürliche Quorum festgelegten Grenze von 10% weiterbesteht.

Die Mehrheit der Mitglieder des Projektausschusses hat diese Frage verneint. Bei den politischen Parteien gehen die Meinungen auseinander. Die Frage bezieht sich selbstverständlich auf die Wahlkreise Glane und Vivisbach, die den Anforderungen des Bundesgerichts nicht entsprechen. Die Frage ist heikel, denn eine Änderung, die nur zwei Wahlkreise betrifft, könnte schlecht aufgenommen werden.

- Bei der zweiten Frage ging es darum, ob die Einteilung der Wahlkreise überprüft werden müsse, damit ausgeglichene Wahlkreise in Bezug auf die Bevölkerung angestrebt werden könnten.

Dies hat die grosse Mehrheit der Mitglieder des Projektausschusses bejaht; die politischen Parteien waren auch in dieser Frage uneins.

- Auf die Frage, ob die Wahlkreise mit den Verwaltungsbezirken übereinstimmen müssen, war für einmal der Projektausschuss geteilter Meinung, während die Mehrheit der Parteien verneinte.
- Ist eine Einteilung in drei Wahlkreise denkbar? Die Mehrheit der Mitglieder des Projektausschusses und der politischen Parteien sagt ja.

10. OPTIONEN DER REGIERUNG

Auf der Grundlage der eingehenden Überlegungen des Projektausschusses hat der Staatsrat folgende Optionen beschlossen.

- ***Er empfiehlt, vorerst auf eine Einteilung des Kantonsgebiets in drei Bezirke zu verzichten.***

Die vom Projektausschuss in seinem Schlussbericht hervorgebrachten Gründe sind überzeugend. Keines der Argumente vermag mit dem zu erwartenden Grad an Sicherheit davon zu überzeugen, dass die – unbestrittenen – Vorteile einer solchen Lösung in dem Masse entscheidend wären, dass eine grundlegende Veränderung der bestehenden Situation vorzuziehen wäre. Zumal die Existenz der Bezirke nicht in Frage gestellt wird, geht die Reduktion ihrer Anzahl aus einem Reformwillen um jeden Preis hervor.

- ***Es entspricht jedoch dem Wunsch des Staatsrats, dass die Stellung und die Funktion der Oberamtsperson neu definiert werden.***

Es scheint in der Tat, dass die Aufgaben der Oberamtspersonen zu zahlreich und verstreut sind, als dass diese Magistratspersonen ihre Funktion als Förderer ihrer Bezirke weiterhin vollumfänglich wahrnehmen können. Man kann nicht von ihnen verlangen, regionale Projekte zu koordinieren, sich mit der territorialen Entwicklung oder dem öffentlichen Verkehr zu beschäftigen, ohne sie von Befugnissen zu entbinden, die den Gemeinden oder der Zentralverwaltung übertragen werden können.

Die Regierung ist ausserdem der Ansicht, dass die Funktion der Oberamtsperson in Anbetracht der Unsicherheit, ja der Verwirrung, die aufgrund ihres hybriden Charakters entsteht (Regierungsstatthalter und Bezirksförderer), überprüft werden muss.

Die Funktion und die Zuständigkeiten der Oberamtsperson müssten unter folgenden Gesichtspunkten überprüft werden:

- a) Prüfung ihrer Funktion als Vertreterin des Staatsrats und der Direktionen in ihrem Bezirk.
- b) Neudefinierung des «harten Kerns» der Verwaltungstätigkeit:
 - die Überwachung der Gemeinden
 - die erstinstanzliche Beschwerdeinstanz gegen Gemeindeentscheide
 - die öffentliche Ordnung
 - das Bauwesen.

- c) Gliederung ihrer politischen Tätigkeit um folgende Themen:

- regionale und interkommunale Zusammenarbeit
- Raumplanung
- Regionalverkehr
- regionale Projekte.

- ***Der Staatsrat fordert jedoch, dass weitere Denkansätze überprüft werden.***

Der Projektausschuss hat am Ende seiner Arbeiten weitere Denkansätze zur Sprache gebracht.

Einer dieser Ansätze, die Umwandlung des Bezirks in einen einfachen Verwaltungskreis ist nach Ansicht des Staatsrats in zweierlei Hinsicht interessant.

Zum einen wird er dem Bedürfnis nach Rationalisierung der staatlichen Tätigkeiten gerecht, zum andern erlaubt er die Frage, ob die im 19. Jahrhundert geschaffenen Strukturen angesichts der gegenwärtigen Bedürfnisse der Bevölkerung noch zweckmässig sind und ob sie diesen Bedürfnissen noch effizient gerecht zu werden vermögen.

Der Staatsrat ist sich dessen bewusst, dass die Verfassung von 2004 sowohl die Bezirke als auch die Oberamtspersonen beibehalten hat, ohne jedoch ihre Anzahl festzulegen. Die Diskussionen, die innerhalb des Projektausschusses geführt worden sind, und Ideen und Überlegungen zu Tage gefördert haben, haben ihn jedoch dazu veranlasst, die Debatte über die Existenz der Bezirke an sich, so wie man sie heute kennt, ohne Tabu zu eröffnen.

- ***Der Staatsrat verlangt, dass die Neueinteilung der Wahlkreise rasch in Angriff genommen wird.***

Die Regierung erwartet, dass die Hypothek im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Aufteilung der Wahlkreise schnellstmöglich aufgehoben wird, eine Hypothek, die mit den Anforderungen des Bundesgerichts zusammenhängt und weiter oben zur Sprache gebracht worden ist¹. In Anbetracht der Antworten, die die Mitglieder des Projektausschusses und die politischen Parteien auf die ihnen gestellten Fragen gegeben haben, muss dieses Projekt schnell umgesetzt werden.

11. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Arbeiten, die darin bestehen, die territoriale Gliederung zu überprüfen, sind nicht nur komplex, sondern auch geprägt von einem emotionsgeladenen Charakter. Sie betreffen eine zwei Jahrhunderte alte Institution, jene der Bezirke und jene der Oberamt männer. Diese territoriale Gliederung des Kantons Freiburg hat sich bewährt und jene, die, meist aus Sentimentalität, daran hängen, werden dagegenhalten, dass es keinen stichhaltigen Anlass gibt, sie zu verändern oder sogar aufzugeben. Andere hingegen sind der Ansicht, dass sich andere Organisationsarten des Staates aufdrängen, die besser an die Entwicklung angepasst sind. Die Debatte ist daher heikel und die nötigen Änderungen müssen gut aufgenommen werden. Daher ist es wichtig, dass sich der Grosse Rat

¹ BGE 129 I 185, Jdt 2004 I 691.

zum Bericht äussert. Und zwar insbesondere zu den möglichen Entwicklungen, damit der Staatsrat die auszuführenden Arbeiten im Hinblick auf die Konkretisierung der umzusetzenden Massnahmen ausrichten kann.

Es könnte der Eindruck entstehen, dass das Ergebnis von mehrjähriger Arbeit und Auseinandersetzung des Projektausschusses mit unserer territorialen Gliederung zu wenig ambitioniert sei.

Dieser Eindruck ist jedoch falsch.

Dieser Prozess, der vorbehaltlos und ohne Tabus geführt wurde, hat gezeigt, dass die gegenwärtige territoriale Gliederung ihren Auftrag nach wie vor zur Zufriedenheit der Bevölkerung erfüllt. Die Oberamtspersonen werden sowohl von den Bürgerinnen und Bürgern als auch von den Gemeinden geschätzt. Sie werden, zu Recht, als Vermittler und Träger von Initiativen innerhalb ihrer Region betrachtet. Die Anzahl der Bezirke zu verringern, ohne dass entscheidende Vorteile nachgewiesen werden können, würde auf eine Änderung um der Änderung willen hinauslaufen. Weder der Projektausschuss noch der Staatsrat hätte solche Vorteile wahrgenommen.

Die Regierung steht den Überlegungen des Projektausschusses zur tatsächlichen Zweckmässigkeit dieser Strukturen angesichts der Anforderungen des 21. Jahrhunderts jedoch nicht gleichgültig gegenüber. Angesichts eines eindeutigen Verfassungsartikels konnte der Projektausschuss seine Überlegungen jedoch nicht zu Ende führen. Es liegt nun beim Staatsrat, diese weiterzuführen.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat dazu ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen, in dem er folgende Vorschläge macht:

1. *die gegenwärtige Aufteilung der territorialen Gliederung ist zu bestätigen;*
2. *die Stellung, die Funktion und die Aufgaben der Oberamtspersonen sind neu zu definieren;*
3. *der Ansatz einer Umwandlung der Bezirke in einfache Verwaltungskreise soll weiter erörtert werden;*
4. *ein Projekt zur Neueinteilung der Wahlkreise soll rasch umgesetzt werden.*

Anhang 1: Tabelle «Verwaltungsorganisation: theoretische Grundlagen»

Anhang 2: Kartographie der gegenwärtigen territorialen Verwaltungsorganisation

ANHANG 1

VERWALTUNGSORGANISATION: THEORETISCHE GRUNDLAGEN

Zentralisierung, Dezentralisierung und Dekonzentration

Systeme	Die zentralisierte Verwaltung		Die dezentralisierte Verwaltung
	Die Zentralisierung	Die Dekonzentration	
Begriff	Konzentration der gesamten Entscheidungsgewalt in den Händen eines einzigen Organs (im vorliegenden Fall der Staat), das <u>hierarchisch</u> organisiert ist. Dieses System ist durch die Dekonzentration gelockert (siehe gegenüber).	Die Machtausübung wird an Dienststellen übertragen, die der Zentralgewalt <u>hierarchisch</u> unterstellt sind, jedoch im Rahmen der erhaltenen Weisungen selbst Entscheidungen und Massnahmen treffen können.	Organisationsform der Verwaltung, bei der die Ausübung der Verwaltungsaufgaben an Organe ausserhalb der Zentralverwaltung übertragen wird, die über eine gewisse <u>Autonomie</u> verfügen, aber der Aufsicht der Zentralverwaltung unterstehen.
Territoriale Gliederung	Keine Verwaltungskreise. Alles ist «um» den Zentralstaat angeordnet.	Schaffung von Verwaltungskreisen zur Wahrnehmung allgemeiner Aufgaben (territoriale Dekonzentration, z. B. Bezirke), oder von spezifischen dezentrierten Dienststellen (funktionelle Dekonzentration, z. B. Schulinspektoren, Grundbuch-, Betriebs- Zivilstandsämter), die eventuell auf das gesamte Staatsgebiet ausgelagert werden.	Die dezentralisierte Verwaltung ist in der Regel auch delokalisiert (z. B. die Gemeinden). Eine Ausnahme bildet der Fall der funktionellen Verwaltungsdezentralisierung (z. B. Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve, Strafanstalten von Bellechasse).
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> Die Verwaltungsführung ist einheitlicher. Durch die Machtkonzentration sollte die Verwaltungsführung unvoreingenommener erfolgen. Erlaubt eine Harmonisierung der regionalen Entwicklung. 	<ul style="list-style-type: none"> Erlaubt eine Entlastung der Zentralgewalt von bestimmten administrativen Arbeiten. Dekonzentrierte Vertreter sorgen für mehr Bürgernähe. Die <u>hierarchische Kontrolle</u> gewährleistet einen einheitlichen Ansatz bei der Verwaltungsführung. Bietet der Bevölkerung eine zügige Verwaltung. Die Verwaltung ist grundsätzl. unvoreingenommen. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Dezentralisierung ist demokratischer als die Dekonzentration und die Zentralisierung. Die dezentralisierte Körperschaft verfügt über die zur Selbstverwaltung erforderliche Rechtspersönlichkeit. <u>Aufsichtsfunktion</u> der Zentralgewalt. Das dezentralisierte Organ kann rasch handeln.
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> Entschieden wird an der Spitze der <u>Hierarchie</u>. Die Bürger nehmen die Entscheidungen möglicherweise gar nicht wahr oder bringen kein Verständnis dafür auf. Der Staat entscheidet über alles bis in den hintersten Winkel des Staatsgebiets. Dies kann zu autoritären Systemen führen. Die alleinige Zentralgewalt könnte schnell überlastet sein und birgt das Risiko einer schleppenden Verwaltungsführung. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Entscheidungen eines dezentrierten Vertreters werden immer unter der Kontrolle der höher gestellten Organe getroffen. Die Interessen der Zentralgewalt gehen den lokalen Interessen vor. Erlaubt dem Verwaltungskreis keine Selbstverwaltung. 	<ul style="list-style-type: none"> Der Lebensstandard kann von einem dezentralisierten Gemeinwesen zum anderen erheblich variieren. Lokale Interessen können über das Allgemeinwohl gestellt werden. Risiko des Entstehens von Unterschieden und Disparitäten in der Verwaltungsführung.

System	Die Delokalisierung
Begriff	Die Delokalisierung ist unabhängig von der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Zuge der Dekonzentration oder der administrativen Dezentralisierung . Sie betrifft ausschliesslich den Standort oder die physische Präsenz der Verwaltungseinheiten und deren Verteilung auf das Staatsgebiet.
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> Erlaubt eine bessere Berücksichtigung der Randgebiete insbesondere hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung sowie in Bezug auf ihre Verbindung zur Kantonsverwaltung. Bedürfnisse und Mentalität der Regionen werden in der Verwaltung besser und konkreter wahrgenommen. Durch die Delokalisierung in ein Randgebiet kann die Beschäftigungslage der entsprechenden Region verbessert werden. Erlaubt eine bessere Verteilung der Ausgaben der öffentlichen Hand auf die Regionen. Kann die Mehrsprachigkeit und den Multikulturalismus innerhalb der Verwaltung fördern. Könnte zu Einsparungen bei der Liegenschaftsverwaltung des Staates führen.
Nachteile	Das Personal reagiert oft ablehnend auf eine Delokalisierung. Dienststellen, die in engem Kontakt zum Staatsrat stehen, eignen sich weniger für eine Delokalisierung.

ANHANG 2

KARTOGRAPHIE DER GEGENWÄRTIGEN TERRITORIALEN VERWALTUNGSORGANISATION

Organisation mit zwei Kreisen



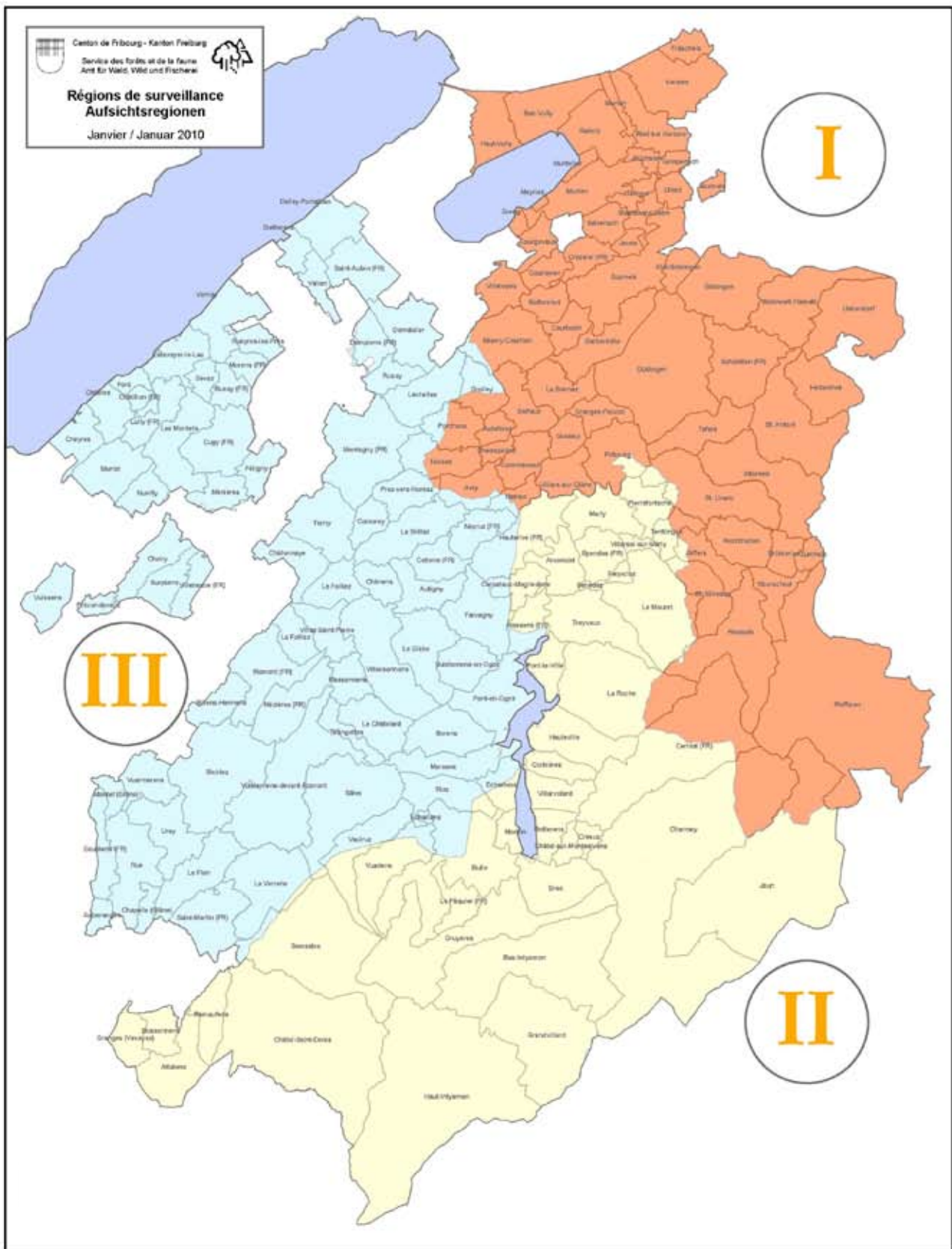
1. Beaufsichtigung der Tätigkeit der amtlichen Weinlesekontrollure
2. Analyse der AOC-Weine

Organisation mit zwei Kreisen



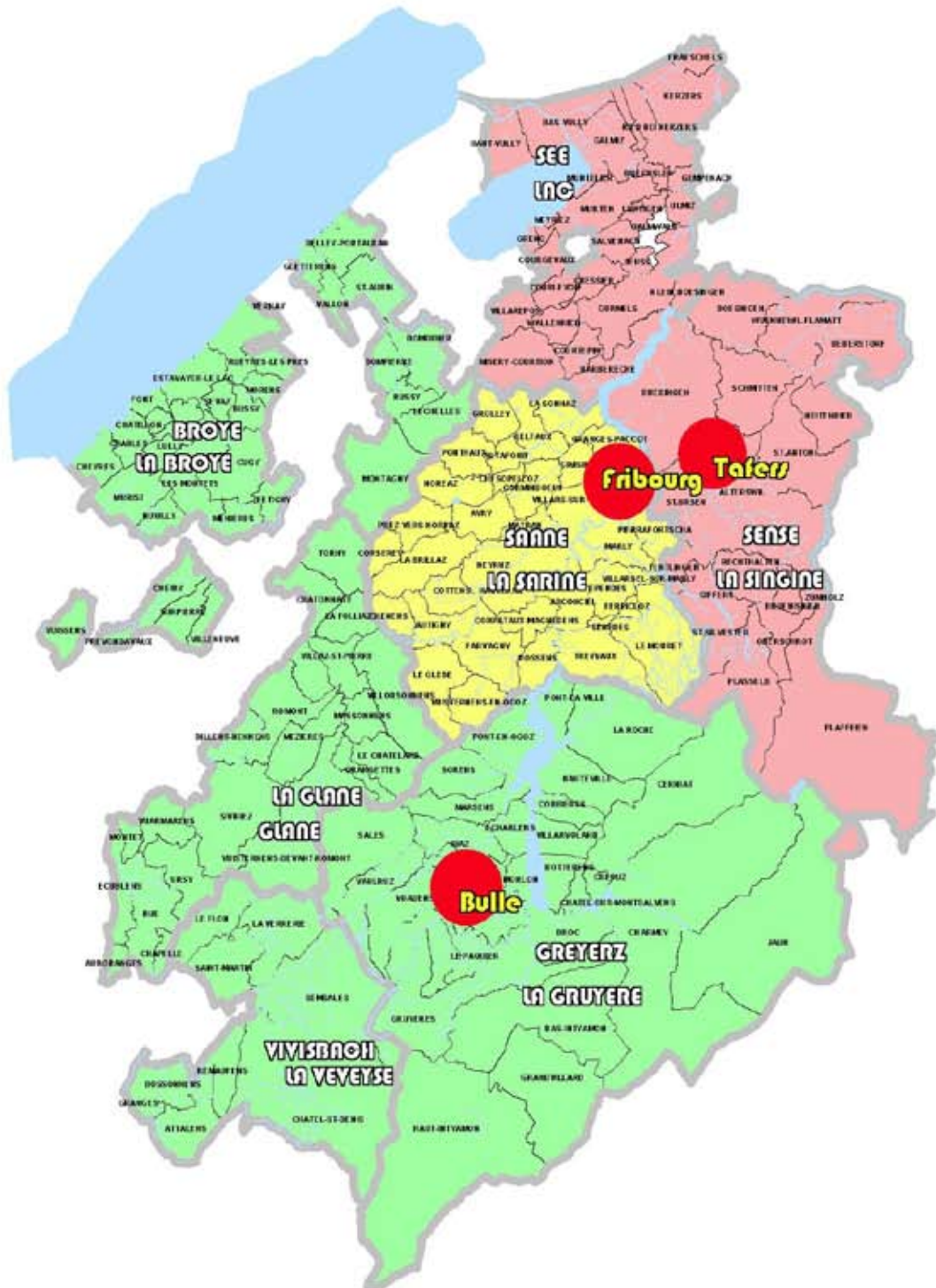
Sektoren für die Eichung und Kontrolle der in Handel und Verkehr benutzten Messmittel

Organisation mit drei Regionen



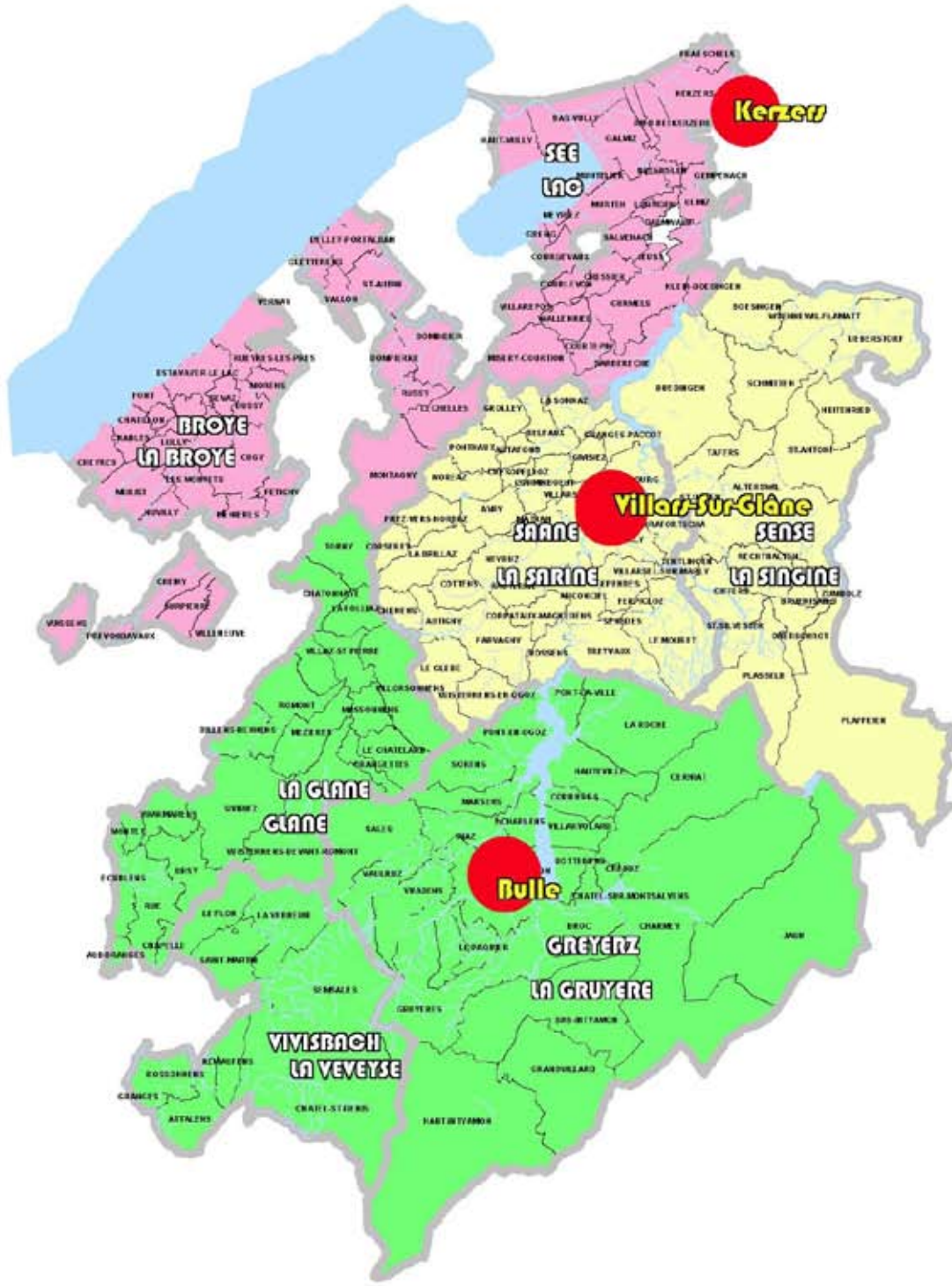
Aufsicht über die Tierwelt

Organisation mit drei Regionen



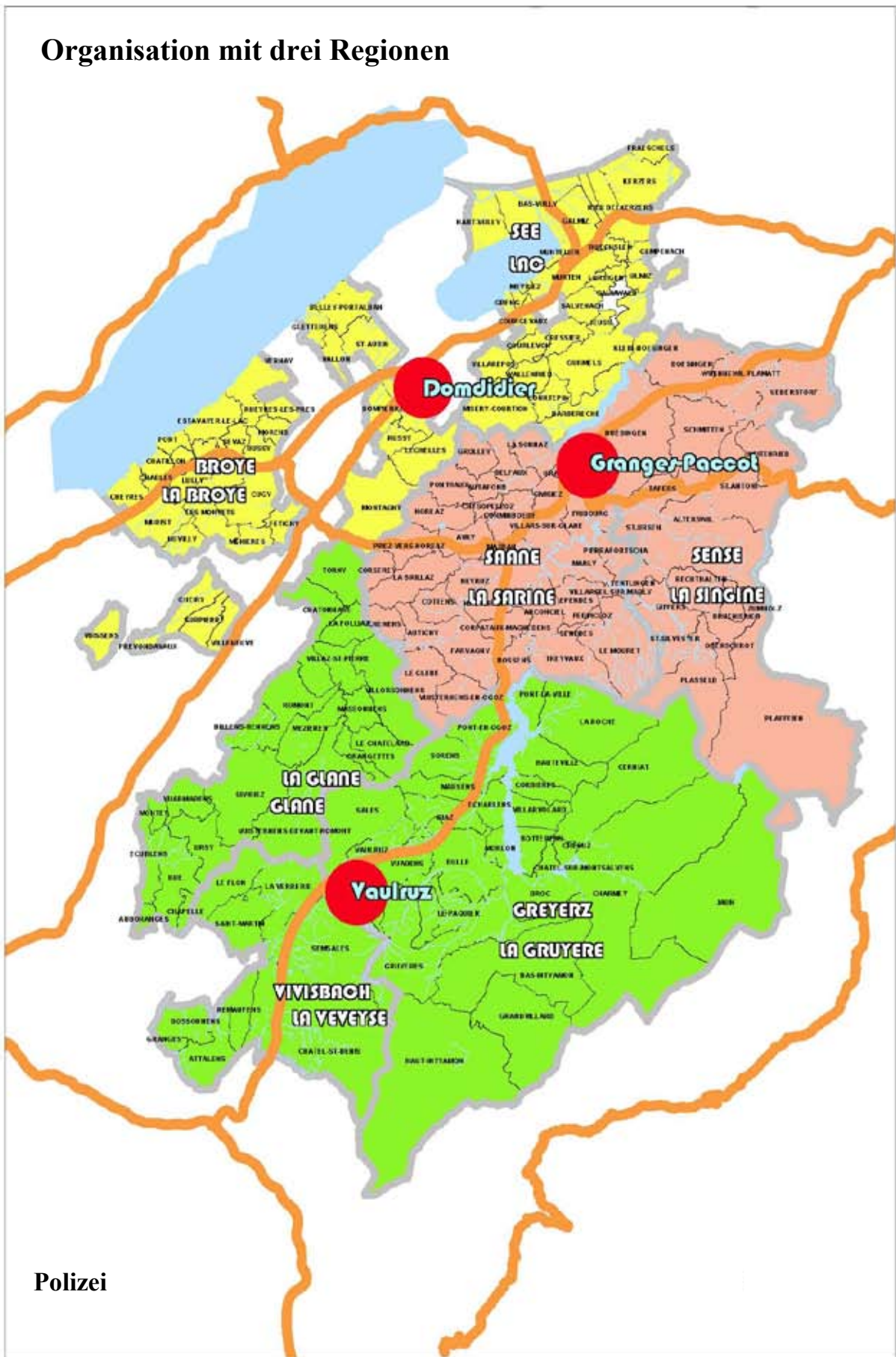
1. Schlichtung bei Mietvertrag und nichtlandwirtschaftlichem Pachtvertrag
2. Streitfall bei Mietvertrag und nichtlandwirtschaftlichem Pachtvertrag

Organisation mit drei Regionen



Zivilschutz (Einsatzkompanien)

Organisation mit drei Regionen



Organisation mit drei Regionen



Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Organisation mit drei Regionen



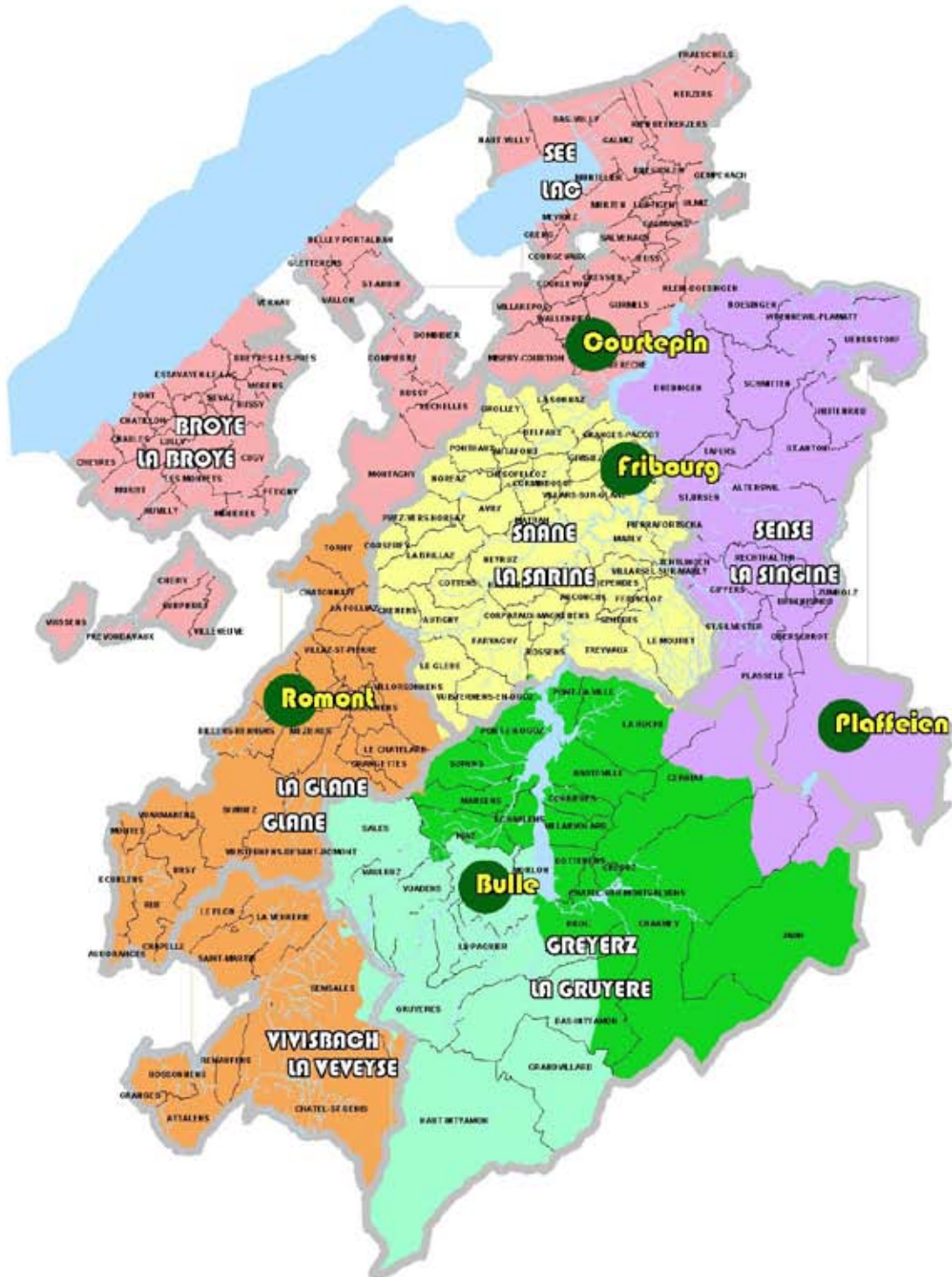
Kontrolle und Unterhalt der Kantonsstrassen

Organisation mit vier Regionen



Sammelunterkunft zur Erstaufnahme von Asyl suchenden Personen

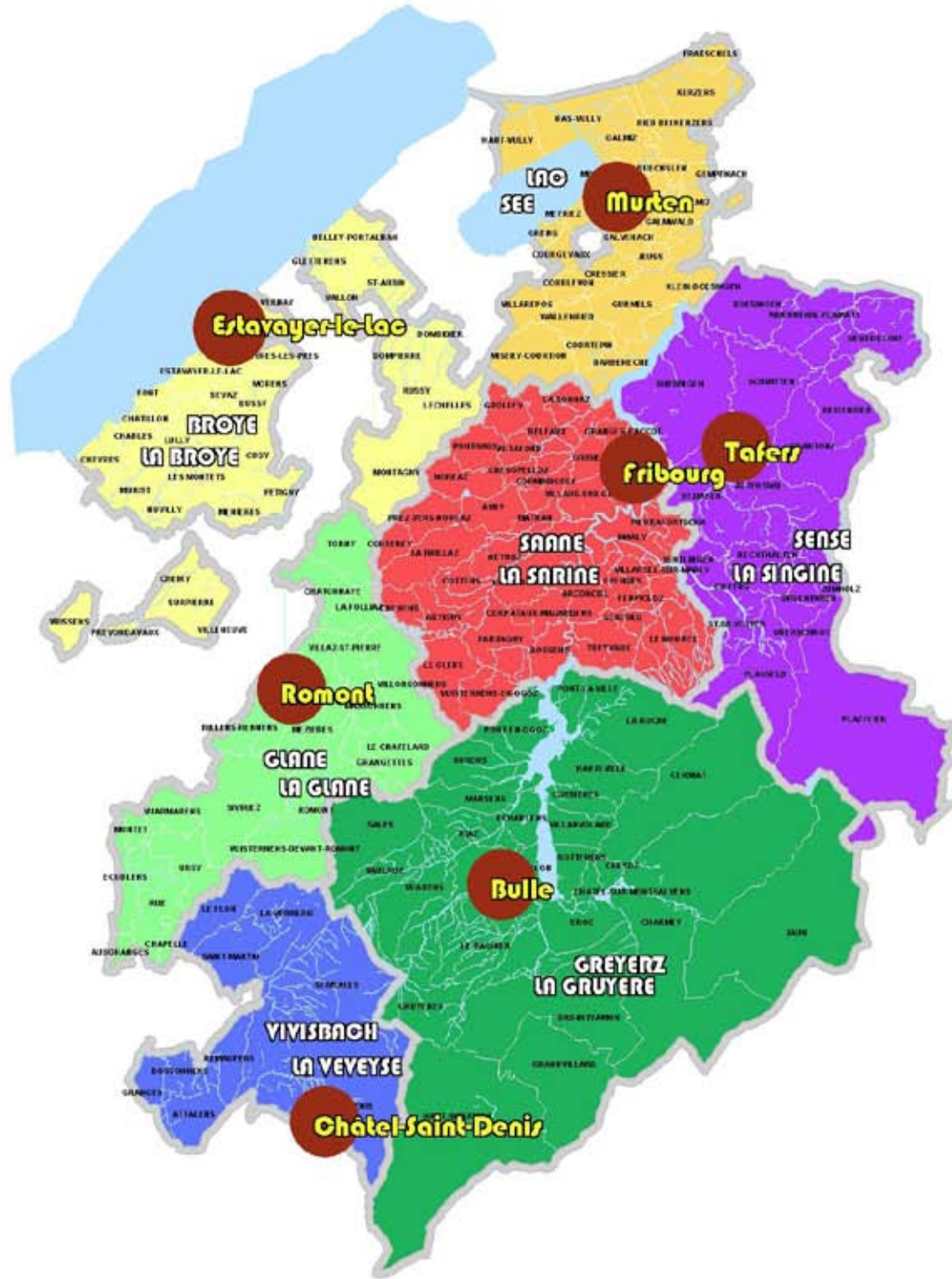
Organisation mit sechs Kreisen



Ausführung der Waldgesetzgebung

5 dezentralisierte Stellen (die beiden Kreise des Greyerzbezirks führen eine gemeinsame Stelle)

Organisation gemäss den sieben Verwaltungsbezirken



Auf den folgenden Seiten erwähnte Aufgaben

Organisation gemäss den sieben Verwaltungsbezirken

IN ZUSAMMENHANG MIT DEN OBERAMTLICHEN TÄTIGKEITEN

1. Wahl der Oberamtspersonen
2. Allgemeine Aufgaben des Oberamtmannes:
 - Mitwirkung an der Entwicklung des Bezirks, insbesondere durch die Förderung der allgemeinen und interkommunalen Zusammenarbeiten und vor allem:
 - durch die Förderung der kulturellen Aktivitäten in seinem Bezirk, indem er für interkommunale Verständigung und Zusammenarbeit sorgt (im Besonderen bei der Schaffung und der Verwaltung kultureller Institutionen oder von Gastspielhäusern von regionaler Bedeutung);
 - Information des Staatsrats und der Direktionen über Tatsachen, die sie betreffen oder ihr Eingreifen erfordern;
 - Unterstützung der Bewohner in ihren Beziehungen zu den Kantons- und Gemeindebehörden;
 - Koordination der Tätigkeiten der kantonalen Verwaltung für die Ausführung bestimmter Aufgaben;
 - Oberaufsicht über die Beamten in seinem Bezirk;
 - Sicherstellung der öffentlichen Ordnung; die Kantonspolizei steht ihm zum Vollzug der entsprechenden Massnahmen zur Verfügung;
 - Vertretung des Staatsrats bei öffentlichen Veranstaltungen;
 - Überwachung der ordnungsgemässen Verwaltung und Beratung der Gemeinden
 - Beurteilung von Verwaltungsbeschwerden gegen Gemeindeverfügungen
3. Besondere Aufgaben der Oberamtsperson:

Aufsicht über

- Tätigkeiten der Leiterinnen und Leiter der Einwohnerkontrollen
- den ordnungsgemässen Ablauf aller eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Urnengänge

Antragsdelikte

- Versuch zur Vermittlung zwischen den Parteien

Verfolgung von Widerhandlungen gegen Verwaltungsgesetze:

- im Bereich Einwohnerkontrolle
- im Bereich Kulturgüter
- im Bereich Hundesteuer
- im Baubereich
- im Bereich Schutz der Tier- und Pflanzenwelt
- im Bereich Schutz der Weinbergschnecken
- im Bereich Pilzesammeln
- Naturschutzgebiet des Pérolles-Sees
- Naturschutzgebiet des Vanil-Noir
- Waldreservat Vanil du Paradis und Vanil de la Fa-yère
- im Bereich Feuerpolizei und Schutz gegen Elementarschäden

- im Bereich Gebäudeversicherung
- Vorschriften des Strassengesetzes
- Vorschriften des Gesetzes über den Wasserbau
- Widerhandlungen gegen Art. 90 Ziff. 1, 91 Ziff. 3, 92 Abs. 1, 93 Ziff. 2, 95 Ziff. 1, 96 Ziff. 1, 98 und 99 SVG
- Zuwiderhandlung gegen kantonales Recht im Bereich Strassenverkehr
- Widerhandlungen gegen die Gesetzgebung über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel
- Widerhandlungen gegen die Verordnung betreffend Azetylen, Sauerstoff und Kalziumkarbid
- Zuwiderhandlungen gegen die Gesetzgebung betreffend die Heiligung der Sonn- und Feiertage
- Zuwiderhandlungen gegen die Gesetzgebung über die Ausübung des Handels
- Widerhandlungen gegen das Gesetz über die Reklamen und die Bundesgesetzgebung über die Strassenreklamen
- Widerhandlungen gegen die Gesetzgebung über die Spielapparate und Spielsalons
- Widerhandlungen gegen das Gesetz über den Tourismus
- Widerhandlungen gegen das Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz
- Widerhandlungen gegen das Gesetz über das Filmwesen und das Theater
- Widerhandlungen gegen das kantonale Lotteriegesez

Hilfe/Koordination

- in den Bereichen der Kultur
- bei der Gründung und Verwaltung von Regionalplanungsverbänden
- im Rahmen der von den Gemeinden ergriffenen Initiativen zur Verbesserung des Strassennetzes
- zugunsten der Aufgaben, die den Gemeinden durch das Gesundheitsgesetz aufgetragen sind, wenn dabei mehrere Gemeinden des Bezirks betroffen sind
- um die Koordination der im Bereich Pflanzenschutz auferlegten Massnahmen sicherzustellen, ihre Ausführung zu beaufsichtigen und Widerhandlungen gegen die Gesetzgebung über den Pflanzenschutz anzuzeigen

Vereidigung:

- der gewählten kommunalen Behörden
- der amtlichen Weinlesekontrolleure
- der Wildhüter-Fischereiaufseher
- der Hilfwildhüter

Einwohnerkontrolle

- Führung der Einwohnerkontrolle des Bezirks in Form eines Doppels der Kontrollen der Gemeinden
- Empfang von Stellungnahmen zur Ankunft und zum Wegzug von Einwohnern und zu Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen für Ausländer

- ausser im Saanebezirk Empfang von Anmeldungen ausländischer Staatsbürger zur Erfüllung ihrer die Niederlassung oder den Aufenthalt betreffenden Pflichten und Überweisen der Akten an das Amt für Bevölkerung und Migration

Ausübung der politischen Rechte

- Berichtigung der Wahllisten bei den Grossratswahlen und bei der Wahl des Oberamtmanns
- Bereinigung der Wahllisten
- Veröffentlichung der Zusammensetzung der gewählten Gemeindebehörden
- Abnahme der Wahllisten
- Proklamation der in den Grossen Rat gewählten Personen
- Übermittlung der zusammenfassenden Tabelle der Ergebnisse des Bezirks

Zivilschutz

- Aufbieten lokaler Zivilschutzkorps für Einsätze zur Unterstützung der Einsatzkompanien
- Aufbieten von Einsatzkompanien für Einsätze im Bezirk

Öffentliche Veranstaltungen und Umzüge

- Bewilligung von öffentlichen Veranstaltungen und Umzügen

Erhebung der Hundesteuer

- Rechnungsstellung und Erstellen der Ausweise und Kontrollmarken

Bauwesen

- Entscheid über die Baugesuche
- Entscheid über die Abbruchgesuche
- Entscheid über die Ausbeutungsgesuche
- Entscheid über die Vorprüfungsgesuche und Standortbewilligungen
- Anordnung der nötigen Massnahmen im Falle von widerrechtlichen Arbeiten
- Bezugsbewilligung
- Anordnung von polizeilichen Massnahmen
- Ersatzvornahme

Tierschutz

- Gewährleistung der Einhaltung der angeordneten Massnahmen nach der Tierschutzgesetzgebung

Feuerlöschdienst

- Autorisierung oder Verpflichtung mehrerer Gemeinden, einen gemeinsamen Feuerlöschdienst zu organisieren;
- Genehmigung der Gemeindereglemente über den Feuerbekämpfungsdienst;
- Forderung der Bildung von Löschgruppen oder Betriebsfeuerwehren von den Risikobetrieben;
- Anordnung eines Wachtdiensts, namentlich Pikettendienste bei Sturmweather usw.;
- Anordnung der durch die Privateigentümer selbst zu ergreifenden Schutzmassnahmen;
- Durchführung der Inspektion des Feuerwehrcorps und der Besichtigung des Materials und der Ein-

richtungen des Feuerlöschdienstes in jeder Gemeinde;

- Anordnung regelmässiger regionaler Feuerwehrlösungen;
- Einberufung der Präsidenten der lokalen Feuerkommission und der Feuerwehrcorpskommandanten des Bezirks;
- Genehmigung der Inbetriebnahme von Aufzügen, Lastenaufzügen und Rolltreppen

Gebäudeversicherung

- Eröffnung und Durchführung der administrativen Untersuchung im Anschluss an Feuersbrünste (ausser bei Schäden kleineren Umfanges und wo das Vorliegen einer Straftat vermutet wird);
- Sicherstellung der Eröffnung der strafrechtlichen Ermittlungen in Zusammenhang mit Feuersbrünsten;
- Anordnung von Sicherheitsmassnahmen, die sich bei Eintritt eines Schadenfalles aufdrängen

Umgang mit der Wasserkraft

- Untersuchung der Konzessionsgesuche und Weiterleitung an den SR

Strassenverkehr

- Bewilligung der Verwendung von Lautsprechern auf Fahrzeugen

Luftfahrt

- Mitarbeit bei der administrativen Untersuchung von Unfällen

Umweltverträglichkeitsprüfungen

- Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei Standortbewilligungen (Art. 152 RPBG) sowie Bau- und Ausbeutungsbewilligungen (Art. 135ff. RPBG)

Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung

- Unterstützung der RUBD, insbesondere um die Ausführung der angeordneten Massnahmen zu überwachen, um regionale Reinigungs- und Sanierungsarbeiten zu veranlassen und um Verletzungen der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung anzuzeigen

Lärmschutz

- Bewilligung des Baus neuer Gebäude falls die Lärmgrenzwerte überschritten werden

Trinkwasser

- Durchführung der in Zusammenhang mit dem Gesetz über das Trinkwasser getroffenen Massnahmen auf Auftrag der GSD

Kampf gegen den Alkoholmissbrauch

- Festlegung von Massnahmen (Alkoholverbot, Wirtshausverbot, Behandlung des Alkoholkranken)

Beisetzungen

- Bewilligung des Transports von Verstorbenen von einer Gemeinde in die andere (durch den Oberamtmann des Bestimmungsorts)

Hilfe und Pflege zu Hause

- Vorsitz der Bezirkskommission

Pflegeheime für Betagte

- Bestimmung der Mitglieder der Bezirkskommission und grundsätzlich deren Vorsitz

Jagd

- Ausstellen der Jagdpatente (Oberamt des Wohnorts, ausser das Oberamt des Saanebezirks für Jäger, die nicht oder seit weniger als sechs Monaten im Kanton wohnhaft sind)

Fischerei

- Ausstellen der Fischereipatente

Minen

- Empfang der Absichtserklärungen, Mineralien aufzusuchen
- Ausstellen von Bescheinigungen über die Entdeckung von Mineralien

Reklamen

- Bewilligung von Reklamen und deren Ausnahmen
- Anordnen des Entfernens oder Beseitigens von Reklameeinrichtungen oder von Reklamen in schlechtem Zustande
- Anordnen des Entfernens oder Beseitigens von unbewilligten Reklamen

Spielapparate und Spielsalons

- Anordnung der vorläufigen Schliessung eines Spielsalons bei Ordnungsstörungen

Explosionsgefährliche Stoffe

- Erteilung der Erwerbsscheine für Sprengmittel und für pyrotechnische Gegenstände, welche zu industriellen, technischen oder landwirtschaftlichen Zwecken bestimmt sind
- Erteilung von Ausnahmegewilligungen betreffend die Verwendung von Schiesspulver für die Feier historischer Anlässe oder für ähnliche Bräuche

Öffentliche Gaststätten und Tanz

- Erteilung und Widerruf des Patents K (für eine Veranstaltung von kurzer Dauer z. B. eine Messe, eine Sportveranstaltung oder ein Volksfest)
- Erteilung und Widerruf von Tanzbewilligungen
- Bewilligung betreffend die Vorverlegung und die Verlängerung der Öffnungszeiten sowie die nächtliche Öffnungszeit der öffentlichen Gaststätten
- Bewilligung der Abweichungen von den Vorschriften bezüglich des Zutrittsalters für öffentliche Gaststätten oder öffentliche Tanzanlässe
- Verfügung der vorläufigen Schliessung einer öffentlichen Gaststätte bei Unordnung
- Ergreifen von Massnahmen gegen übermässigen Lärm
- Festsetzen der ausserordentlichen Öffnungszeiten

Filmwesen und Theater

- Erteilung und Widerruf der Bewilligung für die Eröffnung oder die Umwandlung eines Film- oder Theatervorführungsunternehmens (Einrichtungsbewilligung)

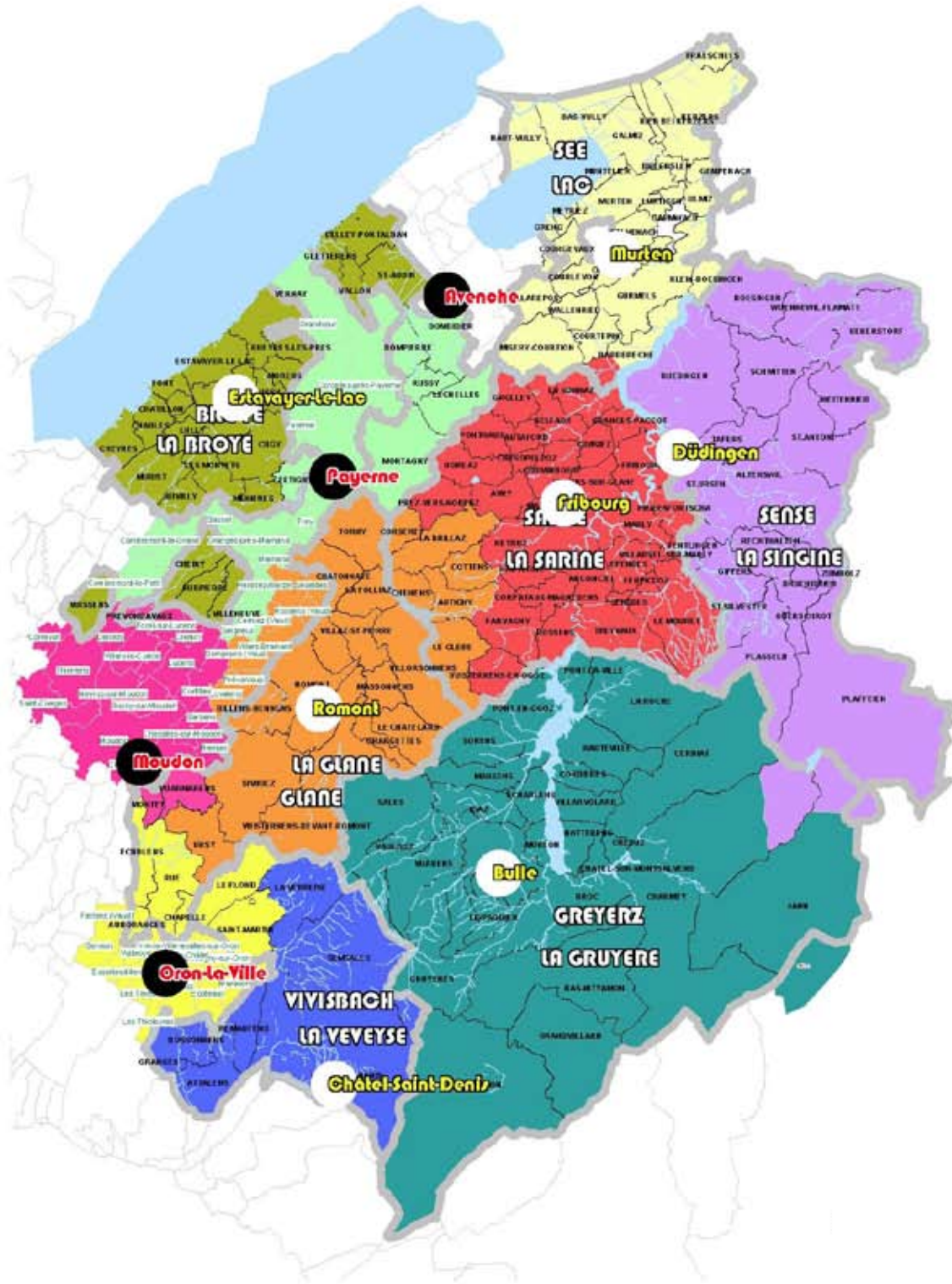
Lotterie

- Erteilung und Widerruf von Bewilligungen für Lotterien

OHNE ZUSAMMENHANG MIT DEN OBERAMTLICHEN TÄTIGKEITEN

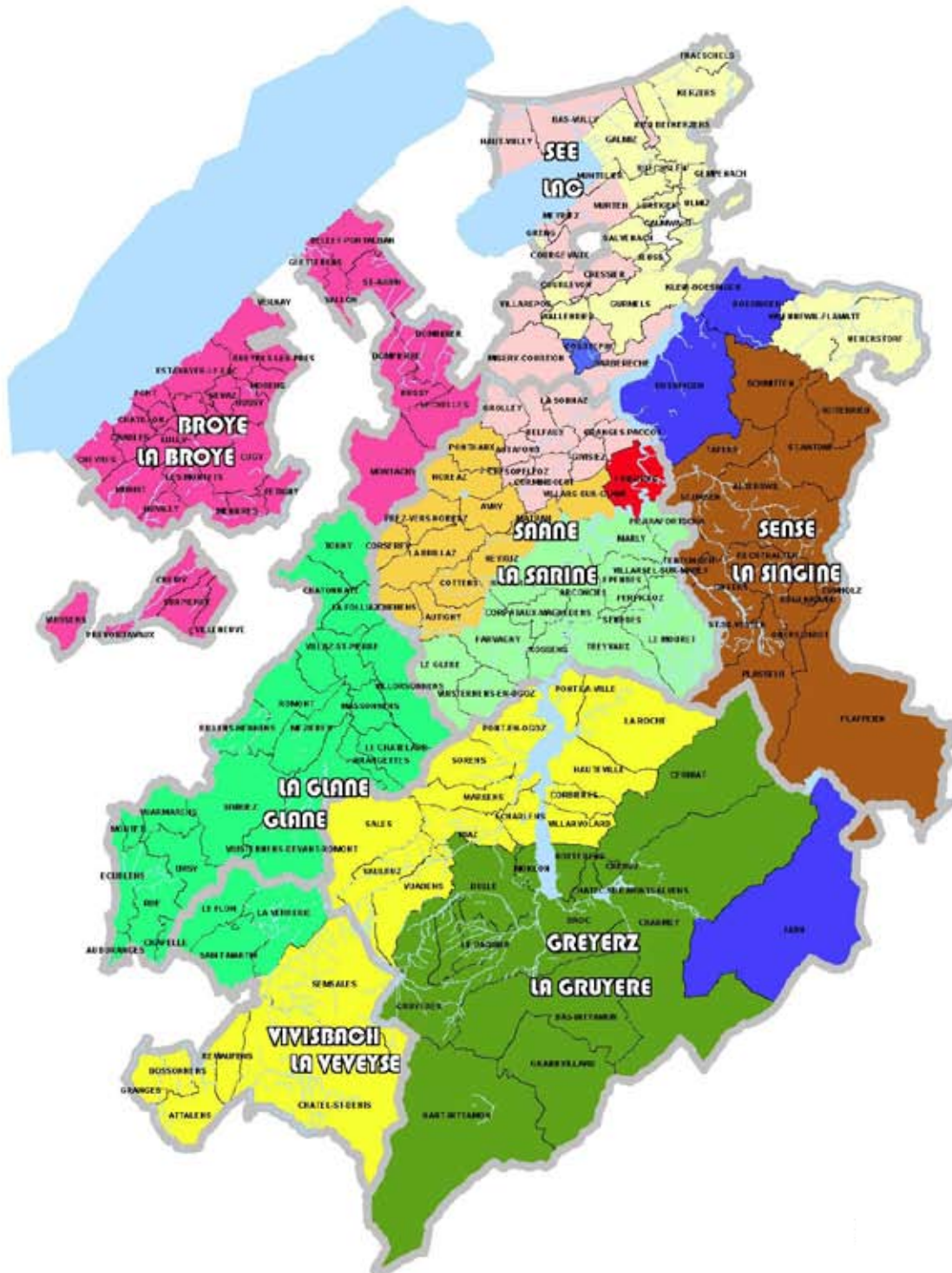
4. allgemeine Zivilrechtspflege
5. Urteil in arbeitsrechtlichen Streitfällen
6. Entscheidung über Angelegenheiten, die gemäss dem Zivilgesetzbuch in der Kompetenz der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde liegen
7. Urteil in strafrechtlichen Angelegenheiten, mit Ausnahme der Wirtschaftssachen
8. Zivilstandswesen, namentlich:
 - Feststellung des Zivilstandes im Allgemeinen;
 - Führung der Zivilstandsregister;
 - Vornahme der Eheschliessungen;
 - Ausstellen von Zivilstandsakten;
 - Ausstellen der Heimatscheine;
9. Grundbuchamt, namentlich:
 - Führung des Grundbuchs;
 - Ausstellen von Auszügen aus dem Grundbuch
10. Handänderungssteuern, namentlich:
 - Veranlagung und Nachsteuer der Handänderungssteuern und Gemeinde-Zusatzabgaben;
 - Veranlagung und Nachsteuer der Grundpfandrechtssteuer
11. Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes
12. Betreibungen, namentlich:
 - Vollstreckung der Betreibungsurkunde;
 - Ausstellen von Betreibungsregisterauszügen;
 - Entscheidung über die Anträge auf Aufhebung der Sicherungsbeschlagnahme von Luftfahrzeugen
13. Kontrolle der Bienenstöcke

Organisation mit sieben Regionen



1. Brandbekämpfung
2. Bekämpfung verschiedener Arten der Verschmutzung

Organisation mit elf Kreisen



Primarschulinspektorat

Organisation mit 17 Kreisen



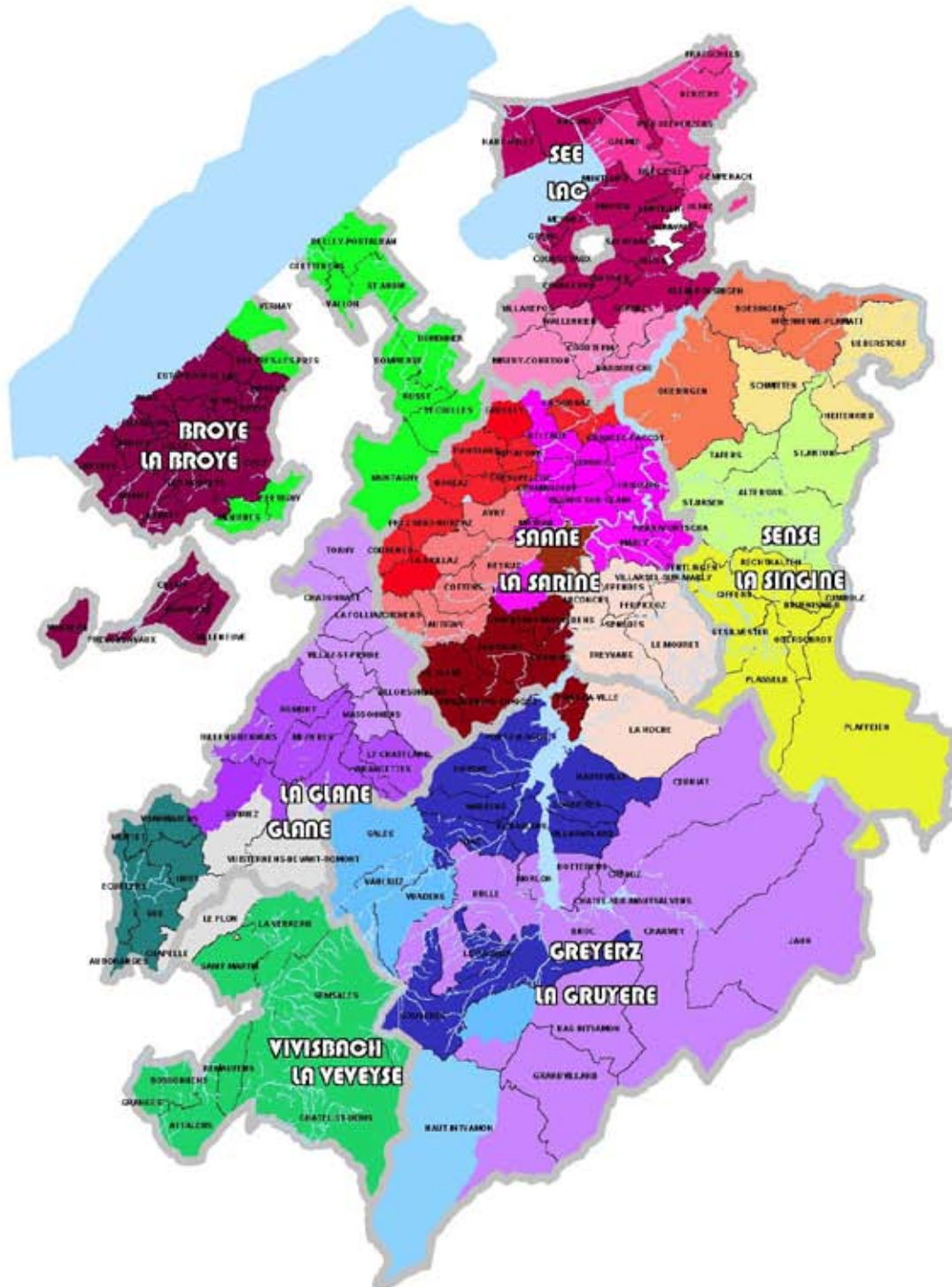
1. Festlegung des Versicherungswertes von Gebäuden
2. Ermittlung des Schadens an Gebäuden

Organisation mit 19 Gebieten



Periodische Reinigung der Feuereinrichtungen

Organisation mit 22 Gebieten



Aufgaben der amtlichen Tierärzte im Bereich der Tierseuchen

Organisation mit 44 Sektionen



Behandlung der Daten der Militärdienst leistenden Personen

Grundsätzliche Organisation gemäss den Gemeinden (165 Kreise)



1. Führen der Viehverpfändungsregister
2. Durchführen der landwirtschaftlichen Erhebungen
3. Kontrolle der allgemeinen Sömmerungserhebung

RAPPORT N° 226 23 novembre 2010
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 2044.08 Gabrielle Bourguet –
Concept de sécurité

1. INTRODUCTION

1.1 Le postulat

Par postulat déposé et développé le 5 septembre 2008, la députée Gabrielle Bourguet demande au Conseil d'Etat:

1. d'établir un rapport sur les mesures existantes en matière de sécurité lors de manifestations sportives, culturelles (concerts, festivals de musique, etc.) et villageoises (fêtes de jeunesse), ainsi que sur la répartition des compétences et des frais dans ce domaine.
2. d'étudier l'élaboration d'un concept global de sécurité avec le concours des divers acteurs (conférence des préfets, police, représentants des clubs sportifs et autres milieux associatifs, spécialistes de la violence, etc.).

La postulante constate une augmentation des actes de violence dans le cadre de manifestations sportives, expérience que le canton de Fribourg a également vécue lors de certaines rencontres de hockey sur glace. Les villes sont aussi confrontées à des phénomènes nouveaux comme les *botellones* ou d'autres manifestations qui présentent des risques en matière de sécurité. Les mesures existantes, notamment au niveau de la prévention de la violence dans les patinoires, devraient être développées dans le sens d'un concept de sécurité qui engloberait les manifestations sportives, culturelles, villageoises, etc. Ce concept devrait comprendre des mesures préventives, répressives et financières (notamment en matière de répartition des frais d'intervention). Enfin, la députée Bourguet demande que soit étudiée la possibilité d'élargir ce concept au niveau intercantonal.

Dans sa réponse du 3 mars 2009, le Conseil d'Etat a rappelé que la Conférence des préfets avait institué un groupe de travail chargé de faire un inventaire des problèmes de sécurité qui se posent lors de grandes manifestations et des solutions à y apporter. Le Conseil d'Etat a recommandé l'approbation du postulat, en précisant qu'un concept global de sécurité serait élaboré, dans le sens préconisé par l'auteur du postulat. Ce concept devrait également prendre en compte les aspects intercantonaux et serait conçu de manière à constituer un cadre de référence et un outil de travail pour tous les acteurs concernés par les questions de sécurité lors de manifestations. La prise en considération du postulat N° 2044.08 a été votée par le Grand Conseil le 24 mars 2009, par 89 voix sans opposition.

1.2 Rappel de la situation

Marchés, bals champêtres, fêtes villageoises, fêtes de jeunesses, giron de musiques, lotos, concerts, soirées spectacles, représentations théâtrales, cortèges, défilés, comptoirs, festivals, rencontres sportives, tournois, tirs en campagne, cérémonies religieuses, fêtes d'inauguration, cérémonies de clôture, etc. A l'instar des cantons voisins, le canton de Fribourg regorge d'innombrables événements et rassemblements publics en tous genres. Ce foisonnement de manifestations, issues pour une grande part de la tradition populaire fribourgeoise, joue un rôle essentiel dans la vie sociale et associative de nos villes et de nos villages. La

mise sur pied de tels événements relève en premier lieu de l'initiative privée. Qu'ils soient réguliers ou occasionnels, professionnels ou associatifs, rémunérés ou bénévoles, ce sont en effet les organisateurs eux-mêmes qui déterminent le thème, le lieu, la date et le programme de la manifestation. Ce sont eux également qui assurent la préparation, le suivi et la gestion directe de tels événements.

Dans ce contexte, le rôle des autorités consiste essentiellement à donner un cadre à l'ensemble des manifestations, de manière à ce que celles-ci se déroulent correctement, dans le respect des lois et règlements en vigueur. A cet égard, les problématiques visées par les autorités sont de plusieurs ordres. Elles vont des problèmes d'ordre public (violences, émeutes, incivilités), aux problèmes de santé publique (salubrité des lieux, hygiène alimentaire, problèmes d'alcool et d'autres toxico-dépendances) en passant par les problèmes de sécurité publique (incendie, accidents, malaises, voies de fuites), de gestion des foules (transports, accès, parking, flux piétonniers), de nuisances (bruits, déchets, odeurs, fumée passive) et par une multitude d'autres problématiques (horaires, protection de la jeunesse, publicité; prévention, etc.).

L'expérience démontre que le bon déroulement d'une manifestation ne dépend pas uniquement de la maîtrise des problèmes de sécurité au sens strict (ordre public), mais bien plus largement de la maîtrise de l'ensemble des problèmes générés par l'organisation d'un événement public. Pour ce faire, il est primordial que les autorités disposent suffisamment tôt des informations relatives aux différentes manifestations prévues, en particulier aux événements qui, par leur taille, leur nature ou pour toute autre raison, sortent de l'ordinaire. Ces informations permettent en effet d'analyser les risques inhérents à chaque manifestation. C'est donc la recherche de renseignements qui conditionne l'analyse des risques.

Dans le cas de manifestations régulières dont les dates sont connues d'une année à l'autre (festivals en tous genres, manifestations religieuses, giron de jeunesses, tirs en campagne, etc.), les informations sont facilement trouvées et les risques identifiés. Même lorsque les dates ne sont pas connues à l'avance, comme pour les fêtes villageoises ou régionales, les organisateurs doivent en général demander l'autorisation à la préfecture de leur district (patente temporaire, dite «patente K»). Il est alors possible d'obtenir de plus amples renseignements au sujet de la manifestation grâce aux données fournies par l'organisateur dans les questionnaires remis à la préfecture. Lorsqu'aucune patente n'est nécessaire, l'information doit être recherchée de façon proactive directement auprès de l'organisateur, pour autant naturellement que ce dernier soit connu. Les risques générés par les différentes manifestations peuvent alors être analysés par les autorités compétentes grâce aux informations obtenues (genre de manifestation, personnes attendues, âge, style de musique, horaires, prévention, chemin d'accès, stationnement des véhicules, flux des personnes, etc.).

2. LES MANIFESTATIONS PUBLIQUES – UN APERÇU DE LA PROBLÉMATIQUE ACTUELLE

2.1 Les divers types de manifestations publiques

Plusieurs milliers de manifestations publiques de tous ordres se déroulent chaque année dans notre canton, la très

large majorité sans poser de problème au demeurant, ce qui ne veut pas encore dire qu'elles ne mettent pas aussi à contribution les instances ou l'espace publics. Les manifestations les plus sensibles peuvent être classifiées selon la typologie suivante:

- Selon le type d'événements
 - manifestations ordinaires
 - manifestations d'envergure
 - manifestations sportives
 - manifestations spontanées
 - manifestations organisées au sein d'un établissement public
- Selon le type de risques
 - risques liés au nombre de participants
 - risques liés au nombre de manifestations ou d'établissements
 - risques liés au type de public
 - risques liés au type d'activité
- Selon le type de problèmes rencontrés
 - problèmes liés au défaut de préparation
 - problèmes liés au défaut d'annonce
 - problèmes liés au défaut d'autorisation
 - problèmes liés au comportement
 - problèmes liés aux nuisances

A cette typologie extrêmement large, puisque les divers éléments se combinent entre eux à volonté, s'ajoutent plusieurs phénomènes nouveaux, ou qui ont à tout le moins gagné en intensité, tels que l'utilisation d'internet et des nouvelles technologies pour appeler à ces manifestations de manière parfois très rapide et à une très large échelle, la consommation excessive d'alcool parfois chez des très jeunes et les autres comportements à risques en public ou l'utilisation quasi sans retenue du domaine public.

Cette grande diversité de situations rend la gestion des manifestations extrêmement complexes. Le nombre d'autorités concernées et la rapidité avec laquelle certains évènements sont mis sur pied, quand ils ne démarrent pas quasi spontanément, peuvent laisser croire que la loi et les autorités ne sont plus capables de faire face. Grâce au travail d'analyse et de coordination entrepris depuis deux ans, tel n'est pourtant pas les cas, tel qu'il sera démontré.

2.2 Expériences récentes

L'organisation de manifestations publiques implique la collaboration de nombreux partenaires. Cette collaboration permet en principe de bien gérer les risques qui en découlent et on peut constater une amélioration de la situation liée à l'ordre public. Pour la plus grande partie des manifestations, les organisateurs prennent très au sérieux l'aspect sécuritaire et maîtrisent tous les aspects en vue d'assurer le bon déroulement de la fête. Il se peut toutefois que certains organisateurs n'aient pas de budget pour un service de sécurité privé. Par ailleurs, les manifestations sont toujours plus nombreuses, plus importantes et organisées à intervalles plus courts. Cette situation constitue un défi important pour les autorités chargées de récolter les informations et d'encadrer les manifestations.

La consommation d'alcool est un problème récurrent dans le cadre des manifestations populaires, festives, fréquentées essentiellement par des jeunes. Même si la consommation moyenne d'alcool a diminué en Suisse ces dernières années, il n'en demeure pas moins que certains jeunes consomment de l'alcool de manière intensive, voire excessive, ce qui provoque régulièrement des problèmes de comportements, des déprédations, des dommages à la propriété, etc. Cette évolution est également préoccupante du point de vue de la santé publique, dans la mesure où ces jeunes mettent gravement en péril leur santé à court terme (risque de comas éthyliques) comme à long terme (problèmes d'alcoolisme). Les actions préventives et de sensibilisation menées dans ce domaine par les autorités et les organismes spécialisés (tels que RÉPER, Suchtpräventionsstelle) ont dans une large mesure porté leurs fruits en ce qui concerne le déroulement des manifestations.

Toutefois, on observe ces dernières années un déplacement du phénomène en marge des manifestations. Ainsi, il n'est pas rare de voir des jeunes consommer de l'alcool en grande quantité avant de se rendre à une fête. De même, si la vente d'alcool aux bars et le déroulement de la fête sont soumis à un encadrement relativement strict, il en va autrement du camping mis à disposition pour les fêtards. Après la fermeture de la manifestation, la fête se prolonge souvent dans des campings mal éclairés, dont les utilisateurs échappent en grande partie au contrôle des organisateurs. A cela s'ajoute le problème des mineurs de moins de 16 ans qui, n'ayant pas l'âge de pénétrer dans l'enceinte de la manifestation, rôdent autour de la place de fête sans pouvoir y accéder. Laissés sans surveillance par leurs parents, ces mineurs posent passablement de problèmes aux forces de l'ordre. Certains consomment de l'alcool qu'ils se sont procurés auparavant, d'autres occupent le domaine public et la chaussée ou commettent des incivilités.

Un autre phénomène en augmentation est l'utilisation des technologies modernes de télécommunication pour rassembler le plus grand nombre de personnes possibles pour des manifestations de tous genres. Il est alors difficile dans la plupart des cas d'identifier les «organisateurs», ou plus justement les «initiateurs» de l'évènement, lesquels ignorent souvent tout des problématiques d'ordre public et des autres problématiques inhérentes à l'organisation de manifestations. Ces dernières années, la Préfecture de la Sarine, la Police cantonale et la Police locale de la ville de Fribourg ont été à plusieurs reprises appelées à gérer l'annonce via *Facebook* de *botellones*. Cette problématique est difficile à appréhender, du fait de l'absence d'activité sujette à autorisation, de l'absence d'organisateur ou de responsables et, le plus souvent, de l'absence de connaissance préalable de la date et du lieu de tels événements (sur cette problématique, cf. la réponse du Conseil d'Etat à la question N°3165.08 du député Ducotterd). Malgré tout, l'important travail de prévention et de sensibilisation mené conjointement par la Préfecture, la Police cantonale et l'autorité communale ont jusqu'à présent conduit à chaque fois les initiateurs à renoncer à leurs projets de *botellón*. Au printemps 2010, *Facebook* a été utilisé pour communiquer une invitation à une *skins party* dans un lieu tenu secret. Une *skins party* est une réunion de jeunes gens rassemblés pour passer une soirée «déjantée» sur fond de sexe et d'alcool. Les drogues sont également de mise lors de telles soirées. Rendu public, le projet de *skins party* a finalement été annulé. Puis, en été 2010, la Préfecture de la Gruyère et les autorités commu-

nales ont été amenées à gérer l'annonce sur internet d'un «apéritif géant» en ville de Bulle. Les contacts pris avec l'initiateur du projet ont finalement conduit ce dernier à se désolidariser de son projet, qui a finalement connu une fréquentation heureusement limitée.

En matière de manifestations sportives, la collaboration grandissante entre les différentes polices cantonales a fait ses preuves à plusieurs reprises. En ce qui concerne plus particulièrement le championnat de hockey sur glace, l'application stricte du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, ainsi que l'important travail de partenariat mené par la Préfecture de la Sarine en collaboration avec la Police cantonale, les communes concernées, les dirigeants de clubs, les sociétés de sécurité privées et les sociétés de transport public ont conduit depuis 2008 à une amélioration sensible de la situation en la matière. Parallèlement, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et les ligues et fédérations sportives nationales ont entamé des démarches visant à limiter la survenance de problèmes liés à la violence (normes de construction des stades, normes d'exploitation des stades, interdiction de stades, etc.).

Enfin, relevons qu'avec la mise en application de la réglementation en matière de fumée passive, un aspect supplémentaire doit être pris en compte par les autorités et les organisateurs de manifestations. L'interdiction de la fumée passive dans les lieux publics doit être intégrée, tant du point de vue de la sécurité (configuration et gestion des secteurs fumoirs) que du point de vue des nuisances sonores (flux fréquent des fumeurs sur les terrasses ou dans la rue), au dispositif d'encadrement des manifestations publiques se déroulant dans des endroits fermés.

3. MESURES EXISTANTES

3.1 Bases légales

L'arsenal législatif susceptible d'être invoqué ou devant être pris en considération dans ce domaine est extrêmement large et ne saurait faire ici l'objet d'un inventaire exhaustif. Il va de la garantie de droits fondamentaux contenus dans la Constitution fédérale (cf. par exemple la protection des enfants et des jeunes ou la liberté de réunion) jusqu'à des réglementations de détail comme l'utilisation des confettis en dehors de la période de carnaval (cf. règlement général de police de la Ville de Fribourg du 26 novembre 1990). Dans le contexte du postulat Bourguet, et en suivant la systématique du droit fédéral puis cantonal, on peut plus particulièrement citer les dispositions suivantes:

- Constitution fédérale (RS 101). Art. 11 (protection des enfants et des jeunes), 16 (liberté d'opinion et d'information) et 22 (liberté de réunion).
- Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120). Art. 24a à 24g (mesures contre la violence lors de manifestations sportives).
- Code pénal suisse (RS 311.0). Art. 136 (remettre à des enfants des substances nocives) et 260 (émeute).
- Ordonnance du DFI sur les boissons alcooliques du 23 novembre 2005 (RS 817.022.110). Art. 4 (publicité).

- Ordonnance du 28 février 2007 sur la protection contre les nuisances sonores et les rayons laser lors de manifestations (RS 814.49).
- Constitution du Canton de Fribourg (RSF 10.1). Art. 24 (liberté de réunion et de manifestation), art. 27 (liberté syndicale).
- Loi fribourgeoise sur les préfets (RSF 122.3.1). Art. 19 (ordre public) selon lequel le préfet est par excellence l'autorité responsable de l'ordre public dans son district et dispose, pour les mesures qu'il prend à cet effet de la police.
- Loi sur les communes (RSF 140.1). Art. 60 al. 3 let. e) selon lequel il incombe au conseil communal de veiller à l'ordre et à la sécurité publics sur le territoire de la commune.
- Loi d'application du Code pénal (RSF 31.1). Art. 11 et 12 (contraventions à des prescriptions ou mesures de police et contre la tranquillité).
- Loi sur la Police cantonale (RSF 551.1) qui précise la mission et les tâches des divers corps de police, au premier chef concernés dans la plupart des manifestations visées dans ce rapport.
- Arrêté d'exécution du concordat sur les entreprises de sécurité (RSF 559.61).
- Loi portant adhésion au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 559.7).
- Loi sur le domaine public (RSF 750.1). Le domaine public, en particulier communal, est souvent mis à contribution de manière accrue, sauf pour les manifestations se déroulant dans des espaces clos.
- Loi sur les établissements publics et la danse (RSF 952.1) et sa réglementation d'exécution, qui règlent toutes questions en rapport avec des activités de vente de boissons, de mets, de danse ou autres spectacles ouverts au public moyennant rémunération.

A cela s'ajoutent différentes réglementations qui, sans être spécifiquement destinées à réglementer l'organisation de manifestations, jouent néanmoins un rôle direct et important dans la gestion de nombreux événements publics. On peut par exemple citer la réglementation fédérale en matière de protection contre le bruit (art. 11ss, 16ss et 19ss LPE; art. 7ss OPB), la réglementation cantonale en matière de lutte contre la fumée passive (art. 35a de la loi sur la santé et l'ordonnance concernant la protection contre la fumée passive), en matière de protection des sols et de gestion des déchets (LGD), la directive de protection incendie de l'AEAI (Association des établissements cantonaux d'assurance incendie) concernant les voies d'évacuation et de sauvetage ou encore la réglementation et la jurisprudence fédérale en matière de mise à l'enquête d'installations temporaires.

On constate dès lors que l'autorité n'est pas dépourvue face à la multitude de manifestations auxquelles elle doit répondre et qu'elle doit gérer. Certaines lois ou ordonnances méritent peut-être d'être revisitées ou complétées (cf. chiffre 4.4, ci-dessous). Toutefois dans l'immédiat, les autorités sont plutôt tracassées par le fait qu'elles manquent parfois d'informations ou ne les reçoivent que tardivement, que les organisations et les procédures sont toujours plus complexes et que le besoin de coordination se fait toujours plus sentir. Comme il apparaîtra ci-après,

d'importantes améliorations sont intervenues sur ces divers points ces dernières années.

3.2 Compétences/procédures/coordination

En fonction du type de manifestation, une ou plusieurs autorités sont chargées de veiller au respect des différentes exigences légales applicables. Dans le cas des manifestations soumises à autorisation, c'est en premier lieu la procédure d'autorisation qui sert au contrôle de ces exigences. Le cas échéant, il appartient au préfet de veiller au bon déroulement des manifestations et d'assurer la coordination des différents intervenants.

– Compétences

Les autorités compétentes en matière d'autorisation et de contrôle des manifestations varient en fonction de l'activité envisagée.

- En ce qui concerne l'organisation de danses ouvertes au public, le service ou la vente au public, contre rémunération, de mets et de boissons à consommer sur place et l'hébergement d'hôtes en la forme commerciale ou la mise à disposition contre rémunération d'emplacements pour camper:
 - si l'activité est durable, la patente (autorisation) est délivrée par la Direction de la sécurité et de la justice sur préavis du préfet, de la commune, du Laboratoire cantonal et, pour les établissements hôteliers ou parahôteliers, de l'Union fribourgeoise du tourisme;
 - si l'activité est temporaire (un à vingt jours), la patente est délivrée par le préfet, sur préavis de la commune concernée et, au besoin, de la police et d'autres autorités ou services cantonaux et communaux.
- En ce qui concerne l'utilisation accrue du domaine public (pour l'installation de stands de boissons ou d'information, de gradins, d'écrans géants, etc., ou simplement pour la tenue de discours), l'autorisation est délivrée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions s'il s'agit du domaine public cantonal et par le conseil communal s'il s'agit du domaine public communal.
- En ce qui concerne l'organisation de cortèges, de défilés ou d'autres manifestations susceptibles de toucher à l'ordre public, le préfet est compétent pour fixer les directives et imposer les exigences nécessaires au bon déroulement de la manifestation.
- En ce qui concerne les manifestations sportives se déroulant en tout ou partie sur la voie publique (courses d'essai, manifestations automobiles ou de cycles ayant un caractère public, etc.), l'autorisation est délivrée par l'Office de la circulation et de la navigation, sur préavis de la gendarmerie et, le cas échéant, de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, voire de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.
- De nombreuses autres activités sont encore soumises à des autorisations particulières: l'organisation de lotos, l'utilisation d'un faisceau à laser, le tir de coups de fusil ou de canon, l'organisation en forêt d'une manifestation de plus de 300 personnes, l'utilisation de haut-parleurs montés sur des véhi-

cules automobiles, etc. Les informations sur ces autorisations et sur les autorités compétentes pour les délivrer sont disponibles sur les sites internet et aux secrétariats des différentes communes et préfectures.

– Procédure

L'octroi de toute autorisation fait l'objet d'une procédure destinée à permettre aux autorités compétentes de contrôler le respect par les organisateurs de manifestations des différentes exigences fixées par la loi en fonction du type d'événement et d'activité envisagés. La procédure d'autorisation est aussi l'occasion pour les autorités de sensibiliser les organisateurs aux difficultés liées aux différents types d'évènements. Au besoin, l'octroi d'une autorisation peut être subordonné à l'élaboration et la validation d'un véritable dossier présentant les concepts de sécurité, de transports, d'hygiène, de service sanitaire, etc., mis sur pied par l'organisateur. La procédure d'autorisation représente ainsi pour les autorités le moyen par excellence de contrôler et d'influencer tant la préparation que la gestion effective des manifestations.

Sur la base des expériences positives menées dans le cadre de l'Eurofoot 2008, les formulaires de demande d'autorisation de manifestation ont été actualisés et unifiés sous l'égide de la Conférence des préfets, en collaboration avec la Police cantonale et le Service de la police du commerce. La récolte ciblée d'informations a ainsi été sensiblement améliorée. Ces formulaires constituent en effet une manière simple et efficace de renseigner les autorités sur l'existence, la nature et l'ampleur des événements en préparation. Pour les manifestations d'importance ou qui exigent des mesures particulières, la récolte d'informations s'étend également aux mesures à prendre en matière de police du feu, de raccordements au réseau d'eau, de circulation, de stationnement, de service d'ordre, de service sanitaire, de service de boissons ou encore de restauration. Les formulaires de demande sont à remettre à la préfecture si possible 60 jours avant la manifestation. Ce délai permet aux autorités d'effectuer une véritable analyse du risque. Il permet également aux organisateurs de préparer un dispositif adapté au type de manifestation prévu. Les demandes d'autorisation incomplètes ou présentées trop tardivement peuvent être refusées.

Pour une certaine catégorie de manifestations, la police est obligée de rechercher le renseignement directement auprès de l'organisateur. Il s'agit en général de manifestations pour lesquelles aucune patente n'est obligatoire ou pour lesquelles une patente ordinaire, du type «exploitation de buvette», est suffisante. Ces manifestations n'engendrent en principe aucun risque lié à l'ordre public, mais elles peuvent avoir des répercussions importantes sur le trafic routier ou créer des problèmes de stationnement dans certains secteurs. Il est donc important que les autorités en aient connaissance à l'avance et puissent prendre au besoin les mesures qui s'imposent. Dans certains cas, en général lors de manifestations à risques ou d'envergure nationale, la récolte d'informations et l'analyse des risques passent également par une collaboration policière intercantonale.

– Coordination

En fonction du type d'événement envisagé, de nombreuses autorités et organismes peuvent être sollicités pour la préparation et l'encadrement d'une manifestation: préfecture, Police cantonale, Service de la police du commerce, Laboratoire cantonal, Service de l'environnement, OCN, conseil communal, commission locale du feu, sapeurs-pompiers, police locale, service d'ambulance, entreprises de transport public, services de sécurité privés, organismes de prévention, etc. Cette prolifération d'intervenants implique une étroite collaboration de l'ensemble des services engagés. Lorsque la nature ou l'ampleur de la manifestation le requiert, la préfecture organise une ou plusieurs séances de coordination réunissant les organisateurs et l'ensemble des partenaires concernés. Au besoin, la séance de coordination s'accompagne d'une vision locale destinée à préciser le dispositif à mettre en place.

Comme en matière de récolte d'informations, l'encadrement de certaines manifestations nécessite une collaboration intercantonale très étroite. Les différentes polices cantonales sont régulièrement en contact et collaborent fréquemment à la planification et au suivi de manifestations particulières. En matière de manifestations sportives, une cellule de coordination couvrant les cantons romands, ainsi que les cantons de Berne et du Tessin, a été mise sur pied. Cette cellule permet de garantir la cohérence des engagements et des mesures prises par-delà les frontières cantonales (application commune de la doctrine d'engagement, tolérance zéro, partage de l'appréciation permanente de la situation sur l'ensemble des matchs, déplacements des supporters). Cette coordination intercantonale a déjà fait ses preuves à de nombreuses reprises.

3.3 Mesures opérationnelles

La Police cantonale dispose, au Commandement de la gendarmerie, d'un officier «engagement et planification» qui coordonne l'appréciation et la gestion des événements susceptibles d'intéresser la police et les autorités. Elle dispose également dans chacune des trois régions, Nord, Centre et Sud, d'un cadre spécifiquement en charge du dossier des manifestations. Pour chaque manifestation, les aspects sécuritaires et de circulation sont spécialement analysés (genre de manifestation, personnes attendues, âge, style de musique, horaires, prévention, chemin d'accès, stationnement des véhicules, flux des personnes, etc.). Les expériences faites les années précédentes sont également prises en compte. Après analyse, les moyens à engager sont proposés par préavis à la préfecture. Selon l'importance de la manifestation, des mesures particulières, voire un service de sécurité, sont imposés. Les grandes manifestations sont encadrées par la Police cantonale du début jusqu'à la fin de la manifestation.

En ce qui concerne les manifestations sportives, la Police cantonale dispose en plus d'une cellule de quatre spotters chargés de suivre et de gérer les supporters à risque de différents fans clubs et d'informer des éventuels risques prévisibles. Sur cette base, la Police cantonale et, le cas échéant, le préfet planifient les mesures matérielles à prendre afin d'assurer le bon déroulement des différentes rencontres. A cet égard, les mesures prévues dans le cadre du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à

vue, interdiction de stade) et une collaboration étroite des différents partenaires ont permis un renforcement sensible de la sécurité.

3.4 Sanctions/Frais

Le vaste éventail des dispositions légales applicables à l'organisation et à la gestion des manifestations (cf. chiffre 3.1, ci-dessus) se traduit également par un éclatement des réglementations en matière de sanctions administratives et pénales et des règlementations en matière de prise en charge des frais d'encadrement. Comme en matière de bases légales, seules les principales dispositions seront évoquées ici.

Sur le plan pénal, tout d'abord, l'article 136 du code pénal (CP) prévoit que celui qui aura remis à un enfant de moins de 16 ans, ou aura mis à sa disposition des boissons alcooliques ou d'autres substances en une quantité propre à mettre en danger la santé, ou des stupéfiants au sens de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants, sera puni d'une peine privative de liberté de 3 ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Lorsque les circonstances le justifient, les autorités peuvent en outre insérer dans leurs décisions une référence à l'article 292 CP. Selon cette disposition, celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue, par une autorité ou un fonctionnaire compétent sera puni d'une amende.

En droit cantonal, la loi d'application du code pénal (LACP) permet au juge d'instruction de prononcer une amende pour les contraventions à des prescriptions ou mesures de police ainsi qu'à celles contre la tranquillité publique. Dans les cas d'infractions à la loi sur les établissements publics et la danse, cette compétence appartient au préfet (art. 71s. LED). Plusieurs communes du canton de Fribourg se sont en outre dotées d'un règlement général de police qui donne aux autorités communales la compétence de prononcer des amendes en cas de troubles à l'ordre ou à la sécurité publics. Il en va ainsi du règlement général de police de la ville de Fribourg du 26 novembre 1990 et du règlement de police de la ville de Bulle du 24 avril 1995. Ces règlements définissent en particulier les modalités d'usage du domaine public.

Sur le plan administratif, la loi sur les établissements publics et la danse (LED) permet au préfet de retirer une patente K, de prononcer la fermeture provisoire d'un établissement public en cas de désordre et de prendre des mesures contre les nuisances excessives. Dans l'autorisation qu'il délivre pour une manifestation ou en cas de problèmes dans un établissement public, le préfet peut par ailleurs fixer des conditions ou des charges complémentaires tendant à sauvegarder l'intérêt public. Parfois, le préfet impose à l'organisateur des mesures préventives ou d'accompagnement qui peuvent s'avérer relativement coûteuses. Comme déjà mentionné, ces injonctions peuvent être assorties de la menace de sanctions pénales en cas d'insoumission à décision de l'autorité (art. 292 CP).

En matière de manifestations sportives, la loi portant adhésion au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives et ses ordonnances d'application offre aux autorités la possibilité de prononcer diverses mesures visant à garantir l'ordre public: interdiction de périmètre, interdiction de stade, obligation de se présenter à la police, garde à vue. Selon les termes du concordat, l'interdiction de stade n'est en fait qu'une recommandation de l'autorité et n'a pas de caractère

obligatoire pour l'organisateur de la manifestation sportive. Le Conseil d'Etat a estimé cette mesure trop faible. C'est pourquoi il a finalement proposé au Grand Conseil d'instaurer une obligation pour les propriétaires (clubs sportifs, fédérations ou associations sportives) ou utilisateurs d'endroits où ont lieu des manifestations sportives (stades, patinoires ou salles de sport) de prononcer des interdictions de manifestations sportives. D'autre part, dans la droite ligne de la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 135 I 130), le canton de Fribourg s'est doté d'une législation permettant de facturer tout ou partie des frais liés au service d'ordre et de protection à l'occasion de manifestations sportives ou culturelles. Ces frais sont dus en premier lieu par les personnes qui ont participé à des actes de violence et, subsidiairement, s'ils ont gravement contrevenu à leurs obligations dans le domaine de la sécurité, par les organisateurs de la manifestation (art. 42 al. 2 let. c de la loi sur la Police cantonale par renvoi de l'art. 3 du concordat intercantonal).

3.5 Conseils/Prévention

Les autorités veillent de façon régulière à informer et conseiller les organisateurs de manifestations. En marge de la préparation des nouveaux formulaires de demande d'autorisation (cf. chiffre 3.2 ci-dessus), la Conférence des préfets, la Police cantonale et le Service de la police du commerce ont édicté des recommandations à l'usage des communes et des organisateurs. Ce document, ainsi que de nombreuses informations complémentaires, sont accessibles en tout temps sur les sites internet de ces autorités.

En outre, les manifestations temporaires importantes font régulièrement l'objet de séances de préparation auxquelles peuvent participer divers intervenants en fonction des risques à gérer (préfet, autorité communale, polices cantonale et/ou locale, police du feu, service de l'environnement, services sanitaires, etc.). D'autre part, les fêtes et événements publics sont de plus en plus fréquemment accompagnés par des organismes de prévention dans le domaine de la gestion des risques (alcool, stupéfiants, violence, etc.). Il en va ainsi tout spécialement de l'association de promotion de la santé et prévention REPER.

La police peut quant à elle engager de manière ciblée, des unités réservées, dans le but de marquer une présence préventive sur les lieux des manifestations. Les agents présents contrôlent également certains points au niveau de la sécurité et des heures de fermeture. Des passages préventifs par les patrouilles d'intervention sont parfois également organisés. Si nécessaire, la brigade des mineurs procède au contrôle des mineurs. Ces dernières années, un effort particulier a été mené sur ce point par la Police cantonale.

3.6 Groupes de travail

En automne 2008, la Conférence des préfets a constitué un groupe de travail «Grandes manifestations», composé des représentants des principales autorités directement en charge de la gestion des manifestations dans le canton (préfets, Police cantonale, le Service de la police du commerce, police locale, juge d'instruction, DSJ). Ce groupe de travail avait pour mandat de proposer des réponses concrètes aux problématiques nouvelles liées aux établissements publics, aux grandes manifestations, aux manifestations spontanées et autres nouvelles formes de manifestations. En fonction des thématiques abordées,

des contacts ont été pris avec d'autres partenaires, tels que la centrale du 144, les services d'ambulance ou encore le Laboratoire cantonal. Le présent rapport se fonde dans une large mesure sur l'analyse et les réflexions de ce groupe de travail. Plusieurs mesures proposées par le groupe de travail ont déjà été mises en œuvre: actualisation des formulaires de demande, augmentation des délais de remise des formulaires de requête, obligation pour les établissements bénéficiant d'un horaire de fermeture tardif d'annoncer le programme des événements particuliers qu'ils organisent, etc. Ces mesures ont permis d'améliorer de façon sensible l'information des autorités sur la tenue d'événements à risque et la préparation de tels événements. Ce groupe de travail, consacré à la problématique des manifestations, ne doit pas être confondu avec le Conseil cantonal de prévention et de sécurité. Instauré par les récentes dispositions sur la police de proximité, le Conseil cantonal a pour mission de proposer les objectifs et d'évaluer l'action de la police de proximité sur le plan cantonal.

En cas de besoin, des groupes de travail ciblés peuvent également être constitués localement pour appréhender ou gérer des situations particulières. On peut par exemple citer le cas du groupe de travail créé en 2007 par la Préfecture de la Sarine, en collaboration avec la Police cantonale et la police locale, pour gérer avec les exploitants concernés les difficultés liées à la concentration d'établissements publics dans le secteur de la route de la Fonderie, à Fribourg. L'action du groupe de travail a notamment permis de faire baisser les actes d'incivilités dans le secteur. En relation avec la problématique des tags, l'action du groupe de travail a également favorisé l'émergence d'un projet de concours de *streetart* destiné à revaloriser sur un plan artistique les façades du célèbre établissement culturel Fri-Son.

4. MESURES À ÉTUDIER

Les mesures déjà existantes sont pertinentes et efficaces. Les défis posés par les nouvelles formes de manifestations doivent cependant conduire l'ensemble des autorités à poursuivre sans cesse l'adaptation des mesures à leur disposition.

4.1 Planification des infrastructures

Afin d'assurer des mesures de sécurité efficaces lors des manifestations, il y a lieu de disposer d'infrastructures adaptées, permettant une bonne gestion des foules et des événements publics. Si un tel objectif passe nécessairement par une collaboration étroite et systématique entre les autorités et les particuliers à l'origine des manifestations, elle suppose également une intégration de la problématique «grandes manifestations» au stade de la planification territoriale déjà, par des mesures relevant de l'aménagement cantonal, de l'aménagement régional et de l'aménagement communal. Une telle approche permet seule de mettre en place des constructions et installations adaptées à l'accueil de manifestations publiques. Il est en effet indispensable d'anticiper les différents problèmes inhérents à la gestion des concentrations importantes de personnes, en instaurant par exemple le principe de zones réservées, de telles infrastructures étant aussi de grands générateurs de trafic. La réglementation cantonale en matière d'aménagement prévoit à cet égard que les constructions et installations importantes, en particulier

les installations sportives importantes, sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement de détail (art. 63 al. 2 LATeC et 28 al. 1^{er} let. c ReLATeC). Outre la problématique de la gestion du trafic et du stationnement, de la desserte en transports publics et des accès piétonniers, cette planification de détail doit également permettre d'appréhender celle de la protection des personnes et des biens. Au besoin, les propriétaires, exploitants, organisateurs, etc., devraient se voir imposer des conditions particulières et contraignantes par le biais d'un règlement d'exploitation. On pourrait par exemple exiger des concepts liés au parage des voitures, au trafic (accès au site) ainsi qu'à la sécurité en général, intégrant des moyens techniques et des ressources en personnel en adéquation avec le type de manifestation. Dans ce contexte, il faudrait naturellement prendre en compte, comme le prévoit d'ailleurs l'article 52 al. 2 ReLATeC, les exigences imposées par les associations et fédérations nationales de sport en matière de sécurité et d'homologation des stades. Ces dernières s'avèrent en effet être des interlocuteurs importants qui peuvent agir directement sur les clubs qui leur sont affiliés.

4.2 Information

Les mesures existantes sont pertinentes et efficaces. Le développement des nouveaux moyens de communication doit cependant conduire les autorités à adapter et compléter l'éventail des outils à leur disposition. La stratégie à appliquer concernant internet, et notamment *Facebook*, doit à cet égard faire l'objet d'une réflexion particulière. De plus, la très bonne et étroite collaboration entre les différents corps de police cantonaux doit être poursuivie et intensifiée.

4.3 Coordination

La collaboration entre les différents services actifs dans la préparation et la gestion des manifestations fonctionne à satisfaction. Les mesures de coordination prises sous l'égide de la Conférence des préfets ont porté leurs fruits et permis d'améliorer de façon sensible la préparation et le déroulement des manifestations publiques. Ces efforts de coordination doivent être poursuivis. Une prochaine étape consistera en particulier à améliorer la collaboration entre services d'interventions (Police cantonale, services sanitaires, sapeurs-pompiers) et organismes de prévention (REPER) afin de mieux cibler les éventuels efforts à mettre sur pied au niveau cantonal. Les travaux et réflexions menés dans le cadre de l'élaboration du «Plan cantonal Alcool» devront également être intégrés dans la gestion des manifestations au niveau cantonal. A terme, la mise sur pied d'un concept de coordination commun serait un atout supplémentaire lors de grandes manifestations.

4.4 Modifications légales

A l'heure actuelle, la gestion des manifestations publiques est pour l'essentiel régie par des dispositions légales relativement anciennes. Datant de plus d'une vingtaine d'années, la loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics et la danse (LED), la loi du 4 février 1972 sur le domaine public et la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets ne répondent plus entièrement aux défis posés par les nouvelles formes de manifestations. Une gestion moderne des manifestations passe par une révision de ces

différentes lois. Il conviendrait en particulier d'examiner les axes de réflexion suivants:

a) Adaptation du champ des activités soumises à autorisation

Comme il a été indiqué précédemment (cf. chiffre 3.2, ci-dessus), la procédure d'autorisation constitue pour les autorités le moyen par excellence pour influencer, encadrer et contrôler la préparation, l'organisation et la gestion des manifestations. En l'état de la législation, certains événements comportant des risques accrus pour les participants et les tiers échappent toutefois à toute procédure formelle d'autorisation. On pense en particulier aux grands rassemblements publics sans vente rémunérée ou service rémunéré d'alcool (type *bottellones*) ou encore aux événements extraordinaires organisés dans le cadre d'établissements disposant d'une patente ordinaire (par exemple, organisation d'un méga-concert ou d'un match de gala international par le club local de football à la buvette du village). Il conviendrait d'adapter le champ d'application de la loi sur les établissements publics et la danse à ces nouvelles réalités. Dans les cas ne justifiant pas une procédure formelle d'autorisation, une alternative pourrait être recherchée dans l'instauration d'une simple obligation d'annoncer certains événements sortant de l'ordinaire.

b) Création d'une loi spécifique sur les cortèges et rassemblements publics

A l'heure actuelle, il n'existe pas de réglementation fixant de façon détaillée les règles, procédures et sanctions applicables en matière d'organisation et de participation à des cortèges ou rassemblements publics. Dans un arrêt du 14 décembre 2006 (CAP 2006-78), la Cour d'appel pénale du Tribunal cantonal a en effet conclu à l'absence de base légale formelle de l'ancien arrêté du Conseil d'Etat du 4 septembre 1920 ordonnant des mesures pour assurer le maintien de la tranquillité et de l'ordre lors de cortèges ou réunions publiques (RSF 550.14). Quant aux mesures découlant de la loi du 11 septembre 2009 portant adhésion au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives et son ordonnance d'application du 30 mars 2010, elles ne s'appliquent par définition qu'aux seules manifestations sportives. L'arrêté de 1920, dont la pertinence matérielle n'a pas été remise en cause par la Cour d'appel pénale, ainsi que les expériences récentes en matière de manifestations sportives pourraient servir de base à une réflexion tendant la création d'une loi spécifique réglementant l'organisation et la gestion des cortèges et rassemblements publics.

c) Clarification des principes applicables à l'usage accru du domaine public

La législation cantonale régit dans une large mesure les droits et obligations des organisateurs d'événements ou de rassemblements sur le domaine public. Il en va différemment s'agissant de simples participants à une manifestation. Ceux-ci n'étant pas les titulaires des autorisations délivrées, ils échappent pour une grande part aux dispositions légales applicables. En outre, en cas de rassemblement spontané, l'absence d'organisateur ou d'exploitant formel rend pour l'essentiel inopérant l'arsenal législatif en matière d'autorisation d'utilisation du domaine public. Pour remédier à cette situation, on pourrait envisager de

préciser directement dans la loi certains principes élémentaires applicables à tous les participants à des activités entraînant un usage accru du domaine public.

- d) Les procédures devraient veiller à ce que la centrale 144 d'appels d'urgence sanitaire soit informée.

5. CONCLUSION

Les mesures développées à ce jour par les autorités en matière de manifestations publiques sont pertinentes et efficaces. Plus particulièrement, les mesures de sensibilisation, de prévention, d'information et de coordination prises en amont des manifestations permettent de façon générale de garantir le bon déroulement des manifestations. Les mesures opérationnelles prises par les autorités et la très bonne collaboration développée entre les différents partenaires sur le plan local, cantonal et intercantonal assurent également un niveau élevé de qualité dans l'encadrement d'événements même complexes et exigeants.

Les défis posés par les nouvelles formes de manifestations doivent cependant conduire les autorités à poursuivre l'adaptation régulière des outils à leur disposition. En ce sens, les réflexions développées dans le présent rapport devront être poursuivies et affinées, notamment dans le sens des propositions de mesures formulées ci-dessus. Le présent rapport ne constitue en ce sens qu'une étape d'un processus constant d'adaptation de l'arsenal légal, conceptuel et opérationnel à disposition des autorités en charge de la gestion des manifestations publiques.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

23. November 2010

**BERICHT Nr. 226
des Staatsrats an den Grossen Rat
über das Postulat Nr. 2044.08 Gabrielle Bourguet
– Sicherheitskonzept**

1. EINLEITUNG

1.1 Das Postulat

Mit einem am 5. September 2008 eingereichten und begründeten Postulat ersucht Grossrätin Gabrielle Bourguet den Staatsrat:

1. einen Bericht zu verfassen über die bestehenden Sicherheitsmassnahmen anlässlich von Sport- und Kulturanlässen (Konzerte, Festivals usw.) oder Dorfveranstaltungen (Jugendfeste) sowie über die Zuständigkeiten und die Kostenverteilung bei solchen Anlässen;
2. die Ausarbeitung eines globalen Sicherheitskonzeptes zu prüfen, unter Mitwirkung verschiedener Beteiligter (Konferenz der Oberamtänner, Polizei, Vertreter von Sportklubs und anderen Vereinen, Spezialisten für Gewaltfragen usw.).

Die Verfasserin des Postulats stellt eine Zunahme der Gewaltakte im Rahmen von Sportveranstaltungen fest. Diese Erfahrung hat auch der Kanton Freiburg anlässlich verschiedener Eishockeyspiele gemacht. In den Städten

tauchen aber auch neue Phänomene auf wie die «Botellones» oder andere Veranstaltungen, die mit Sicherheitsrisiken verbunden sind. Die insbesondere im Bereich der Gewaltprävention in Eisstadion bestehenden Massnahmen sind im Sinne eines Sicherheitskonzeptes, das die Sport-, Kultur-, Dorfveranstaltungen usw. mit einbezieht, weiterzuentwickeln. Dieses Konzept sollte vorbeugende, repressive und finanzielle (vor allem in Bezug auf die Kostenverteilung) Massnahmen beinhalten. Schliesslich fordert Grossrätin Bourguet, die Möglichkeiten einer Erweiterung dieses Konzeptes auf interkantonaler Ebene zu prüfen.

In seiner Antwort vom 3. März 2009 wies der Staatsrat darauf hin, dass die Konferenz der Oberamtänner eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat mit dem Auftrag, eine Zusammenstellung der sich anlässlich von grösseren Veranstaltungen ergebenden Sicherheitsprobleme und der diesbezüglichen Lösungen zu verfassen. Der Staatsrat empfahl die Erheblicherklärung des Postulats und gab an, ein globales Sicherheitskonzept im Sinne der Anregungen der Verfasserin des Postulats ausarbeiten zu lassen. Dieses Konzept, das auch die interkantonalen Aspekte berücksichtigen soll, wird so ausgestaltet sein, dass es als Bezugsrahmen und Arbeitsinstrument für alle mit Fragen der Sicherheit anlässlich von Veranstaltungen befassten Beteiligten dient. Das Postulat Nr. 2044.08 wurde am 24. März 2009 vom Grossen Rat mit 89 Stimmen ohne Gegenstimme für erheblich erklärt.

1.2 Sachverhalt

Märkte, Dorf-, Jugend- und Musikfeste, Lottos, Konzerte, Live-Shows, Theatervorführungen, Prozessionen, Umzüge, Messen, Festivals, Sportveranstaltungen, Turniere, Schützenfeste, religiöse Feste, Einweihungsfeste, Schlussfeiern usw.: Wie in den Nachbarkantonen finden auch im Kanton Freiburg unzählige öffentliche Veranstaltungen und Versammlungen aller Art statt. Die vielen Anlässe, die oft aus der Freiburger Volkstradition entstanden sind, spielen im gesellschaftlichen Leben unserer Städte und Dörfer eine wichtige Rolle und werden in erster Linie auf private Initiative durchgeführt. Ganz gleich, ob die Organisatoren regelmässig oder nur gelegentlich, im Rahmen eines Berufsverbandes oder eines Vereins, auf unentgeltlicher oder auf bezahlter Basis Veranstaltungen durchführen – letztlich bestimmen sie allein das Thema, den Ort, das Datum und das Programm der Veranstaltung. Sie kümmern sich auch um die Vorbereitung, die Durchführung und die unmittelbare Steuerung solcher Veranstaltungen.

In diesem Kontext besteht die Rolle der Behörden im Wesentlichen darin, Rahmenbedingungen zu liefern, damit sämtliche Veranstaltungen korrekt und unter Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften stattfinden. Die Probleme, auf welche die Behörden abzielen, betreffen verschiedene Bereiche. Sie reichen von Problemen der öffentlichen Ordnung (Gewalt; Aufruhr; störende Verhaltensweisen), der öffentlichen Gesundheit (Sauberkeit; Lebensmittelhygiene; Alkoholprobleme und Drogenabhängigkeit), der öffentlichen Sicherheit (Brand; Unfälle; Schwächeanfälle; Fluchtwege), der Handhabung grosser Menschenmassen (Transportwesen; Zugänge; Parkplätze; Fussgängerfluss) und Immissionen (Lärm; Abfall; Gerüche; Passivrauch) bis hin zu einer Vielzahl weiterer Probleme (Öffnungszeiten; Jugendschutz; Werbung, Prävention usw.).

Die Erfahrung zeigt, dass der reibungslose Ablauf einer Veranstaltung nicht nur von der Bewältigung der Sicherheitsprobleme im engeren Sinne (öffentliche Ordnung) abhängt, sondern generell von der Bewältigung sämtlicher Probleme, die bei der Organisation einer öffentlichen Veranstaltung entstehen. Daher ist es äusserst wichtig, dass die Behörden rechtzeitig Informationen zu den verschiedenen geplanten Veranstaltungen erhalten, insbesondere zu den Veranstaltungen, die aufgrund ihrer Grösse, ihrer Art oder aus irgendeinem anderen Grund aussergewöhnlich sind. Anhand dieser Informationen können die Risiken der einzelnen Veranstaltungen analysiert werden. Die Einholung von Auskünften beeinflusst demnach die Risikoanalyse auf entscheidende Weise.

Bei regelmässigen Veranstaltungen, deren Daten lange im Voraus bekannt sind (Festivals aller Art, religiöse Veranstaltungen, «Girons de Jeunesse», Feldschiessen usw.), ist es ein Leichtes, die Informationen einzuholen und die Risiken zu bestimmen. Aber auch wenn die Daten zum Vornherein nicht bekannt sind, wie bei manchen Dorf- oder regionalen Festen, müssen die Veranstalter in der Regel die Bewilligung des Oberamtes ihres Bezirkes einholen (zeitlich begrenztes Patent, so genanntes «Patent K»). Anhand der vom Organisator in den Fragebögen des Oberamtes gelieferten Angaben werden ausführlichere Informationen zur Veranstaltung eingeholt. Wird jedoch kein Patent benötigt, muss die Information proaktiv direkt beim Organisator eingeholt werden, sofern dieser bekannt ist. Die Behörden können dann die Risiken, die mit den verschiedenen Veranstaltungen verbunden sind, anhand der erhaltenen Informationen (Art der Veranstaltung, erwartete Besucherzahl, Alter, Musikstil, Öffnungszeiten, Prävention, Zufahrtsweg, Parkplätze, Personenfluss usw.) analysieren.

2. DIE ÖFFENTLICHEN VERANSTALTUNGEN – EIN ÜBERBLICK ÜBER DIE AKTUELLE PROBLEMATIK

2.1 Die verschiedenen Arten von öffentlichen Veranstaltungen

In unserem Kanton finden jedes Jahr mehrere tausend öffentliche Veranstaltung aller Art statt. Der Grossteil dieser Anlässe verursacht keine grösseren Probleme, beansprucht jedoch nichtsdestotrotz die Behörden und den öffentlichen Raum. Die Veranstaltungen lassen sich nach der folgenden Typologie einordnen:

- Nach der Art der Veranstaltung
 - gewöhnliche Veranstaltungen
 - Grossanlässe
 - Sportanlässe
 - spontane Veranstaltungen
 - in einer öffentlichen Gaststätte durchgeführte Veranstaltungen
- Nach der Art der Risiken
 - Risiken in Bezug auf die Zahl der Teilnehmer
 - Risiken in Bezug auf die Zahl der Veranstaltungen oder Gaststätten
 - Risiken in Bezug auf die Art des Publikums
 - Risiken in Bezug auf die Art der Aktivität

- Nach der Art der auftretenden Probleme
 - Probleme aufgrund einer fehlenden Vorbereitung
 - Probleme aufgrund einer fehlenden Ankündigung
 - Probleme aufgrund einer fehlenden Bewilligung
 - Probleme aufgrund der Verhaltensweisen
 - Probleme aufgrund von Belästigungen

Zu dieser äusserst breiten Typologie – die verschiedenen Elemente können nach Belieben miteinander kombiniert werden – gesellen sich mehrere Aspekte, die neu sind oder zumindest an Intensität gewonnen haben, wie die Nutzung des Internets und neuer Technologien, um mitunter sehr rasch und sehr weiträumig zu Veranstaltungen aufzurufen. Zu erwähnen ist auch der bisweilen exzessive Alkoholkonsum bei sehr jungen Personen sowie weitere risikoreiche Verhaltensweisen in der Öffentlichkeit oder die beinahe hemmungslose Nutzung des öffentlichen Raums.

Diese Situationsvielfalt gestaltet die Handhabung von Anlässen äusserst komplex. Die Zahl der betroffenen Behörden und die Schnelligkeit, mit der gewisse Veranstaltungen organisiert werden – wenn sie denn nicht beinahe spontan entstehen –, erwecken den Eindruck, dass Gesetz und Behörden diese nicht mehr bewältigen können. Dank der Analyse- und Koordinationsarbeit, die seit zwei Jahren geleistet wurde, ist dies jedoch nicht der Fall, wie im Folgenden dargelegt wird.

2.2 Jüngste Erfahrungen

Die Organisation von öffentlichen Veranstaltungen bedingt die Zusammenarbeit zwischen zahlreichen Partnern. Diese Zusammenarbeit ermöglicht es grundsätzlich, die Risiken aufzufangen. Eine Verbesserung im Bereich der öffentlichen Ordnung ist denn auch feststellbar. Bei den meisten Veranstaltungen nehmen die Organisatoren die Sicherheit sehr ernst und haben sämtliche Aspekte im Griff, um einen reibungslosen Verlauf der Veranstaltung zu gewährleisten. Es kommt jedoch vor, dass einige Organisatoren nicht über genügend Mittel für einen privaten Sicherheitsdienst verfügen. Zudem werden die Veranstaltungen immer zahlreicher, grösser und finden in kürzeren Abständen statt. Diese Situation stellt die Behörden, die die Informationen einholen und die Veranstaltungen beaufsichtigen müssen, vor grosse Herausforderungen.

Bei Volksanlässen und Festen, die vor allem von Jungen besucht werden, ist der Alkoholkonsum ein häufiges Problem. Auch wenn der durchschnittliche Alkoholkonsum in den letzten Jahren in der Schweiz rückläufig ist, konsumieren einige Jugendliche Alkohol immer noch auf intensive bzw. exzessive Weise, was regelmässig zu problematischen Verhaltensweisen, zu Sachbeschädigungen usw. führt. Diese Entwicklung ist auch vom Standpunkt der öffentlichen Gesundheit beunruhigend, da diese Jugendlichen ihre Gesundheit kurz- (Gefahr eines Alkoholkomas) als auch langfristig (Alkoholabhängigkeit) stark gefährden. Die von den Behörden und spezialisierten Fachstellen (wie REPER, Suchtpräventionsstelle) durchgeführten Präventions- und Sensibilisierungsaktionen haben sich hinsichtlich des Verlaufs von Veranstaltungen in hohem Masse bewährt.

In den letzten Jahren ist jedoch eine Verlagerung des Phänomens an den Rand von Veranstaltungen zu beobachten. So ist es nicht selten, dass man Jugendliche grosse Mengen an Alkohol konsumieren sieht, bevor sie ein Fest be-

suchen. Ausserdem gelten für den Verkauf von Alkohol an Bars und für den Ablauf des Festes strikte Regeln, diese gelten jedoch nicht für den Campingplatz, der den Feuerwütigen zur Verfügung gestellt wird. Nach dem Ende der Veranstaltung wird häufig auf schlecht beleuchteten Campingplätzen weitergefeiert, deren Benutzer grösstenteils nicht von den Organisatoren kontrolliert werden. Hinzu gesellt sich das Problem der Minderjährigen unter 16 Jahren, die zu jung sind, um zur Veranstaltung zugelassen zu werden und die rund um den Festplatz herumlungern. Diese Jugendlichen ohne elterliche Aufsicht stellen die Ordnungskräfte vor grosse Probleme. Einige konsumieren zuvor gekauften Alkohol, andere besetzen den öffentlichen Raum und die Fahrbahn oder verhalten sich ungebührlich.

Moderne Telekommunikationstechnologien werden vermehrt dazu genutzt, für Anlässe aller Art möglichst viele Personen zusammenzutrommeln. In den meisten Fällen gestaltet es sich schwierig, die «Organisatoren» zu identifizieren, die den Problemen im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung und der Organisation von Veranstaltungen keine Beachtung schenken. In den letzten Jahren sahen sich das Oberamt des Saanebezirks, die Kantonspolizei und die Ortspolizei der Stadt Freiburg mehrere Male mit der Ankündigung von *Botellones* auf Facebook konfrontiert. Der Umgang mit dieser Problematik ist schwierig, da es keine bewilligungspflichtige Aktivität, keine Organisatoren oder Verantwortliche und meistens keine vorherige Bekanntgabe des Datums und des Ortes solcher Veranstaltungen gibt (siehe dazu die Antwort des Staatsrates auf die Anfrage Nr. 3165.08 des Grossrates Ducotterd). Trotzdem haben die gemeinsamen umfangreichen Präventions- und Sensibilisierungsbemühungen des Oberamts, der Kantonspolizei und der kommunalen Behörde stets dazu geführt, dass die Initianten ihr Vorhaben, ein *botellón* durchzuführen, verworfen haben. Im Frühling 2010 wurde Facebook dazu benutzt, um eine Einladung für eine *Skins-Party* an einem geheim gehaltenen Ort zu kommunizieren. Eine *Skins-Party* ist ein Treffen junger Leute, die sich versammeln, um einen «durchgeknallten» Abend mit Sex und Alkohol zu verbringen. Nach dem öffentlichen Bekanntwerden der *Skins-Party* wurde der Anlass schliesslich abgesagt. Im Sommer 2010 sahen sich das Oberamt des Greyerzbezirks und die kommunalen Behörden mit der Internet-Ankündigung eines «riesigen Apéros» in der Stadt Bulle konfrontiert. Kontakte mit dem Initianten des Vorhabens haben schliesslich dazu geführt, dass dieser sich vom Vorhaben distanzierte. Am Anlass nahmen schlussendlich glücklicherweise nur wenige Personen teil.

Bei den Sportveranstaltungen hat sich die engere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kantonspolizeien bewährt. Insbesondere in Bezug auf die Eishockeymeisterschaft haben die strikte Anwendung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sowie die umfangreiche partnerschaftliche Arbeit, die das Oberamt in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, den betroffenen Gemeinden, den Klubverantwortlichen, den privaten Sicherheitsfirmen und den öffentlichen Verkehrsbetrieben geleistet hat, seit 2008 zu einer spürbaren Verbesserung der Situation geführt. Parallel dazu haben die Konferenz der kantonalen Justiz und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die nationalen Sportligen und -verbände Massnahmen eingeleitet, um Probleme im Zusammenhang mit Gewalt zu begrenzen (Normen für den Bau und den Betrieb von Stadien, Stadionverbot usw.).

Mit der Umsetzung der Regelung in Sachen Passivrauchen müssen die Behörden und die Organisatoren von Veranstaltungen einem weiteren Aspekt Rechnung tragen. Das Rauchverbot in öffentlich zugänglichen Räumen ist sowohl vom Gesichtspunkt der Sicherheit (Konfiguration und Handhabung der Raucherbereiche) als auch der Lärmbelästigungen (häufiges Hin und Her von Rauchern auf den Terrassen oder auf der Strasse) im Dispositiv für öffentliche Veranstaltungen in geschlossenen Örtlichkeiten zu berücksichtigen.

3. BESTEHENDE MASSNAHMEN

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen sind in diesem Bereich äusserst vielfältig, so dass eine umfassende Aufstellung im Rahmen dieses Berichts nicht möglich ist. Sie reichen von der Wahrung der in der Bundesverfassung enthaltenen Grundrechte (vgl. zum Beispiel der Schutz von Kindern und Jugendlichen oder die Versammlungsfreiheit) bis zu detaillierteren Regelungen wie die Verwendung von Konfettis ausserhalb der Fasnachtszeit (vgl. zum Beispiel allgemeines Polizeireglement der Stadt Freiburg vom 26. November 1990). Im Zusammenhang mit dem Postulat Bourguet und der Systematik des Bundesrechts und dann des kantonalen Rechts folgend, sind insbesondere die folgenden Bestimmungen zu nennen:

- Bundesverfassung (SR 101): Art. 11 (Schutz von Kindern und Jugendlichen), 16 (Meinungs- und Informationsfreiheit) und 22 (Versammlungsfreiheit);
- Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120): Art. 24a bis 24g (Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen);
- Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0): Art. 136 (Verbreiten gesundheitsgefährdender Stoffe an Kinder) und 260 (Landfriedensbruch);
- Verordnung des EDI über alkoholische Getränke vom 23. November 2005 (SR 817.022.110): Art. 4 (Werbung);
- Verordnung vom 28. Februar 2007 über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (SR 814.49);
- Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1): Art. 24 (Versammlungen und Demonstrationen), Art. 27 (Kollektionsfreiheit);
- Freiburger Gesetz über die Oberamtswärter (SGF 122.3.1): Art. 19 (Öffentliche Ordnung), wonach der Oberamtswärter für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in seinem Bezirk verantwortlich ist. Er verfügt für den Vollzug der Anordnungen, die er zu diesem Zwecke trifft, über die Kantonspolizei;
- Gesetz über die Gemeinden (SGF 140.1): Art. 60 Abs. 3 Bst. e, wonach der Gemeinderat für die öffentliche Ruhe und Ordnung auf dem Gemeindegebiet sorgt;
- Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (SGF 31.1): Art. 11 und 12 (Übertretungen gegen polizeiliche Vorschriften oder Massnahmen und gegen die öffentliche Ruhe);

- Gesetz über die Kantonspolizei (SGF 551.1), das den Auftrag und die Aufgaben der verschiedenen Polizeikorps präzisiert, die bei den meisten, in diesem Bericht erwähnten Veranstaltungen vorrangig betroffen sind;
- Ausführungsbeschluss zum Konkordat über die Sicherheitsunternehmen (SGF 559.61);
- Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (SGF 559.7);
- Gesetz über die öffentlichen Sachen (SGF 750.1): Die öffentlichen, insbesondere kommunalen Sachen werden häufig stark beansprucht, davon ausgenommen sind die in geschlossenen Räumen stattfindenden Veranstaltungen;
- Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz (SGF 952.1) und sein Ausführungsreglement, die sämtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Getränken und Essen, mit entgeltlichen öffentlichen Tanz- oder anderen Veranstaltungen regeln.

Dazu kommen verschiedene Regelungen, die zwar nicht spezifisch die Organisation von Veranstaltungen regeln, aber trotzdem eine direkte und wichtige Rolle bei der Handhabung vieler öffentlicher Anlässe spielen. Zu nennen sind beispielsweise die Bundesnormen in Sachen Lärmschutz (Art. 11 ff., 16 ff. und 19 ff. USG; Art. 7 ff. LSV), die kantonalen Regelungen betreffend Bekämpfung des Passivrauchens (Art. 35a des Gesetzes über die Gesundheit und die Verordnung über den Schutz vor dem Passivrauchen) sowie Bodenschutz und Abfallbewirtschaftung (ABG), die Brandschutzrichtlinie der VKF (Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen) bezüglich der Flucht- und Rettungswege oder die Erlasse und Rechtsprechung des Bundes hinsichtlich der öffentlichen Auflage von zeitlich befristeten Installationen.

Den Behörden stehen also durchaus Mittel zur Verfügung, um die zahlreichen und vielfältigen Veranstaltungen zu meistern. Einige Gesetze oder Verordnungen müssten vielleicht revidiert oder ergänzt werden (vgl. Ziffer 4.4, weiter unten). Im Augenblick beunruhigt die Behörden vielmehr, dass ihnen mitunter Informationen fehlen oder sie diese nur spät erhalten, dass die Organisationen und Verfahren immer komplexer werden und der Bedarf nach Koordination steigt. Im Folgenden wird dargelegt, dass bezüglich dieser Aspekte in den letzten Jahren erhebliche Verbesserungen realisiert wurden.

3.2 Kompetenzen/Verfahren/Koordination

Je nach Art der Veranstaltung obliegt es einer einzelnen Behörde oder mehreren Behörden, für die Einhaltung der verschiedenen gesetzlichen Anforderungen zu sorgen. Bei den bewilligungspflichtigen Veranstaltungen dient in erster Linie das Bewilligungsverfahren dazu, diese Anforderungen zu überprüfen. Gegebenenfalls ist der Oberamtmann dafür zuständig, für den reibungslosen Verlauf von Veranstaltungen und für die Koordination zwischen den verschiedenen Partnern zu sorgen.

– Kompetenzen

Je nach beantragter Aktivität sind verschiedene Behörden für die Bewilligung und die Überprüfung von Veranstaltungen zuständig.

- Für die Organisation von öffentlichen Tanzveranstaltungen, die entgeltliche Abgabe oder den entgeltlichen Verkauf an die Öffentlichkeit von

Speisen und Getränken, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen oder die entgeltliche Zurverfügungstellung von Plätzen zum Campieren:

- Bei einer dauernden Aktivität erteilt die Sicherheits- und Justizdirektion nach Anhörung des Oberamtmanns, der Gemeinde, des Kantonslabors und bei Hotels und hotelähnlichen Betrieben des Freiburger Tourismusverbands das Patent (Bewilligung);
- Bei einer zeitlich befristeten Aktivität (ein bis zwanzig Tage) erteilt der Oberamtmann nach Anhörung der betroffenen Gemeinde und im Bedarfsfall der Polizei sowie anderer kantonaler oder kommunaler Behörden oder Ämter das Patent.

- Bei gesteigertem Gemeingebrauch (Aufstellen von Getränke- oder Informationsständen, von Sitzreihen, Grossbildschirmen usw. oder auch nur das Halten einer Rede) wird die Bewilligung für die Benützung von kantonalem öffentlichem Grund von der Raumplanungs- Umwelt- und Baudirektion, für die Benützung von kommunalem öffentlichem Grund vom Gemeinderat erteilt.
- Für die Organisation von Umzügen, Prozessionen oder anderen Veranstaltungen, welche die öffentliche Ordnung betreffen, legt der Oberamtmann Richtlinien fest und schreibt die für einen reibungslosen Verlauf der Veranstaltung notwendigen Anforderungen vor.
- Für Sportveranstaltungen, die ganz oder teilweise auf öffentlichen Verkehrswegen stattfinden (Testfahrten; öffentliche motorsportliche Veranstaltungen usw.) wird die Bewilligung vom Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt nach Anhörung der Gendarmerie und gegebenenfalls der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion bzw. der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft erteilt.
- Zahlreiche weitere Aktivitäten benötigen spezielle Bewilligungen: die Organisation von Lottospielen; die Verwendung von Laserstrahlen; das Abfeuern von Gewehr- oder Kanonenschüssen; die Organisation einer Veranstaltung mit mehr als 300 Personen im Wald; die Verwendung von auf Fahrzeugen befestigten Lautsprechern usw. Informationen zu diesen Bewilligungen und zu den zuständigen Behörden stehen auf den Websites oder in den Sekretariaten der Gemeinden und Oberämter zur Verfügung.

– Verfahren

Sämtliche Bewilligungen unterliegen einem Verfahren; so können die zuständigen Behörden überprüfen, ob die Organisatoren der Veranstaltungen die gesetzlichen Anforderungen einhalten, die je nach Art der Veranstaltung und der beantragten Aktivität festgelegt sind. Das Bewilligungsverfahren ist auch Gelegenheit für die Behörden, die Organisatoren auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit verschiedenen Arten von Veranstaltungen aufmerksam zu machen. Bei Bedarf kann eine Bewilligung auch an die Bedingung geknüpft werden, dass der Organisator ein vollständiges Dossier erarbeitet mit Sicherheits-, Transport- und Hygienekonzepten sowie einem Sanitärdienst usw.,

und dieses validieren lässt. Das Bewilligungsverfahren ist für die Behörden somit das Mittel schlechthin, um sowohl die Vorbereitung als auch die effektive Bewältigung von Anlässen zu überprüfen und zu beeinflussen.

Basierend auf den positiven Erfahrungen, die im Rahmen der EURO 2008 gemacht wurden, wurden die Gesuchsformulare für die Bewilligung von Veranstaltungen unter der Ägide der Konferenz der Oberamtmänner in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei und der Gewerbepolizei aktualisiert und vereinheitlicht. Die gezielte Sammlung von Informationen wurde damit merklich verbessert, denn diese Formulare sind ein einfaches und effizientes Mittel, um die Behörden über die Existenz, die Art und das Ausmass der geplanten Veranstaltungen zu informieren. Für Grossanlässe oder Anlässe, die besonderer Massnahmen bedürfen, erstreckt sich die Einholung von Informationen auch auf die zu ergreifenden Massnahmen bezüglich Feuerpolizei, Anschluss an das Wasserversorgungsnetz, Verkehr, Parkplätze, Ordnungsdienst, Sanitätsdienst, Getränkeservice und Restaurantbetrieb. Die Gesuchsformulare sind dem Oberamt möglichst 60 Tage vor der Veranstaltung zuzustellen. Diese Frist erlaubt es den Behörden, eine echte Risikoanalyse vorzunehmen. Zudem sind die Organisatoren in der Lage, ein Dispositiv vorzubereiten, das der Art der vorgesehenen Veranstaltung angemessen ist. Unvollständige oder zu spät eingereichte Bewilligungsgesuche können zurückgewiesen werden.

Bei einer bestimmten Veranstaltungskategorie muss die Polizei die Informationen direkt beim Organisator einholen. Es handelt sich dabei generell um Veranstaltungen, für die kein Patent notwendig ist oder für die ein einfaches Patent des Typs «Buvette-Betrieb» ausreicht. Diese Veranstaltungen bergen grundsätzlich kein Risiko hinsichtlich der öffentlichen Ordnung, können jedoch grosse Auswirkungen auf den Strassenverkehr haben oder Probleme im Zusammenhang mit dem Parken in gewissen Bereichen aufwerfen. Es ist daher wichtig, dass die Behörden im Vorfeld davon Kenntnis haben und bei Bedarf die notwendigen Massnahmen ergreifen können. In einigen Fällen, in der Regel bei risikoreichen Veranstaltungen oder Veranstaltungen auf nationaler Ebene, wird das Einholen von Informationen und die Risikoanalyse durch eine interkantonale Zusammenarbeit der Polizei sichergestellt.

– Koordination

Je nach Art des geplanten Anlasses können zahlreiche Behörden und Organismen in die Vorbereitung und die Betreuung einer Veranstaltung verwickelt sein: Oberamt, Kantonspolizei, Gewerbepolizei, kantonales Laboratorium, Amt für Umwelt, Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt, Gemeinderat, lokale Feuerkommission, Feuerwehr, Ortspolizei, Ambulanzdienst, Betriebe des öffentlichen Verkehrs, private Sicherheitsdienste, Präventionsfachstellen usw. Aus diesem Grund ist eine enge Zusammenarbeit sämtlicher im Einsatz stehenden Dienste unabdingbar. Wenn es die Art oder die Grösse der Veranstaltung erfordern, organisiert das Oberamt mehrere Koordinationssitzungen mit den Organisatoren und allen betroffenen Partnern. Bei Bedarf findet neben der Koordinationssitzung auch eine Begehung der Örtlichkeiten statt, um das notwendige Dispositiv genauer zu definieren.

Wie beim Einholen von Informationen bedarf auch die Handhabung gewisser Veranstaltungen einer sehr engen interkantonalen Zusammenarbeit. Die verschiedenen Kantonspolizeien stehen regelmässig in Kontakt und arbeiten bei der Planung und der Überwachung besonderer Veranstaltungen oft zusammen. Für Sportveranstaltungen wurde eine Koordinationszelle, die die Westschweizer Kantone sowie die Kantone Bern und Tessin abdeckt, eingesetzt. Diese Zelle gewährleistet die Kohärenz der Einsätze und der Massnahmen, die kantonüberschreitend organisiert werden (gemeinsame Einsatzdoktrin; Nulltoleranz; permanente Einschätzung sämtlicher Spiele; Fanbewegungen). Diese interkantonale Koordination hat sich bereits öfter bewährt.

3.3 Operationelle Massnahmen

Die Kantonspolizei verfügt im Kommando der Gendarmerie über einen Beamten «Einsatz und Planung», der die Einschätzung und die Handhabung von Veranstaltungen koordiniert, die die Polizei und die Behörden betreffen könnten. Sie verfügt zudem in jeder der drei Regionen – Nord, Zentrum und Süd – über ein Kadermitglied, das spezifisch mit dem Veranstaltungsdossier vertraut ist. Bei jeder Veranstaltung werden die sicherheits- und verkehrstechnischen Aspekte besonders analysiert (Art der Veranstaltung, erwartete Besucherzahl, Alter, Musikstil, Öffnungszeiten, Prävention, Zufahrtsweg, Parkplätze, Personenfluss usw.). Überdies werden auch die Erfahrungen der letzten Jahre berücksichtigt. Nach der Analyse werden die einzusetzenden Mittel dem Oberamt unterbreitet. Je nach Grösse der Veranstaltung werden besondere Massnahmen bzw. ein Sicherheitsdienst vorgeschrieben. Grossveranstaltungen werden von der Kantonspolizei während der ganzen Dauer des Anlasses überwacht.

Was die Sportveranstaltungen anbelangt, so verfügt die Kantonspolizei überdies über eine Zelle von vier «Spotters», welche mit der Beobachtung und Überwachung der Risikofans verschiedener Fanclubs und der Information über mögliche vorhersehbare Risiken beauftragt sind. Auf dieser Grundlage plant die Kantonspolizei – und gegebenenfalls der Oberamtmann – die zu ergreifenden materiellen Massnahmen, um einen reibungslosen Ablauf der betreffenden Spiele zu gewährleisten. Diesbezüglich haben die im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vorgesehenen Massnahmen (Rayonverbot; Meldeauflage; Polizeigewahrsam; Stadionverbot) sowie eine enge Zusammenarbeit der verschiedenen Partner zu einer erheblichen Verbesserung der Sicherheit geführt.

3.4 Strafen/Kosten

Das breite Spektrum von Rechtsvorschriften zur Organisation und Handhabung von Veranstaltungen (vgl. Ziffer 3.1 weiter oben) schlägt sich auch in unzähligen Regelungen betreffend strafrechtliche und administrative Sanktionen sowie Übernahme der Einsatzkosten nieder. Wie schon bei den gesetzlichen Grundlagen seien hier nur die wichtigsten Bestimmungen erwähnt.

Im Strafrecht sieht in erster Linie Artikel 136 des Strafgesetzbuches (StGB) vor, dass wer einem Kind unter 16 Jahren alkoholische Getränke oder andere Stoffe in einer Menge, welche die Gesundheit gefährden kann, oder Betäubungsmittel im Sinne des Bundesgesetzes vom 3. Ok-

tober 1951 über die Betäubungsmittel verabreicht oder zum Konsum zur Verfügung stellt, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft wird. Rechtfertigen es die Umstände, können die Behörden in ihren Beschlüssen zudem auf Artikel 292 StGB verweisen. Gemäss dieser Bestimmung wird mit Busse bestraft, wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet.

Im kantonalen Recht ermöglicht es das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EGStGB) dem Untersuchungsrichter, Übertretungen gegen polizeiliche Vorschriften oder Massnahmen sowie Übertretungen gegen die öffentliche Ruhe mit Busse zu bestrafen. Bei einer Zuwiderhandlung gegen das Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz ist der Oberamtmann zuständig (Art. 71f GTG). Mehrere Gemeinden des Kantons Freiburg verfügen überdies über ein allgemeines Polizeireglement, das den Gemeindebehörden die Kompetenz überträgt, bei Störungen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit Bussen auszusprechen. Dies gilt für das Allgemeine Polizeireglement der Stadt Freiburg vom 26. November 1990 und das Polizeireglement der Stadt Bulle vom 24. April 1995. Diese Reglemente regeln im Besonderen den Gebrauch von öffentlichen Sachen.

Auf der administrativen Ebene kann der Oberamtmann kraft des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz (GTG) ein Patent K entziehen, eine öffentliche Gaststätte bei Unordnung vorläufig schliessen und Massnahmen gegen übermässigen Lärm ergreifen. Der Oberamtmann kann überdies zusätzliche Bedingungen oder Auflagen zur Wahrung des öffentlichen Interesses in der von ihm für eine Veranstaltung ausgestellten Bewilligung oder bei Problemen in einer öffentlichen Gaststätte festlegen. Mitunter schreibt der Oberamtmann den Organisatoren Präventiv- oder Begleitmassnahmen vor, die sich als relativ kostspielig erweisen können. Wie bereits erwähnt, können diese Anordnungen mit einer Strafanordnung im Falle des Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen versehen sein (Art. 292 StGB).

In Bezug auf Sportveranstaltungen bieten das Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und seine Ausführungsbestimmungen den Behörden die Möglichkeit, verschiedene Massnahmen zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung anzuordnen: Rayonverbot; Stadionverbot; Meldeauflage; Polizeigewahrsam. Gemäss dem Wortlaut des Konkordats ist das Stadionverbot nur eine Empfehlung der Behörde und hat für den Organisator der Sportveranstaltung keinen zwingenden Charakter. Der Staatsrat hat diese Massnahme als zu schwach erachtet. Aus diesem Grund hat er dem Grossen Rat vorgeschlagen, die Eigentümer oder Benutzer der Orte, an denen Sportveranstaltungen stattfinden (Sportklubs, Sportverbände oder -vereine; Stadien, Eis- oder Sporthallen), zu verpflichten, ein Verbot von Sportveranstaltungen auszusprechen. Zum andern erlaubt es das Gesetz im Kanton Freiburg, der bundesrichterlichen Rechtsprechung folgend (BGE 135 I 130), für die gesamten oder einen Teil der Kosten des Ordnungs- und Schutzdienstes anlässlich von sportlichen oder kulturellen Veranstaltungen eine Gebühr zu erheben. Diese Kosten sind von denjenigen Personen zu tragen, die an Gewalttätigkeiten beteiligt waren sowie von den Organisatoren der Veranstaltung, falls diese ihre Pflichten im Bereich der Sicherheit in schwerwiegender Weise verletzt haben

(Art. 42 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes über die Kantonspolizei i.V.m. Art. 3 des interkantonalen Konkordats).

3.5 Beratung/Prävention

Die Behörden sorgen für die regelmässige Information und Beratung der Organisatoren von Veranstaltungen. Im Rahmen der Vorbereitung der neuen Gesuchsformulare (vgl. Ziffer 3.2, weiter oben) haben die Konferenz der Oberamtmänner, die Kantonspolizei und die Gewerbe- polizei Empfehlungen zuhanden der Gemeinden und Organisatoren herausgegeben. Dieses Dokument sowie zahlreiche Zusatzinformationen können auf den Websites dieser Behörden abgerufen werden.

Zudem werden vor zeitlich befristeten Grossveranstaltungen regelmässig Vorbereitungssitzungen abgehalten, an denen entsprechend der zu bewältigenden Risiken verschiedene Beteiligte teilnehmen (Oberamt, Gemeindebehörde, Kantons- und/oder Ortspolizei, Feuerpolizei, Amt für Umwelt, Sanitätsdienst usw.). Ausserdem werden Feste und öffentliche Anlässe immer häufiger von Präventionsfachstellen im Bereich des Risikomanagements (Alkohol, Drogen, Gewalt usw.) begleitet. Dies gilt insbesondere für die Vereinigung REPER, die im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention tätig ist.

Die Polizei kann gezielt Reserveeinheiten einsetzen, um an den Veranstaltungsorten eine präventive Präsenz zu markieren. Die Beamten überprüfen auch bestimmte Aspekte hinsichtlich Sicherheit und Einhaltung der Öffnungszeiten. Mitunter werden auch Patrouillen eingesetzt. Falls nötig, überprüft die Jugendbrigade an den Veranstaltungen die Jugendlichen. In den letzten Jahren unternahm die Kantonspolizei diesbezüglich besondere Anstrengungen.

3.6 Arbeitsgruppen

Im Herbst 2008 setzte die Konferenz der Oberamtmänner eine Arbeitsgruppe «Grossveranstaltungen» ein, die sich aus Vertretern der wichtigsten, unmittelbar mit der Bewältigung von Veranstaltungen beauftragten Behörden im Kanton (Oberamtmänner, Kantonspolizei, Gewerbe- polizei, Ortspolizei, Untersuchungsrichter, SJD) zusammensetzte. Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, konkrete Lösungen für die neuen Problembereiche bezüglich der öffentlichen Gaststätten, Grossveranstaltungen, spontanen Veranstaltungen und weiteren neuen Veranstaltungsformen zu unterbreiten. Entsprechend der behandelten Themenbereiche wurde Kontakt mit weiteren Partnern aufgenommen, wie mit der Notfallzentrale 144, den Ambulanzdiensten oder dem kantonalen Laboratorium. Der vorliegende Bericht stützt sich weitgehend auf die Analyse und die Reflexionen dieser Arbeitsgruppe. Es wurden bereits mehrere von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Massnahmen umgesetzt: Aktualisierung der Gesuchsformulare; längere Fristen für die Abgabe der Formulare; Verpflichtung der Gaststätten mit später Schliessungszeit, das Programm der von ihnen organisierten Sonderanlässe zu melden usw. Dank dieser Massnahmen konnten die Informationen der Behörden über das Abhalten von risikoreichen Veranstaltungen und die Vorbereitung auf derartige Anlässe beträchtlich verbessert werden. Die Arbeitsgruppe «Grossveranstaltungen» ist nicht mit dem kantonalen Rat für Prävention und Sicherheit zu verwechseln. Der kantonale Rat wurde durch das neue Gesetz über die bürgernahe Polizei geschaffen und hat zur Aufgabe, auf kantonomer Ebene die Ziele vorzu-

schlagen, die der bürgernahen Polizei zu setzen sind, und deren Tätigkeit zu evaluieren.

Bei Bedarf können auch gezielt örtliche Arbeitsgruppen geschaffen werden, um besondere Situationen zu erfassen und zu bewältigen. So hat das Oberamt des Saanebezirks beispielsweise 2007 in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei und der Ortspolizei eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um mit den betreffenden Betreibern die Probleme im Zusammenhang mit der Konzentration von öffentlichen Gaststätten im Bereich der Route de la Fonderie in Freiburg zu lösen. Dank der Tätigkeit der Arbeitsgruppe konnten insbesondere die störenden Verhaltensweisen in diesem Sektor reduziert werden. Im Zusammenhang mit dem Problem der «Tags» hat die Tätigkeit der Arbeitsgruppe dazu geführt, dass ein «Street-Art-Wettbewerb» lanciert wurde, um die Fassaden der bekannten Kulturinstitution Fri-Son künstlerisch aufzuwerten.

4. ZU PRÜFENDE MASSNAHMEN

Die bereits existierenden Massnahmen sind zweckmässig und wirkungsvoll. Die Herausforderungen durch neue Veranstaltungsformen sollten für die Behörden jedoch Anlass sein, die ihnen zur Verfügung stehenden Massnahmen ständig anzupassen.

4.1 Planung von Infrastrukturen

Um effiziente Sicherheitsmassnahmen an Veranstaltungen gewährleisten zu können, braucht es die passenden Infrastrukturen für einen reibungslosen Umgang mit Menschenmengen und öffentlichen Anlässen. Dies bedingt notwendigerweise eine enge und systematische Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Veranstaltern. Voraussetzung ist zudem, dass dem Problembereich «Grossveranstaltung» bereits auf Ebene der Raumplanung Rechnung getragen wird, indem Massnahmen auf der Stufe der kantonalen, regionalen und kommunalen Raumplanung geplant werden. Nur so können Bauten und Anlagen bereitgestellt werden, die in der Lage sind, öffentliche Veranstaltungen zu bewältigen. Beim Umgang mit grossen Menschenmengen müssen verschiedene Probleme antizipiert werden, z.B. mit der Schaffung von reservierten Zonen, da solche Infrastrukturen immer auch ein hohes Verkehrsaufkommen bewirken. Die kantonalen Raumplanungsvorschriften sehen diesbezüglich vor, dass für die grossen Bauten und Anlagen, insbesondere die grossen Sportanlagen, die Ausarbeitung eines Detailbebauungsplans erforderlich ist (Art. 63 Abs. 2 RPBG und Art. 28 Abs. 1 Bst. c RPBR). Nebst den Problembereichen Verkehr und Parkplätze, Anbindung an den öffentlichen Verkehr und Zugänge für die Fussgänger ist im Detailbebauungsplan auch das Problem Personen- und Güterschutz zu berücksichtigen. Im Bedarfsfall sind den Eigentümern, Betreibern, Organisatoren usw. in einem Betriebsreglement besondere und strikte Bedingungen vorzuschreiben. Es können beispielsweise Konzepte verlangt werden im Zusammenhang mit Autoparkplätzen, Verkehr (Zufahrt) sowie mit der Sicherheit im Allgemeinen, die je nach Art der Veranstaltung auch die technischen Mittel und personellen Ressourcen umfassen. In diesem Kontext sind selbstverständlich und wie es im Übrigen Artikel 52 Absatz 2 RPBR vorsieht, den Anforderungen der nationalen Sportvereine und -verbände hinsichtlich Sicherheit und Zulassung von Stadien Rechnung zu tragen. Diese sind auch wichtige Ansprech-

partner, die direkt auf die ihnen unterstellten Klubs einwirken können.

4.2 Information

Die bestehenden Massnahmen sind zweckmässig und effizient. Aufgrund der Entwicklung neuer Kommunikationsmittel sollten die Behörden jedoch die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel anpassen und ergänzen. Es gilt insbesondere über eine Strategie nachzudenken, die auf das Internet und vor allem auf «Facebook» anzuwenden ist. Zudem ist die sehr gute und enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen kantonalen Polizeikörpern weiterzuverfolgen und zu intensivieren.

4.3 Koordination

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Diensten, die mit der Vorbereitung und der Bewältigung von Veranstaltungen betraut sind, funktioniert gut. Die unter der Ägide der Konferenz der Oberamtmänner ergriffenen Koordinationsmassnahmen haben sich bewährt, und die Vorbereitung öffentlicher Veranstaltungen hat sich spürbar verbessert. Diese Koordinationsbemühungen sind fortzusetzen. In einem nächsten Schritt geht es insbesondere darum, die Zusammenarbeit zwischen den Einsatzdiensten (Kantonspolizei, Sanitätsdienste, Feuerwehr) und den Präventionsfachstellen (REPER) zu verbessern, um die Anstrengungen, die möglicherweise auf kantonalen Ebene zu unternehmen sind, gezielter bestimmen zu können. Die Arbeiten und Überlegungen im Rahmen der Erarbeitung des kantonalen Alkohol-Aktionsplans sind auch in die Handhabung von Veranstaltungen auf der kantonalen Ebene einzubeziehen. Mittelfristig wäre es auch von Vorteil, ein gemeinsames Koordinationskonzept für Grossveranstaltungen einzuführen.

4.4 Gesetzesänderungen

Zurzeit werden die öffentlichen Veranstaltungen hauptsächlich durch ältere Gesetzesbestimmungen geregelt. Das über zwanzig Jahre alte Gesetz vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz (GTG), das Gesetz vom 4. Februar 1972 über die öffentlichen Sachen und das Gesetz vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner entsprechen den Herausforderungen der neuen Veranstaltungsformen nicht mehr vollumfänglich. Eine zeitgemässe Handhabung der Veranstaltungen setzt die Revision dieser verschiedenen Gesetze voraus. Dabei ist insbesondere Folgendes zu überdenken:

a) Anpassung der bewilligungspflichtigen Tätigkeitsbereiche

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziffer 3.2, weiter oben) stellt das Bewilligungsverfahren für die Behörden ein exzellentes Mittel dar, um die Vorbereitung, Organisation und die Bewältigung von Veranstaltungen zu beeinflussen, zu betreuen und zu kontrollieren. Beim jetzigen Stand der Gesetzgebung entgehen gewisse Anlässe, die erhöhte Risiken für die Teilnehmer und für Dritte bergen, jedoch jeglichem förmlichen Bewilligungsverfahren. Es handelt sich dabei insbesondere um grosse öffentliche Versammlungen ohne entgeltlichen Verkauf oder entgeltliche Abgabe von Alkohol («Bottellones») oder auch um ausserordentliche Anlässe, die in Gaststätten mit einem gewöhnlichen Patent organisiert werden (beispielsweise die Organisation eines grossen Konzertes oder eines internationalen

Gala-Spiels, das der örtliche Fussballklub in der Buvette des Dorfes organisiert). Der Anwendungsbereich des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz ist diesen neuen Gegebenheiten anzupassen. In den Fällen, in denen ein förmliches Bewilligungsverfahren nicht gerechtfertigt ist, könnte eine Alternative darin bestehen, eine einfache Meldepflicht von bestimmten ausserordentlichen Anlässen einzuführen.

- b) Schaffung eines spezifischen Gesetzes über die Umzüge und die öffentlichen Versammlungen

Derzeit gibt es keine detaillierte Regelung der Normen, Verfahren und Sanktionen, die in Bezug auf die Organisation von und die Teilnahme an Umzügen oder öffentlichen Veranstaltungen anzuwenden sind. In einem Urteil vom 14. Dezember 2006 (StrK 2006-78) hat der Strafappellationshof des Kantonsgerichts nämlich festgehalten, dass der alte Beschluss vom 4. September 1920 zwecks Festsetzung von Massnahmen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung bei Umzügen oder öffentlichen Versammlungen (SGF 550.14) auf keiner formellen gesetzlichen Grundlage beruht. Die sich aus dem Gesetz vom 11. September 2009 über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und seiner Verordnung vom 30. März 2010 ableitenden Massnahmen sind definitionsgemäss nur auf Sportveranstaltungen anwendbar. Der Beschluss von 1920, dessen inhaltliche Relevanz vom Strafappellationshof nicht in Frage gestellt wird, sowie die jüngsten Erfahrungen punkto Sportveranstaltungen könnten als Grundlage für Überlegungen dienen, ein besonderes Gesetz zu schaffen, das die Organisation und die Handhabung von Umzügen und öffentlichen Versammlungen regelt.

- c) Klärung der auf den gesteigerten Gemeingebrauch anwendbaren Grundsätze

Die kantonale Gesetzgebung regelt die Rechte und Pflichten der Organisatoren von Anlässen oder Versammlungen auf öffentlichem Grund weitgehend. Dies gilt jedoch nicht für einfache Veranstaltungsteilnehmer. Diese sind ja nicht Träger der Bewilligung und entgehen somit den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen grösstenteils. Bei spontanen Ver-

sammlungen ist zudem die gesetzliche Handhabe in Bezug auf die bewilligungspflichtige Nutzung von öffentlichem Grund weitgehend unwirksam, da es keinen Organisator oder formellen Betreiber gibt. Um hier Abhilfe zu schaffen, könnte in Erwägung gezogen werden, gewisse elementare, auf sämtliche Teilnehmer von Aktivitäten mit einem gesteigerten Gemeingebrauch anzuwendenden Grundsätze direkt im Gesetz zu präzisieren.

- d) Es ist darauf zu achten, dass die Sanitätsnotrufzentrale 144 stets informiert wird.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die von den Behörden bis heute bezüglich öffentlicher Veranstaltungen entwickelten Massnahmen sind zweckmässig und effizient. Insbesondere die im Vorfeld von Veranstaltungen ergriffenen Sensibilisierungs-, Präventions-, Informations- und Koordinationsmassnahmen erlauben es in der Regel, einen reibungslosen Verlauf der Veranstaltungen zu gewährleisten. Die operationellen Massnahmen der Behörden und die unterdessen sehr gute Zusammenarbeit der verschiedenen Partner auf der lokalen, kantonalen und interkantonalen Ebene tragen ebenfalls dazu bei, dass das Qualitätsniveau in der Bewältigung auch von komplexen und aufwendigen Anlässen hoch ist.

Die Herausforderungen der neuen Veranstaltungsformen stellen die Behörden vor die Aufgabe, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel ständig anzupassen. Die Überlegungen in diesem Bericht sind weiterzuverfolgen und zu verfeinern, vor allem im Sinne von Vorschlägen zu den weiter oben erwähnten Massnahmen. Der vorliegende Bericht ist also nur ein Schritt in einem ständigen Prozess, die gesetzliche, konzeptuelle und operationelle Handhabe anzupassen, die den mit der Bewältigung von öffentlichen Veranstaltungen beauftragten Behörden zur Verfügung stehen.

Abschliessend ersucht Sie der Staatsrat, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Décret

du 1^{er} février 2011

relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 3 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice ;

Sur la proposition du Conseil de la magistrature du 10 janvier 2011 ;

Décète :

Article unique

Sont réélus à la fonction qu'ils occupent actuellement, sans mise au concours, les membres du pouvoir judiciaire suivants :

1. *François Robert Jordan*, assesseur au Tribunal d'arrondissement de la Sarine / Beisitzer beim Bezirksgericht Saane
2. *Béatrice Ackermann-Clerc*, assessseure au Tribunal d'arrondissement de la Sarine / Beisitzerin beim Bezirksgericht Saane
3. *Anne-Lyse Guignard*, assessseure au Tribunal d'arrondissement de la Sarine / Beisitzerin beim Bezirksgericht Saane
4. *Mireille Zappelli*, assessseure au Tribunal d'arrondissement de la Sarine / Beisitzerin beim Bezirksgericht Saane
5. *Jacqueline Giroud*, assessseure auprès de la Commission d'expropriation / Beisitzerin bei der Enteignungskommission

Dekret

vom 1. Februar 2011

über die Wiederwahl von Mitgliedern der Gerichtsbehörden

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 3 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 ;

auf Antrag des Justizrat vom 10. Januar 2011 ;

Beschliesst :

Einzigiger Artikel

Folgende Mitglieder der Gerichtsbehörden sind ohne Ausschreibung für die durch sie bis anhin ausgeführten Funktionen wiedergewählt :



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE
JUSTIZRAT

PREAVIS
POUR LA REELECTION DE MEMBRES DU
POUVOIR JUDICIAIRE
AU SENS DE L'ART. 3 LJ
À L'INTENTION DU GRAND CONSEIL
DU 10 JANVIER 2011

Après consultation des intéressés et des autorités concernées, le Conseil de la magistrature a décidé lors de sa séance du 10 janvier 2011 de préavisser favorablement les personnes suivantes pour leur réélection à la fonction qu'elles occupent présentement, sans mise au concours, comme l'autorise l'art. 164 LJ :

Tribunal d'arrondissement de la Sarine

M. François Robert JORDAN	Assesseur
---------------------------	-----------

Mme Béatrice ACKERMANN-Clerc	Assesseure
------------------------------	------------

Mme Anne-Lyse GUIGNARD	Assesseure
------------------------	------------

Mme Mireille ZAPPELLI	Assesseure
-----------------------	------------

Commission d'expropriation

Mme Jacqueline GIROUD	Assesseure
-----------------------	------------

Au nom du Conseil de la magistrature

Antoinette de Weck

Présidente



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE
JUSTIZRAT

STELLUNGNAHME

**ZU HANDEN DES GROSSEN RATES
VOM 10. JANUAR 2011**

**FÜR DIE WIEDERWAHL VON MITGLIEDERN
DER RECHTSPRECHENDEN GEWALT
IM SINNE VON ART. 3 JG**

Nach Befragung der betroffenen Personen und Behörden hat der Justizrat anlässlich seiner Sitzung vom 10. Januar 2011 entschieden, eine positive Stellungnahme und Empfehlung für die Wiederwahl der nachgenannten Personen abzugeben, dies für die durch diese bis anhin ausgeführten Funktionen. Das Verfahren der Wiederwahl wird gestützt auf Art. 164 JG Ausschreibung durchgeführt:

Bezirksgericht Saane

Herr François Robert JORDAN

Beisitzer

Frau Béatrice ACKERMANN-Clerc

Beisitzerin

Frau Anne-Lyse GUIGNARD

Beisitzerin

Frau Mireille ZAPPELLI

Beisitzerin

Enteignungskommission

Frau Jacqueline GIROUD

Beisitzerin

Im Namen des Justizrates

Antoinette de Weck

Präsidentin

Préavis de la Commission de justice / Stellungnahme der Justizkommission

(loi sur la justice - art. 164 / Justizgesetz - Art. 164)

(6 membres sur 7 sont présents en séance du 17 janvier 2011 / 6 von 7 Mitgliedern sind an der Sitzung vom 17. Januar 2011 anwesend)

Réélections au sein

- **du Tribunal d'arrondissement de la Sarine**
- **de la Commission d'expropriation**

Bestätigungen

- **für das Bezirksgericht Saane**
- **für die Enteignungskommission**

A l'unanimité des membres présents, la Commission de justice propose au Grand Conseil de se conformer au préavis du Conseil de la magistrature.

Die Justizkommission beantragt dem Grossen Rat mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder, sich der Stellungnahme des Justizrates anzuschliessen.



PREAVIS
CONCERNANT LES ELECTIONS
A DES FONCTIONS JUDICIAIRES
A L'INTENTION DU GRAND CONSEIL
DU 10 JANVIER 2011

Préambule

Le Conseil de la magistrature a procédé à la mise au concours des fonctions judiciaires suivantes :

- Assesseur-e auprès du Tribunal d'arrondissement de la Singine (FO 19.11.2010)
- Assesseur-e auprès de la Justice de paix de la Broye (FO 19.11.2010)
- Assesseur-e auprès du Tribunal pénal des mineurs (FO 19.11.2010)
- Assesseur-e suppléant-e à la Commission de surveillance en matière de privation de liberté à des fins d'assistance (FO 03.12.2010)

Lors de sa séance du 10 janvier 2011, le Conseil de la magistrature a examiné les candidatures en tenant compte des critères constitutionnels, à savoir la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats.

**RECAPITULATIF DES CANDIDATURES PREAVISEES FAVORABLEMENT PAR
LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE**

TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LA SINGINE

Assesseur-e

A égalité selon ordre alphabétique

**Mme Astrid ABRECHT - Mme Kathrin ACKERMANN -
Mme Eliane AEBISCHER - Mme Rosmarie BLANCHARD -
Mme Ans COTTING - M. Franz HAYOZ - M. Marius HAYOZ
- Mme Corinne ZOSSO**

JUSTICE DE PAIX DE LA BROYE

Assesseur-e

Avec ordre de priorité :

1. **Mme Marie-Claire CORMIMBOEUF**
2. **Mme Mélanie CORMINBOEUF - M. Philippe MOSER -
Mme Anita SANSONNENS - Mme Sylvie SEYDOUX -
Mme Géraldine WAEBER (à égalité selon ordre
alphabétique)**

TRIBUNAL PENAL DES MINEURS

Assesseur-e

Avec ordre de priorité :

1. **M. Bernard BOSSON - Mme Gisèle COTTING MORF -
M. Pierre DESCHENAUX - Mme Annie MATTHEY -
M. Claude REY (à égalité selon ordre alphabétique)**
2. **M. DOMINIQUE BAECHLER - Mme Fabienne BAPST -
Mme Joëlle BAUDOIS - Mme Colette DEFAGO - Mme
Sylvie GACHET - Mme Valérie PORCHET - M. Ramon
PYTHOUD - M. Gilbert ROUX - Mme Christine SCIBOZ -
Mme Mary-Claude WENKER (à égalité selon ordre
alphabétique)**

Eligibles : M. Jean-Paul BADO - Mme Mélanie CORMIMBOEUF - Mme
Maria DA CUNHA IONNI - Mme Catherine HAYOZ - M. François
MICHE

COMMISSION DE SURVEILLANCE EN MATIERE DE PRIVATION DE LIBERTE A DES FINS D'ASSISTANCE

Assesseur-e suppléant-e

Avec ordre de priorité :

1. **Mme Anya HITZ MOURAD**
2. **Mme Sylviane BERAUD - M. Gilbert ROUX (à égalité selon
ordre alphabétique)**

Au nom du Conseil de la magistrature

Antoinette de Weck

Présidente



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE
JUSTIZRAT

STELLUNGNAHME
VOM 10. JANUAR 2011
ZU HANDEN DES GROSSEN RATES
BETREFFEND DIE WAHL IN
RICHTERLICHE FUNKTIONEN

Einleitung

Der Justizrat hat folgende richterliche Ämter zur Bewerbung ausgeschrieben :

- Beisitzer-in beim Bezirksgericht Sense (AB 19.11.2010)
- Beisitzer-in beim Friedensgericht des Broyebezirks (AB 19.11.2010)
- Beisitzer-in beim Jugendstrafgericht (AB 19.11.2010)
- Ersatzbeisitzer-in bei der Aufsichtskommission im Bereich der fürsorglichen Freiheitsentziehung (AB 03.12.2010)

Anlässlich seiner Sitzung vom 10. Januar 2011 hat der Justizrat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

ZUSAMMENFASSUNG DER KANDIDATUREN MIT POSITIVER STELLUNGNAHME DES JUSTIZRATES

BEZIRKSGERICHT SENSE

Beisitzer-in

Gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge

Frau Astrid ABRECHT - Frau Kathrin ACKERMANN- Frau Eliane AEBISCHER- Frau Rosmarie BLANCHARD- Frau Ans COTTING- Herr Franz HAYOZ- Herr Marius HAYOZ- Frau Corinne ZOSSO

FRIEDENSGERICHT DES BROYEBEZIRKS

Beisitzer-in

Nach Präferenz geordnet :

1. **Frau Marie-Claire CORMIMBOEUF**
2. **Frau Mélanie CORMINBOEUF - Herr Philippe MOSER - Frau Anita SANSONNENS - Frau Sylvie SEYDOUX - Frau Géraldine WAEBER** (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge)

JUGENDSTRAFGERICHT

Beisitzer-in

Nach Präferenz geordnet :

1. **Herr Bernard BOSSON - Frau Gisèle COTTING MORF - Herr Pierre DESCHENAUX - Frau Annie MATTHEY - Herr Claude REY** (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge)
2. **Herr DOMINIQUE BAECHLER - Frau Fabienne BAPST - Frau Joëlle BAUDOIS - Frau Colette DEFAGO - Frau Sylvie GACHET - Frau Valérie PORCHET - Herr Ramon PYTHOUD - Herr Gilbert ROUX - Frau Christine SCIBOZ - Frau Mary-Claude WENKER** (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge)

Wählbar : Herr Jean-Paul BADO - Frau Mélanie CORMIMBOEUF - Frau Maria DA CUNHA IONNI - Frau Catherine HAYOZ - Herr François MICHE

AUFSICHTSKOMMISSION IM BEREICH DER FÜRSORGERISCHEN FREIHEITSENTZIEHUNG

Ersatzbeisitzer-in

Nach Präferenz geordnet :

1. **Frau Anya HITZ MOURAD**
2. **Frau Sylviane BERAUD - Herr Gilbert ROUX** (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge)

Im Namen des Justizrates

Antoinette de Weck

Präsidentin

Préavis de la Commission de justice / Stellungnahme der Justizkommission

(loi sur la justice - arts 11 et 12 / Justizgesetz - Art. 11 und 12)

(6 membres sur 7 sont présents en séance du 17 janvier 2011 / 6 von 7 Mitgliedern sind an der Sitzung vom 17. Januar 2011 anwesend)

**Elections à des fonctions judiciaires à titre accessoire
Wahlen in nebenberufliche Stellen****I. ASSESSEUR-E AUPRÈS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LA SINGINE**

Au vote, la candidature de Mme Astrid Abrecht est acceptée par 3 voix. Mme Ans Cotting obtient 1 voix. Mme Eliane Aebischer obtient 1 voix.

Astrid ABRECHT

II. ASSESSEUR-E AUPRÈS DE LA JUSTICE DE PAIX DE LA BROYE

Au vote, la candidature de Mme Marie-Claire Corminboeuf est acceptée par 6 voix.

Marie-Claire CORMINBOEUF

III. ASSESSEUR-E AUPRÈS DU TRIBUNAL PÉNAL DES MINEURS**1^{er} tour**

Au vote, Mme Gisèle Cotting Morf obtient 2 voix ; Mme Fabienne Bapst obtient 2 voix ; M. Pierre Deschenaux obtient 1 voix ; Mme Sylvie Gachet obtient 1 voix.

I. BEISITZER/IN BEIM BEZIRKSGERICHT SENSE

Die Bewerbung von Astrid Abrecht wird mit 3 Stimmen angenommen. Ans Cotting erhält 1 Stimme. Eliane Aebischer erhält 1 Stimme.

Astrid ABRECHT

II. BEISITZER/IN BEIM FRIEDENSGERICHT DES BROYEBEZIRKS

Die Bewerbung von Marie-Claire Corminboeuf wird mit 6 Stimmen angenommen.

Marie-Claire CORMINBOEUF

III. BEISITZER-IN BEIM JUGENDSTRAFGERICHT**1. Wahlgang**

Gisèle Cotting Morf erhält 2 Stimmen; Fabienne Bapst erhält 2 Stimmen; Pierre Deschenaux erhält 1 Stimme; Sylvie Gachet erhält 1 Stimme.

2^e tour

Au vote, Mme Gisèle Cotting Morf obtient 2 voix ; Mme Fabienne Bapst obtient 2 voix ; M. Pierre Deschenaux obtient 1 voix ; Mme Sylvie Gachet obtient 1 voix.

3^e tour

Au vote, Mme Gisèle Cotting Morf obtient 3 voix ; Mme Fabienne Bapst obtient 3 voix.

Le président tranche en faveur de Mme Gisèle Cotting Morf.

Gisèle COTTING MORF

IV. ASSESSEUR-E SUPPLEANT-E A LA COMMISSION DE SURVEILLANCE EN MATIERE DE PRIVATION DE LIBERTE A DES FINS D'ASSISTANCE

Au vote, la candidature de Mme Anya Hitz Mourad est acceptée par 6 voix.

Anya HITZ MOURAD

2. Wahlgang

Gisèle Cotting Morf erhält 2 Stimmen; Fabienne Bapst erhält 2 Stimmen; Pierre Deschenaux erhält 1 Stimme; Sylvie Gachet erhält 1 Stimme.

3. Wahlgang

Gisèle Cotting Morf erhält 3 Stimmen; Fabienne Bapst erhält 3 Stimmen.

Der Präsident entscheidet zugunsten von Gisèle Cotting Morf.

Gisèle COTTING MORF

IV. ERSATZBEISITZER-IN BEI DER AUFSICHTSKOMMISSION IM BEREICH DER FÜRSORGERISCHEN FREIHEITSENTZIEHUNG

Die Bewerbung von Anya Hitz Mourad wird mit 6 Stimmen angenommen.

Anya HITZ MOURAD

Les dossiers des candidats éligibles sont à la disposition des député-e-s pour consultation

– le mardi après-midi 1^{er} février 2011 (durant la séance du Grand Conseil) **au bureau des huissiers à l'Hôtel cantonal.**

Die Dossiers der wählbaren Bewerber/innen können von den Grossrätinnen und Grossräten eingesehen werden:

– am Dienstag, 1. Februar 2011, am Nachmittag (während der Sitzung des Grossen Rates) **im Büro der Weibel im Rathaus.**

Le 17 Janvier 2011 / Den 17. Januar 2011

**Motion M1080.09 Bruno Boschung
(modification de l'arrêté relatif à la conservation
du patrimoine architectural alpestre [choix des
matériaux de couverture des toits des chalets
d'alpage])¹**

et

**Postulat P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan
Hunziker
(conservation du patrimoine architectural alpes-
tre: effets de l'arrêté relatif à la conservation du
patrimoine architectural alpestre)²**

Réponse du Conseil d'Etat

Une modification de l'arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre est de la compétence du Conseil d'Etat. S'agissant de la modification d'un arrêté, la motion n'est pas un instrument parlementaire adéquat. Sur le plan formel, la motion doit en conséquence être déclarée irrecevable (art. 72 al. 2 LGC).

Le Conseil d'Etat a toutefois estimé utile de se prononcer sur le contenu de la motion, également en relation avec le postulat déposé ultérieurement.

L'arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre distingue deux types d'intervention: la restauration (art. 10), et la rénovation (art. 11). La restauration est définie comme la remise en état du bâtiment avec des matériaux traditionnels. Le Tribunal cantonal, dans un arrêt rendu le 17 février 2010, a confirmé avec force l'impossibilité, pour des travaux de restauration, d'utiliser des matériaux non traditionnels, notamment le métal. Le Tribunal fédéral, dans un arrêt rendu le 19 novembre 2010, a confirmé la décision du Tribunal cantonal, ainsi que celles antérieures de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et de la Préfecture de la Gruyère qui refusaient de délivrer une autorisation spéciale et un permis de construire pour une couverture en tôle du chalet d'alpage concerné. La rénovation peut comporter la remise en état du bâtiment avec des matériaux non traditionnels, à condition que ceux-ci soient adaptés au site et au type d'architecture. La restauration est exigée pour les bâtiments de la catégorie A. La rénovation est admise pour les bâtiments des catégories B, C et D. Pour la rénovation, l'utilisation de certains matériaux est proscrite, notamment l'utilisation du métal. Dans la pratique actuelle, l'utilisation d'ardoises en fibre-ciment de teinte grise est admise pour la rénovation des bâtiments des catégories B, C et D. Ce matériau est considéré comme étant adapté au site et au type d'architecture, au sens où il s'apparente au tavillon en raison du format des éléments (ardoises) et de leur aspect (couleur gris mat). Le motionnaire ne remet pas en question la distinction faite entre la restauration et la rénovation. Il demande par contre de reconsidérer

les conditions formulées quant à l'utilisation des matériaux non traditionnels, en particulier l'interdiction de l'utilisation du métal pour la rénovation des toitures.

Toute politique sectorielle doit aujourd'hui être placée dans la perspective du développement durable. Une étude réalisée dans le cadre du Master Sciences et Ingénierie de l'Environnement de l'EPFL en mai 2008 arrive à la conclusion que le tavillon est, du point de vue du bilan écologique, le matériau le meilleur parmi les matériaux susceptibles d'être utilisés pour la couverture des toitures des chalets d'alpage. L'empreinte écologique du tavillon est dix fois moins importante que celle de la tôle et vingt fois moins importante que celle des ardoises de fibre-ciment. Force est d'admettre qu'il est justifié de promouvoir l'utilisation du bois pour la couverture des toits des chalets d'alpages.

Actuellement, les subventions qui peuvent être obtenues de l'Etat (15%), de l'Office fédéral de la culture (15%) et du Fonds Suisse du Paysage (15%), font qu'une couverture en bardeaux ou tavillons n'est pas plus onéreuse à l'investissement qu'une couverture avec autre matériau. Toutefois, dans l'objectif d'intensifier encore la promotion des couvertures en tavillons, il convient d'évaluer la pertinence d'une augmentation de l'aide financière en faveur de l'utilisation de ce matériau. Dans le même objectif, il convient d'admettre dans la pratique la réalisation non traditionnelle de couvertures en bois. En France, par exemple, des entreprises ont su semi-industrialiser la production artisanale de bardeaux et l'on trouve sur le marché des bardeaux de mélèze sciés, de dimensions et d'épaisseur supérieures à celles des tavillons.

Selon le plan directeur cantonal, les chalets d'alpages de valeur A et B méritent d'être protégés au sens de la loi sur la protection des biens culturels. Dans un souci de cohérence il conviendrait d'exiger la restauration pour les bâtiments de valeur A et B, non seulement pour les bâtiments de valeur A, et de n'admettre la rénovation que pour les bâtiments de valeur C et D.

Du point de vue du bilan écologique, si les résultats de l'étude citée plus haut devaient être confirmés, il ne serait pas justifié de privilégier l'utilisation des ardoises de fibre-ciment par rapport à l'utilisation du métal. Le cas échéant, il importerait par contre d'interdire certains types de couvertures métalliques qui ne sont pas adaptées à l'objectif de la conservation du caractère du paysage et des constructions alpestres. Dans ce sens, il conviendra de ne pas autoriser les tôles profilées ou ondulées, de la même manière que ne sont pas autorisées les plaques ondulées en fibre-ciment. Les tôles profilées ou ondulées, comme les plaques ondulées de fibre-ciment, altèrent le caractère d'une couverture traditionnelle dans la mesure où elles annulent l'effet de texture lié à l'assemblage d'éléments de petites dimensions (ardoises de fibre-ciment, bardeaux métalliques). Il conviendra également d'interdire le métal réfléchissant afin que la couverture conserve l'aspect mat des tavillons ou ardoises de fibre-ciment. Il convient enfin d'interdire toute teinte autre qu'une teinte grise s'apparentant à la teinte des tavillons vieillis.

¹ Déposée et développée le 10 septembre 2009, *BGC* septembre 2009, p. 1519.

² Déposé et développé le 16 mars 2010; *BGC* p. 358.

En conclusion, les intérêts tant de la protection du paysage alpestre que du développement durable imposent de privilégier l'utilisation du bois pour la couverture des constructions alpestres. Dans ce sens, il convient d'évaluer la pertinence de l'augmentation de l'aide financière de l'Etat en faveur des couvertures en tavillons, d'admettre la réalisation non traditionnelle de couvertures en bois (bardeaux industriels) et d'étendre l'exigence d'une couverture en bois aux bâtiments de valeur B. Si l'évaluation du bilan écologique le justifie, il conviendra d'admettre l'utilisation du métal en interdisant toutefois certains types de couvertures métalliques dans l'intérêt de la protection du caractère du paysage et des constructions alpestres.

Le Conseil d'Etat estime que la motion doit être déclarée irrecevable sur le plan formel.

Il estime par contre opportun de présenter un rapport sur le thème conformément au postulat. Il propose dès lors au Grand Conseil de déclarer irrecevable, subsidiairement de rejeter la motion et d'accepter le postulat.

Sur la base des considérations qui précèdent et du rapport qui sera présenté dans le délai légal, le Conseil d'Etat examinera la pertinence de modifications de l'arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre et, le cas échéant, procédera à ces modifications.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion et de ce postulat figurent en pp. 22ss.

Motion M1080.09 Bruno Boschung
(**Änderung des Beschlusses über die Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen – Wahl der Materialien für die Bedachung von Alphütten**)¹

und

Postulat P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker
(**Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen – Auswirkungen des Beschlusses über die Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen**)²

Antwort des Staatsrats

Es steht in der Kompetenz des Staatsrats, den Beschluss über die Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen zu ändern. Eine Motion ist nicht das passende parlamentarische Instrument, um die Änderung eines Staatsratsbeschlusses zu erwirken. Aus formalen Gründen muss sie deshalb für nicht zulässig erklärt werden (Art. 72 Abs. 2 GRG).

Der Staatsrat hält es dennoch für angebracht, sich zum Inhalt der Motion zu äussern; dies im Zusammenhang mit dem später eingereichten Postulat.

Der Beschluss über die Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen unterscheidet zwei Arten von Massnahmen: die Restaurierung (Art. 10) und die Renovation (Art. 11). Die Restaurierung besteht in der Wiederinstandsetzung des Gebäudes mit herkömmlichen Materialien. Das Kantonsgericht hat in einem am 17. Februar 2010 ergangenen Entscheid mit Nachdruck bestätigt, dass nicht herkömmliche Materialien, und namentlich Metall, für Restaurierungen nicht verwendet werden dürfen. Das Bundesgericht hat am 19. November 2010 den Entscheid des Kantonsgerichts geschützt und die früheren Entscheide der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion sowie des Oberamts des Greyerzbezirks gutgeheissen, welche eine Sonderbewilligung und eine Baubewilligung für eine Bedachung einer bestimmten Alphütte mit Metallblech verweigert hatten. Die Renovation von Alphütten kann in der Wiederinstandsetzung des Gebäudes mit nicht herkömmlichen Materialien bestehen, unter der Bedingung, dass sie dem Ort und dem Bautyp angepasst sind. Die Restaurierung ist erforderlich für Gebäude der Kategorie A. Die Renovation ist für die Gebäude der Kategorien B, C und D gestattet. Für die Renovation ist die Verwendung bestimmter Materialien, namentlich von Metall, verboten. In der gegenwärtigen Praxis sind Schieferplatten aus grauem Faserzement zugelassen für die Renovation von Gebäuden der Kategorien B, C und D. Dieses Material ist dem Gebäude-Typus angepasst und fügt sich in die Landschaft ein, weil es den herkömmlichen Schindeln einigermaßen ähnlich ist: es sind kleinformatige Elemente von mattgrauer Farbe. Der Motionär stellt nicht die Unterscheidung von Restaurierung und Renovation in Frage. Er verlangt hingegen, dass die Bedingungen bezüglich der nicht herkömmlichen Bedachungsmaterialien neu beurteilt werden, besonders das Verbot von Metall für die Renovation der Bedachung.

Jeder Bereich der Politik hat sich heutzutage nach dem Grundsatz der Nachhaltigkeit auszurichten. Eine an der ETH Lausanne im Mai 2008 als Masterarbeit in Umwelt-Management abgeschlossene Studie kommt zum Schluss, dass die herkömmliche Holzschindel im Hinblick auf die Oekobilanz das beste Material ist unter den verschiedenen zur Bedachung von Alphütten in Frage kommenden Materialien. Die Oekobilanz der Schindeln ist zehnmal besser als die des Blechs und zwanzig mal besser als die des Faserzementschiefers. Damit wird ausreichend deutlich, dass es sinnvoll ist, besonders auf die Verwendung von Holz als Bedachungsmaterial für die Alphütten hinzuwirken.

Zurzeit sind dank der Subventionen von Staat (15%), Bundesamt für Kultur (15%) und Fonds Landschaft Schweiz (15%) die vom Eigentümer zu tragenden Gestehungskosten für ein Schindeldach nicht höher als für die Bedachung mit andern Materialien. Allerdings sollte die Verwendung von Schindeln als Bedachungsmaterial noch vermehrt gefördert werden. Deshalb ist zu erwägen, ob eine Erhöhung der Finanzhilfe zugunsten der Schindeldächer sachdienlich sein könnte. Mit der gleichen Zielsetzung sollten auch andere, nicht herkömmliche Bedachungen aus Holz zugelassen werden. So gibt es etwa in Frankreich Betriebe, welche

¹ Eingereicht und begründet am 10. September 2009, TGR S. 1519.

² Eingereicht und begründet am 16. März 2010, TGR S. 358.

die handwerkliche Schindelfertigung teilweise industrialisiert haben und beispielsweise gesägte Schindeln aus Lärchenholz anbieten, die grösser und dicker sind als die herkömmlichen Schindeln.

Gemäss dem Kantonalen Richtplan sollten die Alphütten der Kategorien A und B im Sinne des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter unter Schutz gestellt werden. Folgerichtig müsste die Restaurierung für die Gebäude der Kategorien A und B verlangt werden, und nicht nur für die Kategorie A; während die Renovation lediglich für Gebäude der Kategorien C und D zugelassen sein sollte.

Falls die Ergebnisse der oben erwähnten Studie zur Oekobilanz bestätigt würden, wäre es tatsächlich nicht gerechtfertigt, den Einsatz von Faserzementschiefer gegenüber der Verwendung von Metall zu bevorzugen. Gegebenenfalls wird es jedoch angezeigt sein, gewisse Ausführungen von Metalldächern zu verbieten, die sich nicht vereinbaren lassen mit dem Landschaftsbild und der Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen. In diesem Sinne ist es angebracht, Profilbleche oder Wellbleche nicht zu gestatten so wie auch gewellte Platten aus Faserzement nicht zugelassen sind. Profilierte oder gewellte Bleche, gleich wie gewellte Faserzementplatten, beeinträchtigen nämlich die Erscheinung einer herkömmlichen Bedachung, weil sie das typische Muster aufheben, das sich aus dem Aneinanderfügen vieler kleinformatiger Einzelteile (Faserzementschiefer, Blechschindeln) ergibt. Es ist auch richtig, reflektierendes Metall nicht zu erlauben, damit die Erscheinung des Dachs dem Aussehen einer Bedachung mit Holzschindeln oder Faserzementschiefer nahe kommt. Schliesslich ist es angezeigt, jede andere Farbe zu verbieten mit Ausnahme von matt silbergrau, in der Art des Farbtons alter Schindeln.

Zusammengefasst verlangen sowohl die Bewahrung der Berglandschaft als auch die nachhaltige Entwicklung, die Verwendung von Holz für die Dächer der alpwirtschaftlichen Bauten zu bevorzugen. In diesem Sinne ist es angezeigt, die Erhöhung der Finanzhilfe des Staates für Schindeldächer zu überlegen, nicht herkömmliche Bedachungsmaterialien aus Holz (industriell gefertigte Legeschindeln) ebenfalls zuzulassen und auch für Gebäude der Kategorie B eine Bedachung mit Holz zu verlangen. Falls die Beurteilung der Oekobilanz es rechtfertigt, wird auch die Verwendung von Metall zugelassen werden können, wobei aber gewisse Typen von Metalldächern im Interesse des Landschaftsschutzes und zur Wahrung des Charakters der alpinen Bauten ausgeschlossen bleiben sollen.

Der Staatsrat hält dafür, dass die Motion aus formalen Gründen für nicht zulässig erklärt werden muss.

Er hält es indes für angebracht, entsprechend dem Postulat einen Bericht zum Thema vorzulegen. Er beantragt deshalb dem Grossen Rat, die Motion für nicht zulässig zu erklären, sie gegebenenfalls abzulehnen, und das Postulat anzunehmen.

Auf der Grundlage der obigen Überlegungen und eines innert der gesetzlichen Frist vorgelegten Berichts wird

der Staatsrat prüfen, ob sich Änderungen am Beschluss über die Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen aufdrängen, und bei Bedarf solche Änderungen auch vornehmen.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion und dieses Postulats befinden sich auf S. 22ff.

Motion M1099.10 Jean-Noël Gendre/Ursula Schneider Schüttel (**imposition des dépenses pour les ressortissants étrangers: abrogation de l'art. 14, al. 2 LICD**)¹

Réponse du Conseil d'Etat

L'imposition d'après la dépense est régie par l'article 14 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11) et par l'article 6 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14). Cette dernière disposition a été reprise au niveau cantonal et figure à l'article 14 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD; RSF 631.1). De plus, des dispositions d'exécution ont été prises tant au niveau fédéral (Ordonnance du 15 mars 1993 sur l'imposition d'après la dépense en matière d'impôt fédéral direct; RS 642.123) que cantonal (Arrêté du 20 mars 2001 sur l'imposition d'après la dépense; RSF 631.31). Finalement, elle a fait l'objet d'une circulaire N° 9 de l'Administration fédérale des contributions du 3 décembre 1993.

Les personnes susceptibles d'être imposées selon la dépense sont définies à l'article 14 al. 1 et 2 LICD qui précise:

«¹ Les personnes physiques qui, pour la première fois ou après une absence d'au moins dix ans, prennent domicile ou séjournent en Suisse au regard du droit fiscal, sans y exercer d'activité lucrative, ont le droit, jusqu'à la fin de la période fiscale en cours, de payer un impôt calculé sur la dépense au lieu des impôts sur le revenu et sur la fortune.

² Lorsque ces personnes ne sont pas des ressortissants suisses, le droit de payer l'impôt calculé sur la dépense est accordé au-delà de cette limite.»

Dans le système de l'imposition d'après la dépense, les autorités fiscales calculent l'impôt sur la base de la dépense des contribuables et de leur famille. Le revenu forfaitaire déterminant ne peut être inférieur à cinq fois le loyer ou la valeur locative. De plus, les contribuables concernés sont amenés à remplir une déclaration ad hoc. Aux termes de la loi, cet impôt ne doit pas être inférieur aux impôts calculés d'après le barème ordinaire sur certains éléments bruts de revenu et de fortune.

Dans notre canton, l'imposition d'après la dépense ne joue pas un rôle essentiel. En effet, une cinquantaine

¹ Déposée et développée le 21 mai 2010, BGC p. 878.

de contribuables sont imposés selon ce principe, l'impôt prélevé s'élevant à environ 2,5 millions de francs au total. Cela démontre par ailleurs que Fribourg n'«abuse» pas de cette possibilité.

Mais en réalité, cette possibilité est très importante pour l'attractivité cantonale. Lorsqu'une analyse porte sur l'attractivité comparative des différents lieux de domiciliation de personnes étrangères et/ou de certaines de leurs sociétés, la possibilité de l'imposition à forfait (ou son absence) joue un rôle. Il est donc important que Fribourg continue à avoir cette offre.

La constitutionnalité de cet impôt a donné lieu à différentes discussions au cours des ces dernières années. Le vote populaire du canton de Zurich du 8 février 2009, qui a aboli l'imposition d'après la dépense, ainsi que les diverses interventions et initiatives parlementaires visant à supprimer ce mode d'imposition également déposées dans d'autres cantons ont remis le thème à l'actualité.

La Conférence des Directrices et Directeurs cantonaux des finances (CDF) a ainsi mené une enquête auprès de ses membres au courant de l'année 2009. Sur cette base, elle s'est prononcée pour le maintien de cet instrument de la politique fiscale cantonale. L'imposition d'après la dépense dispose depuis longtemps d'une base légale dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Elle est un outil de politique fiscale utile en termes économique et régionale et l'expression de la souveraineté fiscale des cantons. Une restriction excessive de l'imposition d'après la dépense, voire son abolition, aurait pour conséquence non pas une augmentation mais bien plutôt une baisse des recettes fiscales spécialement dans certains cantons. Les personnes imposées d'après la dépense sont en outre un facteur économique considérable: elles dégagent des investissements importants, ont généralement des dépenses de consommation conséquentes, assurent des places de travail. Cela génère directement ou indirectement des nouvelles recettes (par ex. TVA, impôt sur les gains immobiliers). Il pourrait en résulter, notamment dans des régions et communes à faible structure, des conséquences graves sur le produit de l'impôt et sur l'économie. La Suisse perdrait de son attrait.

Compte tenu des interventions visant à abolir ce mode d'imposition déposées dans plusieurs cantons ainsi que des initiatives populaires à ce sujet, la CDF est d'avis qu'il faut introduire un durcissement modéré du régime de l'imposition d'après la dépense au niveau de la LIFD et de la LHID. Ainsi, sur la base d'un rapport établi par la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID) chargée de présenter des propositions de réforme, elle propose de conserver les principes éprouvés du système. Le droit d'être imposé à forfait au-delà de l'année d'arrivée en Suisse doit être conservé dans la LIFD.

Le Conseil fédéral, en accord avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF),

propose de modifier dans la LIFD et la LHID les conditions d'application de l'imposition d'après la dépense comme suit:

1. Le seuil de la dépense universelle sera fixé dans le cadre de l'impôt fédéral direct et des impôts cantonaux à sept fois le montant du loyer ou de la valeur locative du logement du contribuable chef de ménage ou trois fois le prix de la pension pour le logement et la nourriture.
2. Le seuil de l'assiette de l'impôt sera fixé à 400 000 francs pour l'impôt fédéral direct, les cantons devront également définir un montant minimal de leur choix.
3. L'imposition cantonale d'après la dépense couvrira aussi l'impôt sur la fortune.
4. Pour tous les contribuables déjà imposés d'après la dépense à l'entrée en vigueur de la loi, les conditions actuelles seront maintenues pendant une période transitoire de cinq ans.

L'avant-projet a été mis en consultation en date du 8 septembre 2010 et les milieux intéressés ont jusqu'au 17 décembre 2010 pour donner leur avis. Le Conseil d'Etat est d'avis que cette réforme de l'imposition d'après la dépense constitue une mesure adéquate. En effet, si la législation actuelle fixe les principes applicables en la matière, il est vrai que les cantons jouissent d'un large pouvoir d'appréciation. Or, le projet du Conseil fédéral introduit de nouvelles limites qui répondent en bonne partie aux critiques formulées par les milieux opposés à l'imposition d'après la dépense. Ce faisant, les modifications prévues permettront de garantir l'acceptabilité de cet instrument économique et fiscal important et de sauvegarder en même temps la souveraineté fiscale des cantons. Il soutient également le principe de l'élaboration d'une base légale permettant de fixer les règles applicables dans l'ensemble des cantons.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion auront lieu ultérieurement.

Motion M1099.10 Jean-Noël Gendre/Ursula Schneider Schüttel (Besteuerung nach dem Aufwand der ausländischen Staatsangehörigen – Aufhebung von Artikel 14 Abs. 2 DStG)¹

Antwort des Staatsrates

Die Besteuerung nach dem Aufwand ist in Artikel 14 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11) und in Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemein-

¹ Eingereicht und begründet am 21. Mai 2010, TGR S. 878.

den vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) geregelt. Die Bestimmung des StHG wurde ins kantonale Recht übernommen und figuriert als Artikel 14 im Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1). Ausserdem wurden für diese Bestimmungen sowohl auf Bundesebene (Verordnung vom 15. März 1993 über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer; SR 642.123) als auch auf Kantonsebene (Beschluss vom 20. März 2001 über die Besteuerung nach dem Aufwand; SGF 631.31) Vollzugsbestimmungen geschaffen. Weiter konkretisiert wurde die Besteuerung nach dem Aufwand schliesslich auch im Kreisschreiben Nr. 9 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 3. Dezember 1993.

Artikel 14 Abs. 1 und 2 DStG bestimmt den Personenkreis, für den eine Besteuerung nach dem Aufwand in Frage kommt, und hat folgenden Wortlaut:

«¹ *Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in der Schweiz steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.*

² *Sind diese Personen nicht Schweizer Bürger, so steht ihnen das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zu.»*

Bei der Besteuerung nach dem Aufwand bemisst die Steuerbehörde die Steuer nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie. Das massgebende Pauschaleinkommen muss mindestens dem Fünffachen des Mietzinses oder des Mietwertes entsprechen. Die betroffenen steuerpflichtigen Personen haben ausserdem die dafür vorgesehene spezielle Steuererklärung einzureichen. Gemäss Gesetz muss diese Steuer aber mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach dem ordentlichen Tarif berechnete Steuer vom Bruttobetrag gewisser Einkommens- und Vermögenselemente.

In unserem Kanton spielt die Besteuerung nach dem Aufwand keine wesentliche Rolle. So werden rund 50 Personen nach dem Aufwand besteuert, und die Steuern belaufen sich auf insgesamt rund 2,5 Mio. Franken. Dies zeigt auch, dass Freiburg diese Möglichkeit nicht überstrapaziert.

Die Möglichkeit der Pauschalbesteuerung ist aber in Wirklichkeit sehr wichtig für die Attraktivität des Kantons. Wenn es um einen Vergleich der Attraktivität der verschiedenen Orte geht, wo die Ausländer und/oder gewisse ihrer Gesellschaften domiziliert sind, spielt die Möglichkeit der Pauschalbesteuerung (oder das Fehlen einer solchen) eine Rolle. Es ist also wichtig, dass Freiburg diese Möglichkeit auch weiter bietet.

Die Verfassungsmässigkeit dieser Steuer gab in den letzten Jahren Anlass zu verschiedenen Diskussionen. Die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand im Kanton Zürich mit der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 sowie die verschiedenen parlamen-

tarischen Vorstösse und Initiativen zur Abschaffung der Pauschalsteuer in weiteren Kantonen haben dieses Thema wieder in den Vordergrund gerückt.

So hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) im Laufe des Jahres 2009 eine Umfrage bei ihren Mitgliedern durchgeführt. Auf der Grundlage dieser Umfrage hat sie sich für die Beibehaltung dieses Instruments der kantonalen Steuerpolitik ausgesprochen. Die Aufwandbesteuerung verfügt über eine langjährige gesetzliche Grundlage im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. Sie ist ein volks- und regionalwirtschaftlich nützliches Instrument der Steuerpolitik und Ausdruck der kantonalen Steuerhoheit. Eine übermässige Einschränkung der Aufwandbesteuerung oder gar deren Abschaffung würde die Steuereinnahmen insbesondere in gewissen Kantonen nicht erhöhen, sondern eher senken. Aufwandbesteuerte sind ausserdem ein erheblicher Wirtschaftsfaktor: Sie lösen hohe Investitionen aus, tätigen in der Regel hohe Konsumausgaben, sichern Arbeitsplätze. Dadurch werden indirekt und direkt weitere Einnahmen generiert (z.B. MWST, Grundstückgewinnsteuern). Eine Einschränkung oder die Abschaffung der Aufwandbesteuerung kann insbesondere in strukturschwachen Regionen und Gemeinden schwerwiegende Auswirkungen auf die Steuererträge und die Wirtschaft haben. Die Schweiz würde an Attraktivität verlieren.

In Anbetracht der Vorstösse zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung in mehreren Kantonen sowie der entsprechenden Volksinitiativen spricht sich die FDK für eine moderate Verschärfung der Regulierung der Aufwandbesteuerung auf Ebene des DBG und StHG aus. So schlägt sie auf der Grundlage eines Berichts der Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (KHSt), die mit der Unterbreitung von Reformvorschlägen beauftragt war, vor, die bewährten Grundsätze der Aufwandbesteuerung beizubehalten. Das Recht, über das Zuzugsjahr hinaus nach dem Aufwand besteuert zu werden, soll im DBG weiterhin gegeben sein.

Der Bundesrat schlägt in Übereinstimmung mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) vor, die Voraussetzungen für die Anwendung der Aufwandbesteuerung im DBG und im StHG wie folgt zu modifizieren:

1. Als Mindestlimite für den weltweiten Aufwand soll bei der direkten Bundessteuer und der kantonalen Steuer das Siebenfache des Mietzinses resp. des Mietwerts oder das Dreifache des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung festgelegt werden.
2. Bei der direkten Bundessteuer soll eine minimale Bemessungsgrundlage von 400 000 Franken festgelegt werden; die Kantone sollen ebenfalls einen Mindestbetrag festlegen, sind aber bei dessen Höhe frei.

3. Die Kantone sollen verpflichtet werden, bei der Aufwandbesteuerung die Vermögenssteuer zu berücksichtigen.
4. Für Altfälle soll eine Übergangsfrist von 5 Jahren festgelegt werden.

Der Vorentwurf wurde am 8. September 2010 in die Vernehmlassung geschickt, und die interessierten Kreise können ihre Stellungnahme bis zum 17. Dezember 2010 einreichen. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es sich bei dieser Reform der Aufwandbesteuerung um eine adäquate Massnahme handelt. Die gegenwärtige Gesetzgebung legt zwar die dafür geltenden Grundsätze fest, die Kantone haben aber nichtsdestotrotz einen grossen Ermessensspielraum. Die Vorlage des Bundesrates führt neue Limiten ein, als Antwort auf einen Grossteil der Kritiken der Gegner der Aufwandbesteuerung. So können mit diesen Änderungen sowohl die Akzeptanz dieses volkswirtschaftlich und steuerpolitisch wichtigen Instruments gewährleistet als auch die Steuerhoheit der Kantone gewahrt werden. Er spricht sich auch dafür aus, dass grundsätzlich eine Rechtsgrundlage ausgearbeitet werden soll, in der die für alle Kantone geltenden Regeln festgehalten werden.

Der Staatsrat beantragt Ihnen aus all diesen Gründen, diese Motion abzulehnen.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Motion M1101.10 Eric Collomb/Gabrielle Bourguet (un enfant, une fiscalité)¹

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que, dès le 1^{er} janvier 2011, la déduction pour frais de garde entrera dans la catégorie des déductions générales. Cette modification a été adoptée par le Grand Conseil le 9 novembre 2010. Les explications y relatives figurent dans le message N° 209 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs. La déduction pour frais de garde sera donc encore plus étroitement liée à des coûts effectivement supportés par les contribuables. Les couples mariés dont l'un des deux conjoints choisit de rester au foyer pour se consacrer à l'éducation des enfants ne peuvent ainsi pas revendiquer de coûts pour la garde de leur(s) enfant(s). Le même raisonnement s'applique au contribuable qui, habitant à côté de son lieu de travail, n'obtient aucune déduction pour ses frais de déplacement. Ce dernier n'ayant pas de frais pour les déplacements entre son domicile et son lieu de travail, il ne peut revendiquer aucune déduction à ce titre dans sa déclaration d'impôt. Ces deux exemples démontrent qu'il n'y a, du point de vue de

la systématique fiscale, aucune justification à pouvoir déduire des frais qui ne peuvent être liés à des dépenses effectivement supportées par les contribuables.

Pour cette raison, la situation des familles dont les enfants sont confiés à des tiers contre rémunération et celles dont un parent a fait le choix de rester à la maison pour s'occuper des enfants est foncièrement différente en matière de déductibilité des frais de garde. On ne peut ainsi pas parler d'inégalité de traitement.

Le Conseil d'Etat tient également à préciser que le 80% des couples mariés qui ont deux activités et des enfants ne bénéficient pas de la déduction pour frais de garde (enfants gardés sans rémunération par exemple par les grands-parents, les voisins, etc.). Le même raisonnement est également valable pour les familles monoparentales avec activité lucrative. Il ressort des statistiques fiscales de l'année 2008 que les contribuables avec enfants à charge étaient au nombre de 38 559 et que le 85% (25 527 contribuables mariés et 7121 contribuables familles monoparentales) ne bénéficiait d'aucune déduction pour frais de garde. Or, sur les 25 527 contribuables mariés avec enfants, 18 112 exerçaient une double activité alors que pour les familles monoparentales avec enfants, seules 599 n'exerçaient aucune activité lucrative. Il y a donc 24 634 contribuables (avec 42 810 enfants) qui pourraient bénéficier de la déduction pour frais de garde, mais qui ne peuvent pas la faire valoir parce que la garde de leurs enfants n'engendre pas de frais.

Tant les couples mariés avec double activité des conjoints que les familles monoparentales avec activité lucrative (représentant près des $\frac{2}{3}$ des contribuables avec enfant) n'ont pas de frais de garde, ne bénéficient d'aucune déduction à ce titre et ne pourraient pas non plus, pour une grande majorité, bénéficier de la déduction proposée par les motionnaires. N'y aurait-il pas là une discrimination entre ces contribuables qui ne peuvent rien déduire et les contribuables visés par la motion qui se verraient accorder une déduction importante?

Les motionnaires introduisent la notion de «taux de présence au foyer» pour déterminer si la déduction sociale qu'ils proposent doit être accordée en totalité, partiellement ou pas du tout. Comme cette information n'est pas connue des autorités fiscales, il conviendrait tout d'abord de lui donner une définition. L'absence du foyer d'un des conjoints pour tout autre motif que l'exercice d'une activité lucrative peut-elle néanmoins être considérée comme de la présence au foyer, et si oui, à quelles conditions? S'il faut se baser sur le taux d'occupation, la situation est similaire, à savoir que cette information est le plus souvent inconnue du fisc. Et même dans les cas où cette information était communiquée par les contribuables, comment interpréter la notion de «présence au foyer»? Il se peut en effet que, dans un couple, un des conjoints travaille à 50% tout en étant présent dans son foyer la journée lorsque ses enfants ont besoin de lui (cette situation existe par exemple en cas de travail de nuit ou de travail à domicile). En suivant la proposition des motionnaires, cette famille n'aurait pas droit à la déduction sociale supplémentaire car le conjoint travaille à plus de 30%. N'y

¹ Déposée et développée le 7 juin 2010, BGC p. 1054.

aurait-il pas là une inégalité de traitement? Il en est de même pour un couple qui, travaillant l'un à 70% et l'autre à 30% auraient droit à la déduction alors que si l'activité était réparti à raison de 50%/50%, la déduction n'est plus admise. La situation se compliquerait encore en présence d'une activité lucrative indépendante et/ou de collaboration du conjoint dans l'activité de l'autre: comment déterminer le taux d'occupation ou de présence au foyer dans ces deux cas de figure?

Le Conseil d'Etat tient à mettre en évidence une situation particulière, à savoir celle des familles monoparentales. Pour de nombreux foyers à un seul parent, celui-ci n'a souvent pas d'autre choix que d'exercer une activité lucrative pour subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants. Cette catégorie de contribuables se verrait dans sa très grande majorité exclue des bénéficiaires de la déduction proposée du seul fait qu'elle exerce une activité lucrative à un taux supérieur à 30%. Il peut ainsi paraître choquant de priver un contribuable d'une déduction sociale octroyée dans les cas où un des parents renonce à son activité lucrative pour s'occuper de ses enfants alors que ce contribuable n'a pas d'autre choix que d'exercer une activité lucrative. De plus, comme déjà dit ci-dessus, une très grande majorité des familles monoparentales avec activité lucrative ne peut pas déduire de frais de garde parce que la garde de leurs enfants n'engendre pas de frais.

Finalement, le Conseil d'Etat tient à rappeler que le canton de Fribourg est le seul canton en Suisse qui a décidé d'octroyer une allocation cantonale de maternité aux mamans qui n'exercent aucune activité lucrative, et ceci indépendamment de leur situation financière.

Incidences financières

L'incidence financière calculée pour les contribuables avec enfants, sans deuxième activité et sans frais de garde représente une baisse de recettes fiscales de 6,2 millions de francs pour le canton. Il s'agit toutefois de prendre également en compte les couples dont la 2^e activité est peu importante ainsi que les cas de collaboration occasionnelle du conjoint dans l'activité de l'autre. Ainsi, l'incidence financière se situerait au total à quelque 10 millions de francs pour le canton et à quelque 8 millions de francs pour les communes.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat figurent en pp. 44ss.

Motion M1101.10 Eric Collomb/Gabrielle Bourguet (gleiche Steuerabzüge für alle Kinder)¹

Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat weist zunächst darauf hin, dass der Kinderbetreuungsabzug ab dem 1. Januar 2011 unter die

allgemeinen Abzüge fällt. Diese Änderung ist vom Grossen Rat am 9. November 2010 genehmigt worden. Die diesbezüglichen Erläuterungen sind der Botschaft Nr. 209 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern zu entnehmen. Der Kinderbetreuungsabzug wird also noch enger an die von den Steuerpflichtigen effektiv getragenen Kosten gebunden sein. Ehepaare, bei denen ein Ehepartner beschliesst, zuhause zu bleiben und sich um die Kinder zu kümmern, können somit keine Kosten für die Kinderbetreuung geltend machen. Das gleiche gilt für Steuerpflichtige, die ganz in der Nähe ihres Arbeitsortes wohnen und auch keinen Abzug für den Arbeitsweg vornehmen können. Da sie keine Kosten für den Weg zwischen Wohn- und Arbeitsort haben, haben sie keinen Anspruch auf einen solchen Abzug in ihrer Steuererklärung. Diese beiden Beispiele zeigen, dass es nach steuerrechtlicher Systematik keinen Grund dafür gibt, Kosten abziehen zu können, die sich nicht in Zusammenhang mit effektiv von den Steuerpflichtigen getragenen Ausgaben bringen lassen.

Aus diesem Grund unterscheidet sich die Situation der Familien, die ihre Kinder gegen Entgelt fremdbetreuen lassen, hinsichtlich Abzugsfähigkeit der Betreuungskosten ganz grundlegend von der Situation der Familien, in denen ein Elternteil zu Hause bleibt, um sich um die Kinder zu kümmern. Man kann hier also nicht von rechtungleicher Behandlung sprechen.

Der Staatsrat weist auch darauf hin, dass 80% der Ehepaare mit Kindern, von denen beide Elternteile berufstätig sind, gar keinen Kinderbetreuungsabzug beanspruchen, weil die Kinder kostenlos betreut werden, beispielsweise von den Grosseltern, von Nachbarn usw. Das Gleiche gilt für erwerbstätige Alleinerziehende. Gemäss Steuerstatistik des Jahres 2008 gab es 38 559 Steuerpflichtige mit unterhaltsberechtigten Kindern, von denen 85% (25 527 Verheiratete und 7121 Alleinerziehende) gar keinen Betreuungsabzug beanspruchten. Von den 25 527 Ehepaaren mit Kindern schliesslich waren in 18 112 Fällen beide Ehepartner berufstätig, während von den Alleinerziehenden nur 599 nicht berufstätig waren. Somit könnten theoretisch 24 634 Steuerpflichtige (mit 42 810 Kindern) den Kinderbetreuungsabzug in Anspruch nehmen. Sie können ihn aber nicht geltend machen, weil sie die Betreuung ihrer Kinder nichts kostet.

Sowohl die Doppelverdiener-Ehepaare als auch die berufstätigen Alleinerziehenden (die zusammen fast $\frac{2}{3}$ der Steuerpflichtigen mit Kindern ausmachen), die keine Betreuungskosten haben und somit keinen Abzug dafür geltend machen können, könnten grösstenteils auch nicht vom Abzug profitieren, den die Motionäre vorschlagen. Wäre dies nicht eine Diskriminierung der Steuerpflichtigen, die nichts abziehen könnten, gegenüber den von der Motion angesprochenen Steuerpflichtigen, denen ein beträchtlicher Abzug gewährt würde?

Zur Bestimmung, ob der Sozialabzug voll, teilweise oder gar nicht zu gewähren ist, führen die Motionäre den Begriff der «Präsenz zu Hause» ein. Da die Steuerbehörden über keine entsprechende Information ver-

¹ Eingereicht und begründet am 7. Juni 2010, TGR S. 1054.

fügen, müsste dieser Begriff zuerst definiert werden. Wenn nun ein Elternteil aus anderen Gründen als der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ausser Haus ist, zählt das dann trotzdem als «Präsenz zu Hause», und wenn ja zu welchen Bedingungen? Ein ähnliches Problem stellt sich, wenn man sich auf den Beschäftigungsgrad stützen muss, denn auch hier verfügen die Steuerbehörden meistens über keine Informationen. Und selbst wenn die Steuerpflichtigen der Steuerbehörde diese Information geben würden, wie soll dann der Begriff der «Präsenz zu Hause» interpretiert werden? Es ist durchaus möglich, dass einer der beiden Ehepartner zu 50% arbeitet und dabei tagsüber, wenn die Kinder ihn brauchen, zu Hause präsent ist, (dies ist etwa bei Nacharbeit oder Heimarbeit der Fall). Nach dem Vorschlag der Motionäre hätte eine solche Familie keinen Anspruch auf den zusätzlichen Sozialabzug, da der Ehepartner ein Beschäftigungsgrad von über 30% hat. Bestünde hier nicht eine Ungleichbehandlung? Das gilt auch für den Fall eines Ehepaares, das zum Beispiel Anspruch auf den Abzug hat, wenn ein Ehepartner zu 70% und der andere zu 30% arbeitet, bei einer Aufteilung von 50% und 50% hingegen den Abzug nicht mehr geltend machen könnte. Bei einer selbstständigen Erwerbstätigkeit und/oder der Mitarbeit des Ehepartners im Betrieb des andern wird die Lage noch komplizierter: Wie soll der Beschäftigungsgrad oder die Präsenz zu Hause in diesen beiden Fällen bestimmt werden?

Der Staatsrat möchte speziell auf die besondere Situation der Einelternfamilien eingehen: Zahlreiche Alleinerziehende haben oft keine andere Wahl und müssen aus rein finanziellen Gründen einer Erwerbstätigkeit nachgehen, um über die Runden zu kommen. Die meisten Alleinerziehenden hätten allein deshalb keinen Anspruch auf den vorgeschlagenen Abzug, da sie eine Erwerbstätigkeit von über 30% ausüben. So kann es stossend erscheinen, wenn Steuerpflichtige, die gezwungenermassen einer Erwerbstätigkeit nachgehen, keinen Anspruch auf einen Sozialabzug haben, der in den Fällen, in denen ein Elternteil auf seine Erwerbstätigkeit verzichtet, um sich um seine Kinder zu kümmern, gewährt wird. Wie bereits erwähnt, kann überdies ein Grossteil der erwerbstätigen Alleinerziehenden auch keine Kinderbetreuungskosten abziehen, weil sie die Betreuung ihrer Kinder nichts kostet.

Schliesslich möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass Freiburg als einziger Kanton in der Schweiz beschlossen hat, allen nicht erwerbstätigen Müttern unabhängig von ihren finanziellen Verhältnissen einen Mutterschaftsbeitrag zu gewähren.

Finanzielle Auswirkungen

Die für die Steuerpflichtigen mit Kindern und ohne Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils und ohne Kinderbetreuungskosten berechneten finanziellen Auswirkungen belaufen sich auf 6,2 Millionen Franken für den Kanton. Zusätzlich müssen aber auch diejenigen Ehepaare miteinbezogen werden, bei denen der eine Ehepartner eine geringfügige Erwerbstätigkeit ausübt, und diejenigen Ehepaare, bei denen der eine Ehepartner gelegentlich beim anderen mitarbeitet. Die finanzielle

Einbusse würde sich somit auf 10 Millionen Franken für den Kanton und etwa 8 Millionen Franken für die Gemeinden belaufen.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher die Abweisung dieser Motion.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf S. 44ff.

Motion M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler (baisse de l'imposition fiscale)¹

Réponse du Conseil d'Etat

En comparaison intercantonale, la fiscalité fribourgeoise est effectivement encore élevée. Durant ces dernières années, le Conseil d'Etat a démontré sa volonté de réduire cet écart en proposant au Grand Conseil des réductions d'impôt chaque fois que le projet de budget le permettait.

En effet, durant la présente législature, tant les impôts des personnes physiques que ceux des personnes morales ont été réduits à plusieurs reprises. Pour les personnes physiques, les baisses d'impôt ont été essentiellement réalisées par les coefficients cantonaux qui ont été ramenés de 108,9 à 100%, par la compensation des effets de la progression à froid, par une augmentation des déductions sociales pour enfants et des frais de garde, par l'allègement de l'imposition des prestations en capital, par la réduction du splitting et par une baisse de l'impôt sur la fortune. Pour les personnes morales, les réductions fiscales ont été notamment réalisées par les coefficients cantonaux qui ont été ramenés de 108,9 à 100%, par une baisse complémentaire des taux d'impôt sur le bénéficiaire et le capital d'environ 15%, ainsi que par la suppression de l'impôt spécial frappant les immeubles appartenant aux sociétés, associations et fondations.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette politique de baisse d'impôt doit être maintenue, mais seulement dans la mesure où les capacités financières des collectivités publiques le permettent. Or, les motionnaires proposent un échancier qui couvre les années 2011 à 2016. Pour l'année 2011, des réductions de la fiscalité ont déjà été adoptées par le Grand Conseil le 9 novembre 2010 et sont prises en compte dans le budget adopté le 10 novembre 2010. Aussi, les propositions qui concernent l'année 2011 ne sauraient être examinées. Pour les années suivantes, les motionnaires partent du principe que les prochains budgets seront excellents malgré les nombreuses dépenses nouvelles votées récemment par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat tient d'emblée à relever qu'il ne partage pas cet optimisme.

¹ Déposée et développée le 17 juin 2010, BGC p. 1055.

Selon les articles 69ss de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC) (RSF 121.1), la motion est la proposition faite au Grand Conseil d'obliger le Conseil d'Etat à lui présenter un projet d'acte, en l'espèce un projet de loi modifiant la LICD. Si la motion est acceptée, le Conseil d'Etat dispose d'un délai d'une année pour lui donner suite. La réponse à cette motion doit être fractionnée étant donné que le Conseil d'Etat n'accepte pas ou ne rejette pas en bloc toutes les propositions.

Le Conseil d'Etat se détermine comme suit sur les différents points de la motion:

1) *Baisse de l'impôt des personnes physiques*

Les motionnaires proposent une baisse du tarif d'imposition des personnes physiques qui irait dans le sens d'une diminution de 30% du taux d'impôt pour les bas revenus, baisse qui serait dégressive sur le barème et qui aboutirait à 5% au niveau des hauts revenus. Cette baisse devrait intervenir selon un échéancier de 5 ans, soit deux sixièmes en 2011 et un sixième par année en 2012, 2013, 2014 et 2015. Selon les motionnaires, cette baisse aurait une incidence financière de 50 millions de francs pour 2011 et 25 millions de francs supplémentaires pour les années suivantes, soit un montant de l'ordre de 150 millions de francs d'ici à 2015.

Dans la suite des projets de baisse d'impôt transmises au Grand Conseil ces dernières années, le Conseil d'Etat se déclare d'accord, sur le principe, de proposer de nouvelles réductions des impôts sur le revenu des personnes physiques. Toutefois, il ne saurait faire de promesses sur le respect de l'échéancier proposé. D'autre part, comme la charge fiscale des personnes physiques n'est pas seulement influencée par le barème de l'impôt, il est vraisemblable que d'autres mesures, notamment en faveur des familles, devront être examinées en parallèle.

L'incidence financière devrait être légèrement supérieure à celle annoncée par les motionnaires et les 5 baisses consécutives provoqueraient une baisse de l'impôt cantonal de 170 millions de francs. L'incidence financière pour les communes s'établirait à 131 millions de francs.

Le Conseil d'Etat propose d'accepter cette partie de la motion, mais uniquement dans le sens que ces prochaines années des baisses d'impôt sur le revenu des personnes physiques devront être proposées.

2) *Baisse du taux d'impôt des personnes morales*

Les motionnaires proposent de baisser les impôts sur le bénéfice et de ramener le taux de l'impôt à 7%, alors qu'il s'élevait à 9,5% lors du dépôt de la motion. Malgré une baisse du taux de 13,2% à 9,5% en dix ans (plus de 28%), la masse fiscale a plus que doublé durant cette période. Ceci démontre qu'un prélèvement raisonnable favorise la fiscalité, l'activité et l'attractivité du canton.

Dans le but d'accroître la compétitivité de notre canton en comparaison intercantonale, de tenir compte que la

possibilité d'octroyer des allègements fiscaux pour l'impôt fédéral direct en application de la lex Bonny est tombée à fin 2010, et d'anticiper les conséquences du dialogue entre la Suisse et l'Union européenne à propos des statuts fiscaux cantonaux, le Conseil d'Etat se déclare d'accord, sur le principe, de réduire le taux de l'impôt sur le bénéfice des sociétés et personnes morales. Il rappelle que le 9 novembre 2010, le Grand Conseil a accepté de réduire le taux à 8,5%. Aussi, la réduction jusqu'à 7% ne pourra s'effectuer dans un délai d'une année, compte tenu de l'incidence financière pour le canton qui s'élève à quelque 15 millions de francs. Les communes seront touchées au même titre pour 11,6 millions de francs.

Le Conseil d'Etat propose d'accepter cette partie de la motion, mais uniquement dans le sens que ces prochaines années des baisses d'impôt sur le bénéfice des personnes morales devront être proposées. Une baisse de la fiscalité des personnes morales correspond aussi à une adaptation à la nouvelle politique économique régionale qui a remplacé sur le plan fédéral ce qu'on appelait communément l'Arrêté Bonny en faveur des régions économiquement défavorisées. Cette baisse s'inscrit également dans le cadre de l'adaptation nécessaire de la fiscalité des entreprises dans la perspective des relations entre la Suisse et l'Union européenne en matière de régimes fiscaux.

3) *Baisse du taux d'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance*

Les motionnaires relèvent que de plus en plus de retraités prélèvent leur capital de prévoyance au moment de la retraite (environ 26% actuellement) et que la tendance veut que les bénéficiaires cherchent à s'installer au moment de leur retraite dans un canton présentant une ponction fiscale raisonnable. Aussi, toujours selon les motionnaires, notre canton doit tout mettre en œuvre pour maintenir les personnes bénéficiaires de ces capitaux dans le canton et éviter ainsi un exode vers des fors fiscaux plus cléments. Les motionnaires proposent une réduction de 50% du taux d'imposition des capitaux de prévoyance et sont persuadés que l'effort fiscal consenti dans ce domaine (environ 8,5 millions de francs par an) trouvera très rapidement une compensation dans l'imposition de capitaux supplémentaires.

Dans le message N° 151 du 1^{er} septembre 2009, le Conseil d'Etat a proposé une réduction moyenne de 10,8% de cet impôt. L'analyse effectuée à cette occasion avait démontré que le 95% de cet impôt provenait de l'imposition de prestation en capital (PC) inférieure à 500 000 francs. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. L'impôt sur les PC, comme cela ressort des exemples ci-après, concernant une personne seule habitant la commune de Fribourg est relativement faible:

PC	Impôt cantonal	Impôt communal	Subtotal	IFD	Total
100 000	2 800.00	2 164.40	4 964.40	718.45	5 682.85
500 000	25 600.00	19 788.80	45 388.80	10 972.65	56 361.45
1 000 000	55 600.00	42 978.80	98 578.80	23 000.00	121 578.80

Aussi, les comparaisons entre cantons doivent s'effectuer en francs d'écart et non seulement en pour-cent. Le Conseil d'Etat considère que l'argument selon lequel le contribuable va déplacer son domicile dans un autre canton en raison du coût de cet impôt n'est pas pertinent. Le contribuable va aussi examiner les autres éléments qui influencent le choix d'un lieu d'établissement. Or, la charge fiscale est un des éléments parmi beaucoup d'autres.

Le Conseil d'Etat considère que cette partie de la motion, dont l'incidence financière s'élève à 8,5 millions de francs pour le canton et à 6,5 millions de francs pour les communes n'est pas une mesure prioritaire à introduire. Aussi, il propose le rejet de cette partie de la motion.

Récapitulation des incidences financières

Telles qu'exprimées par les motionnaires, les propositions de baisses d'impôt représentent une incidence financière pour le canton de 170 millions de francs pour les 5 adaptations consécutives du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de 15 millions de francs pour l'impôt sur le bénéfice des personnes morales et de 8,5 millions de francs pour l'impôt sur les prestations en capital. **Globalement, l'incidence s'établit ainsi à quelque 193,5 millions de francs pour le canton et à quelque 149 millions de francs pour les communes.** Le prélèvement des impôts par les autorités ecclésiastiques est également concerné par ces propositions.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose:

- a) de fractionner la motion;
- b) d'accepter la motion en ce qui concerne:
 - la baisse d'impôt des personnes physiques
 - la baisse du taux d'impôt des personnes morales;
- c) de rejeter la motion en ce qui concerne:
 - la baisse du taux d'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance
 - l'échéancier des mesures proposées.
- d) pour le cas où le fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.
 - La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en pp. 33ss.

Motion M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler (Senkung der Steuerbelastung)¹

Antwort des Staatsrates

Im interkantonalen Vergleich ist die Steuerbelastung im Kanton Freiburg tatsächlich immer noch hoch.

¹ Eingereicht und begründet am 17. Juni 2010, TGR S.1055.

In den letzten Jahren hat der Staatsrat seinen Willen bekundet, die Schere etwas zu schliessen, und dem Grossen Rat Steuersenkungen beantragt, wann immer es der Voranschlag erlaubte.

Tatsächlich sind in der laufenden Legislaturperiode die Steuern sowohl der natürlichen als auch der juristischen Personen mehrmals gesenkt worden. Für die natürlichen Personen erfolgte die steuerliche Entlastung im Wesentlichen über die kantonalen Steuerfüsse, die von 108,9 auf 100% gesenkt wurden, über den Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression, über höhere Sozialabzüge für Kinder und Betreuungskosten, über eine tiefere Besteuerung der Kapitalleistungen, über die Reduktion des Splittingsatzes und über eine Vermögenssteuersenkung. Für die juristischen Personen lief die steuerliche Entlastung insbesondere über die kantonalen Steuerfüsse, die von 108,9 auf 100% gesenkt wurden, über eine weitere Senkung der Gewinn- und Kapitalsteuersätze um rund 15% sowie über die Aufhebung der besonderen Besteuerung der Immobilien von Gesellschaften, Vereinen und Stiftungen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass an dieser Steuersenkungspolitik festgehalten werden muss, aber nur im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand. Die Motionäre schlagen einen Zeitplan von 2011 bis 2016 vor. Für das Jahr 2011 hat der Grosse Rat jedoch bereits am 9. November 2010 Steuersenkungen verabschiedet, die im Voranschlag eingestellt sind, der am 10. November 2010 genehmigt worden ist. Darum wird nicht auf die Vorschläge eingegangen, die das Jahr 2011 betreffen. Für die folgenden Jahre gehen die Motionäre davon aus, dass die kommenden Voranschläge trotz der vielen kürzlich vom Grossen Rat beschlossenen neuen Ausgaben hervorragend ausfallen werden. Der Staatsrat kann sich dieser optimistischen Einschätzung nicht anschliessen.

Nach den Artikeln 69ff. des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) (SGF 121.1) ist die Motion der Antrag an den Grossen Rat, den Staatsrat zu verpflichten, ihm einen Erlassentwurf vorzulegen, in diesem Fall einen Gesetzesentwurf zur Änderung des DStG. Wird die Motion angenommen, so muss ihr der Staatsrat innert einem Jahr die entsprechende Folge geben. Die Antwort auf diese Motion muss aufgeteilt werden, da der Staatsrat nicht alle Vorschläge gesamthaft gutheisst oder ablehnt.

Der Staatsrat äussert sich wie folgt zu den verschiedenen Punkten der Motion:

1) *Senkung der Steuern der natürlichen Personen*

Die Motionäre schlagen eine Senkung des Steuertarifs der natürlichen Personen vor, der auf eine degressive Steuersatzsenkung von 30% für die unteren Einkommen bis 5% für die hohen Einkommen hinausläuft. Diese Senkung sollte in einem Zeitraum von 5 Jahren erfolgen, das heisst zu zwei Sechsteln im Jahr 2011 und zu je einem Sechstel 2012, 2013, 2014 und 2015. Den Motionären zufolge würde diese Steuersenkung für 2011 50 Millionen Franken und in den folgenden

Jahren jeweils 25 Millionen Franken ausmachen, das heisst bis 2015 rund 150 Millionen Franken.

Im Zuge der dem Grossen Rat in den letzten Jahren überwiesenen Steuersenkungsvorlagen erklärt sich der Staatsrat grundsätzlich damit einverstanden, weitere Senkungen der Steuern der natürlichen Personen zu beantragen. Allerdings kann er nicht versprechen, dass der vorgeschlagene Zeitplan eingehalten wird. Da ausserdem die Steuerbelastung der natürlichen Personen nicht nur vom Steuersatz abhängt, müssen wahrscheinlich parallel dazu noch weitere Massnahmen, insbesondere zugunsten der Familien, geprüft werden.

Die finanziellen Auswirkungen dürften etwas höher ausfallen als von den Motionären veranschlagt, und die 5 aufeinanderfolgenden Steuersenkungen würden zu einem Einnahmehausfall von 170 Millionen Franken bei der Kantonssteuer führen. Die Gemeinden müssten mit einer Einnahmehausbusse von 131 Millionen Franken rechnen.

Der Staatsrat beantragt, diesen Teil der Motion gutzuheissen, aber nur in dem Sinne, dass in den nächsten Jahren Einkommenssteuersenkungen für die natürlichen Personen beantragt werden sollen und ohne den Umfang im Voraus festzusetzen.

2) Senkung des Steuersatzes für die juristischen Personen

Die Motionäre schlagen eine Senkung der Gewinnsteuer durch die Herabsetzung des Steuersatzes von 9,5% zum Zeitpunkt der Einreichung der Motion auf neu 7% vor. Trotz einer Steuersatzreduktion von 13,2% auf 9,5% in zehn Jahren (mehr als 28%) hat sich das Steueraufkommen in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt. Dies zeigt, dass sich eine vernünftige Steuererhebung günstig auf die Steuereinnahmen, die Wirtschaftstätigkeit und die Attraktivität des Kantons auswirkt.

Zur Steigerung der interkantonalen Wettbewerbsfähigkeit unseres Kantons, in Berücksichtigung der Tatsache, dass die Möglichkeit von Steuererleichterungen für die direkte Bundessteuer nach der Lex Bonny Ende 2010 weggefallen ist, und zur Vorwegnahme der Konsequenzen aus dem Dialog zwischen der Schweiz und der EU in Bezug auf den kantonalen Steuerstatus befürwortet der Staatsrat grundsätzlich die Senkung des Gewinnsteuersatzes für die Gesellschaften und juristischen Personen. Er erinnert daran, dass der Grosse Rat am 9. November 2010 der Senkung dieses Steuersatzes auf 8,5% zugestimmt hat. Die Steuersatzsenkung auf 7% ist jedoch in Anbetracht der finanziellen Einbusse für den Staat von rund 15 Millionen Franken nicht innert Jahresfrist möglich. Der entsprechende Einnahmehausfall für die Gemeinden beträgt rund 11,6 Millionen Franken.

Der Staatsrat beantragt, diesen Teil der Motion gutzuheissen, aber nur in dem Sinne, dass in den nächsten Jahren Gewinnsteuersenkungen für die juristischen Personen beantragt werden sollen. Eine Steuersenkung für die juristischen Personen entspricht auch einer Anpassung an die Neue Regionalpolitik, die auf

Bundesebene den sogenannten Bonny-Beschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete ersetzt hat. Diese Steuersenkung ist auch in Zusammenhang mit der notwendigen Anpassung der Unternehmensbesteuerung im Hinblick auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bezüglich der Steuerregimes zu sehen.

3) Senkung des Steuersatzes auf Kapitalleistungen aus Vorsorge

Die Motionäre weisen darauf hin, dass sich immer mehr Pensionierte ihr Vorsorgekapital zum Zeitpunkt der Pensionierung auszahlen lassen (gegenwärtig rund 26%) und sich tendenziell in einem steuergünstigen Kanton niederlassen. Den Motionären zufolge muss unser Kanton somit alles daran setzen, die Empfänger dieser Kapitalleistungen im Kanton zu halten und eine Abwanderung an steuerlich vorteilhaftere Orte zu verhindern. Die Motionäre schlagen eine 50%-ige Reduktion des Steuersatzes für Kapitalleistungen aus Vorsorge vor in der Überzeugung, dass sich der entsprechende Einnahmehausfall (rund 8,5 Millionen Franken pro Jahr) sehr bald mit der Besteuerung des zusätzlichen Kapitalvolumens kompensieren lässt.

In der Botschaft Nr. 151 vom 1. September 2009 beantragte der Staatsrat eine durchschnittliche Senkung dieser Steuer um 10,8%. Die damalige Analyse hatte ergeben, dass diese Steuereinnahmen zu 95% aus der Besteuerung von Kapitalleistungen von weniger als 500 000 Franken stammen. Diese Änderung ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Die Steuer auf Kapitalleistungen ist, wie die folgenden Beispiele zeigen, für eine alleinstehende Person mit Wohnsitz in der Stadt Freiburg relativ gering:

Kapitalleistung	Kantonssteuer	Gemeindesteuer	Zwischensumme	DBSt	Total
100 000	2 800.00	2 164.40	4 964.40	718.45	5 682.85
500 000	25 600.00	19 788.80	45 388.80	10 972.65	56 361.45
1 000 000	55 600.00	42 978.80	98 578.80	23 000.00	121 578.80

Die Differenzen im interkantonalen Vergleich sollten daher auch in Franken und nicht nur in Prozent angegeben werden. Für den Staatsrat ist das Argument, die steuerpflichtige Person werde ihren Wohnsitz wegen der Höhe dieser Steuer in einen anderen Kanton verlegen, nicht stichhaltig. Für die Steuerpflichtigen werden bei der Wahl des Wohnsitzes auch andere Faktoren wichtig sein; die Steuerbelastung ist nur ein Faktor unter vielen anderen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass diese Massnahme, die für den Kanton einen Einnahmehausfall von 8,5 Millionen Franken und für die Gemeinden von 6,5 Millionen Franken zur Folge haben wird, nicht vorrangig ist. Darum beantragt er, diesen Teil der Motion abzuweisen.

Finanzielle Auswirkungen zusammengefasst

Die Steuersenkungen in der von den Motionären vorgeschlagenen Form haben für den Kanton eine Einnahmehausbusse von 170 Millionen Franken für die 5 aufeinanderfolgenden Anpassungen des Einkommens-

steuertarifs der natürlichen Personen, von 15 Millionen Franken für die Gewinnsteuer der juristischen Personen und von 8,5 Millionen Franken für die Steuer auf Kapitaleleistungen zur Folge. **Die finanzielle Einbusse würde sich somit auf rund 193,5 Millionen Franken für den Kanton und etwa 149 Millionen Franken für die Gemeinden belaufen.** Alle diese Vorschläge wirken sich auch auf die Kirchensteuer aus.

Der Staatsrat beantragt Ihnen demzufolge:

- a) die Motion aufzuteilen;
- b) die Motion in folgenden Punkten gutzuheissen:
 - Steuersenkung für die natürlichen Personen,
 - Senkung des Steuersatzes für die juristischen Personen;
- c) die Motion in folgenden Punkten abzuweisen:
 - Senkung des Steuersatzes auf Kapitaleleistungen aus Vorsorge,
 - Zeitplan der vorgeschlagenen Massnahmen.
- d) Falls der Grosse Rat die Aufteilung nicht annimmt, beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.
 - Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf S. 33ff.

Motion M1105.10 Jean-Louis Romanens/ Jean-Pierre Siggen (introduction d'une amnistie fiscale cantonale)¹

Réponse du Conseil d'Etat

Les Chambres fédérales ont adopté, le 20 mars 2008, la loi fédérale sur la simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable, et non pas une loi d'amnistie fiscale partielle. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Les modalités régissant le fonctionnement de la dénonciation spontanée non punissable font partie du droit harmonisé.

Dans son message N° 151 du 1^{er} septembre 2009, le Conseil d'Etat a proposé d'intégrer dans la LICD les modalités prévues dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) (RS 642.14). Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et, selon les motionnaires, très peu de contribuables annoncent des avoirs non déclarés.

Il faut relever d'emblée que, lors des discussions en commission parlementaire puis au Grand Conseil à la session d'octobre 2009, aucune remarque n'a été formulée à propos du traitement fiscal des cas de dénonciation spontanée non punissable. Il avait été simple-

ment relevé qu'il s'agissait d'une adaptation au droit fédéral.

Selon les informations du Service cantonal des contributions (SCC), des contribuables ont annoncé spontanément, dès le début de l'année 2010, des éléments de fortune et de revenu non déclarés antérieurement. En 2010, le SCC a traité 89 cas portant sur des capitaux non déclarés de 12,6 millions de francs et des revenus non déclarés de 3,1 millions de francs. Les impôts cantonaux rappelés et les intérêts moratoires se sont élevés à 800 000 francs. Au total (impôts fédéral, cantonal, communaux et paroissiaux), ces contribuables ont dû s'acquitter de quelque 1,6 million de francs.

Sur le fond, les motionnaires invitent le Conseil d'Etat à proposer une disposition légale qui s'écarte du droit fiscal harmonisé. En effet, selon la législation fédérale, le droit du canton se limite à la détermination des barèmes d'impôts, du montant des déductions et des montants exonérés.

Les motionnaires suggèrent la mise en place d'un système moins gourmand au niveau cantonal, à l'instar de ce qui a été introduit dans d'autres cantons, notamment le Jura, le Tessin et éventuellement Genève. Le canton du Jura a effectivement mis en place une procédure de dénonciation simplifiée avec calcul de manière forfaitaire de l'ensemble des impôts. Toutefois, une ventilation est effectuée entre les différents types d'impôts et l'impôt fédéral direct est calculé selon les règles et les barèmes ordinaires. Dans le canton du Tessin, un projet est, à mi-novembre 2010, toujours en discussion auprès de la Commission fiscale du Grand Conseil. A Genève, le Grand Conseil a adopté des dispositions concernant une amnistie partielle. Cette loi sera soumise au vote populaire en février 2011.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que notre loi fiscale est conforme au droit fédéral et doit être maintenue. Il faut également prendre en compte le fait que de nombreux contribuables ont déjà annoncé des éléments de fortune et revenu et ont payé les impôts et intérêts dus; lesdites décisions sont définitives et exécutoires. Si la législation était modifiée, les cas déjà liquidés seraient pénalisés par le fait même que lesdits contribuables ont cherché à se mettre à jour rapidement.

Les nouvelles dispositions mises en place par la Confédération et immédiatement adoptées par le canton de Fribourg sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et produisent des effets. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'on ne peut changer chaque année de dispositif, au risque que ce dernier n'ait aucun résultat. Le risque est en effet que les contribuables concernés attendent chaque fois une nouvelle version plus favorable.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose le rejet de cette motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion auront lieu ultérieurement.

¹ Déposée et développée le 17 juin 2010, BGC p. 1057.

Motion M1105.10 Jean-Louis Romanens/ Jean-Pierre Siggen (Kantonale Steueramnestie)¹

Antwort des Staatsrates

Am 20. März 2008 hat das Bundesparlament das Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige (AS 2008 S. 4453) verabschiedet, kein Gesetz über eine Teilamnestie. Dieses Gesetz ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Die Einzelheiten der straflosen Selbstanzeige gehören zum harmonisierten Recht.

Der Staatsrat hat in seiner Botschaft Nr. 151 vom 1. September 2009 beantragt, die entsprechenden Bestimmungen aus dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) (SR 642.14) ins DStG aufzunehmen. Diese Änderungen sind am 1. Januar 2010 in Kraft getreten, und gemäss den Motionären zeigen nur wenige Steuerpflichtige nicht deklariertes Vermögen an.

Vorauszuschicken ist, dass bei den Diskussionen in der parlamentarischen Kommission und anschliessend bei den Beratungen im Grossen Rat in der Oktobersession 2009 keinerlei Bemerkungen zur steuerlichen Behandlung der straflosen Selbstanzeigen gemacht worden sind. Es wurde einfach darauf hingewiesen, dass es sich um eine Anpassung ans Bundesrecht handelte.

Nach den Informationen, über die die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) verfügt, gibt es durchaus Steuerpflichtige, die seit Anfang 2010 bisher nicht deklarierte Vermögens- und Einkommenselemente angezeigt haben. Im Jahr 2010 sind von der KSTV 89 Fälle bearbeitet worden, in denen es um nicht deklariertes Vermögen im Betrag von 12,6 Millionen Franken und nicht deklariertes Einkommen im Betrag von 3,1 Millionen Franken ging. Die kantonalen Nachsteuern und Verzugszinsen beliefen sich auf 800 000 Franken. Insgesamt (DBSt, Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer) mussten diese Steuerpflichtigen Steuernachzahlungen im Betrag von rund 1,6 Millionen Franken leisten.

In der Sache verlangen die Motionäre vom Staatsrat eine Gesetzesbestimmung, die dem harmonisierten Steuerrecht zuwiderläuft. Nach Bundesgesetzgebung kann nämlich der Kanton nur die Ausgestaltung der Steuertarife, den Betrag der Abzüge und die steuerfreien Beträge bestimmen.

Die Motionäre wollen ein System einführen, mit dem die Steuerpflichtigen auf Kantonsebene weniger geschöpft werden, ähnlich wie in anderen Kantonen, so im Kanton Jura, Tessin und eventuell Genf. Im Kanton Jura ist tatsächlich ein vereinfachtes Anzeigeverfahren mit Pauschalsätzen für sämtliche Steuern eingeführt worden. Allerdings ist die Pauschalmethode auf die Kantons- und Gemeindesteuer beschränkt worden,

und die direkte Bundessteuer wird nach den ordentlichen gesetzlichen Vorschriften und Steuersätzen berechnet. Im Kanton Tessin steht Mitte November 2010 eine entsprechende Vorlage in der Steuerkommission des Grossen Rates noch zur Debatte. In Genf hat der Grosse Rat Bestimmungen über eine Teilamnestie verabschiedet. Dieses Gesetz wird im Februar 2011 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt.

So stellt der Staatsrat fest, dass unser Steuergesetz bundesrechtskonform ist und beibehalten werden muss. Zu berücksichtigen ist auch, dass viele Steuerpflichtige schon Vermögens- und Einkommenselemente angezeigt und die geschuldeten Steuern und Zinsen bezahlt haben. Diese Entscheide sind rechtskräftig und vollstreckbar. Bei einer Änderung der Gesetzgebung würden diejenigen Steuerpflichtigen, die sich um eine rasche Regelung bemüht haben und deren Fall bereits geregelt ist, gerade deshalb benachteiligt.

Die neuen vom Bund eingeführten und vom Kanton Freiburg sofort übernommenen Bestimmungen sind am 1. Januar 2010 in Kraft getreten und rechtswirksam. Nach Ansicht des Staatsrats darf nicht jedes Jahr das System gewechselt werden, da dieses sonst wirkungslos bleibt. Dabei besteht nämlich die Gefahr, dass die betroffenen Steuerpflichtigen jedes Mal auf eine neue, noch vorteilhaftere Version warten.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher die Abweisung dieser Motion.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Motion M1106.10 Raoul Girard (loi sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages)²

Réponse du Conseil d'Etat

1. Dans la législation fribourgeoise, les établissements personnalisés sont en principe soumis à la surveillance du Conseil d'Etat (cf. par exemple art. 1 al. 2 de la loi sur l'Office de la circulation et de la navigation [RSF 122.23.7], art. 1 al. 2 de la loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire [RSF 413.4.1], art. 4 al. 1 de la loi sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg [RSF 911.10.1]). Par voie de conséquence, cette autorité est également chargée de nommer les directeurs d'établissements (cf. art. 9 al. 1 de la loi sur l'Office de la circulation et de la navigation, art. 9 al. 1 de la loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire, art. 4 al. 2 de la loi sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, art. 16 al. 1 de la loi sur l'assurance des animaux de rente [RSF 914.20.1]).

A noter que, même dans le cas du groupe «e» qui est constitué en société anonyme, le Conseil d'Etat

¹ Eingereicht und begründet am 17. Juni 2010, TGR S.1057.

² Déposée et développée le 17 juin 2010, BGC p. 1058.

conserve d'importantes prérogatives. L'Etat est en effet, de par la loi, l'actionnaire majoritaire de la société et exerce ses droits d'actionnaire par l'intermédiaire du Conseil d'Etat (cf. art. 2 al. 1 et 2 de la loi sur le statut des Entreprises électriques fribourgeoises et de leur caisse de pension, RSF 772.1.1).

Le cas de la Banque cantonale de Fribourg (BCF) est particulier sous cet angle. En vertu de l'article 13 de la loi sur la Banque cantonale de Fribourg, la «Banque est soumise à la surveillance intégrale de la Commission fédérale des Banques» (actuellement la FINMA), le Conseil d'Etat garantissant son assistance administrative et veillant à l'observation des prescriptions légales cantonales. Compte tenu du statut particulier de la BCF, la compétence de nommer le président de la direction générale est attribuée au conseil d'administration de la banque (cf. art. 25 al. 3 let. b de la loi sur la Banque cantonale de Fribourg, RSF 961.1).

2. Dans le domaine de l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages, les compétences du Conseil d'Etat correspondent aux règles énoncées ci-dessus. Les compétences respectives de cet organe et celles du conseil d'administration sont réglées de manière tout à fait classique.

Conformément à l'article 20 de la loi du 6 mai 1965 sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages (RSF 732.1.1), le Conseil d'Etat est en particulier chargé d'adopter les règles d'exécution de la loi, de désigner la Direction à laquelle est rattaché l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments et de nommer les membres du Conseil d'administration ainsi que ceux des commissions de taxation de district. A signaler, dans un domaine très proche, que le Conseil d'Etat est également compétent pour fixer les cantonnements de ramonage (cf. art. 28 de la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels [RSF731.0.1]).

Les attributions du Conseil d'administration de l'ECAB sont principalement fixées à l'article 14 al. 2 de la loi précitée. Elles sont essentiellement de nature administrative et financière. Cet organe est notamment chargé de l'adoption du budget, de l'établissement des comptes et du rapport de gestion, des décisions sur les placements des fonds, de la conclusion des contrats de réassurance. Il est également compétent pour approuver l'engagement par le directeur de l'ECAB des collaborateurs appelés à exercer des fonctions supérieures.

Ces dispositions correspondent aux règles générales et sont en soi satisfaisantes. Elles respectent en particulier le principe selon lequel le Conseil d'Etat, en sa qualité d'organe de surveillance, assume une responsabilité générale, qui comprend celle de la désignation des organes responsables. La modification législative demandée par la motion ne se justifie dès lors pas.

3. Il est cependant important de noter que le Conseil d'Etat a prévu de réviser globalement la loi sur l'as-

surance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages en 2011. La détermination des compétences des organes de cet établissement et son statut font, comme l'ensemble des dispositions de cette loi, partie des questions qui seront traitées dans le cadre des travaux de révision programmés.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en pp. 14ss.

Motion M1106.10 Raoul Girard (Gesetz über die Versicherung der Gebäude gegen Brand und andere Schäden)¹

Antwort des Staatsrates

1. In der freiburgischen Gesetzgebung sind die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit in der Regel der Aufsicht des Staatsrates unterstellt (vgl. z.B. Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt [SGF 122.23.7], Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Kantonale Lehrmittelverwaltung [SGF 413.4.1], Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg [SGF 911.10.1]). Folglich ist diese Behörde auch zuständig für die Ernennung der Anstaltsdirektoren (vgl. Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt, Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Kantonale Lehrmittelverwaltung, Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg, Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Nutztiersversicherung [SGF 914.20.1]).

Hervorzuheben ist, dass selbst bei der «groupe e», die als Aktiengesellschaft ausgestaltet ist, der Staatsrat wichtige Vorrechte bewahrt. Der Staat ist in der Tat von Gesetzes wegen Hauptaktionär der Gesellschaft und übt seine Aktionärsrechte durch den Staatsrat aus (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Rechtsform der Freiburger Elektrizitätswerke und ihrer Pensionskasse, SGF 772.1.1).

Unter diesem Gesichtspunkt stellt die Freiburger Kantonalbank (FKB) einen Sonderfall dar. Nach Artikel 13 des Gesetzes über die Freiburger Kantonalbank untersteht die Bank «vollumfänglich der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission» (gegenwärtig die FINMA), wobei der Staatsrat seine administrative Unterstützung gewährt und dafür sorgt, dass die Bank die kantonalen gesetzlichen Vorschriften einhält. In Anbetracht der Sonderstellung der FKB liegt die Zuständigkeit zur Ernennung des Präsidenten der Generaldirektion beim Verwaltungsrat der Bank (vgl. Art. 25 Abs. 3 Bst. b des Gesetzes über die Freiburger Kantonalbank, SGF 961.1).

¹ Eingereicht und begründet am 17. Juni 2010, TGR S. 1058.

2. Im Bereich der Versicherung der Gebäude gegen Brand und andere Schäden entspricht die Zuständigkeit des Staatsrates den oben erörterten Regeln. Die jeweiligen Befugnisse dieses Organs und des Verwaltungsrates sind auf ganz klassische Weise geregelt.

Gemäss Artikel 20 des Gesetzes vom 6. Mai 1965 über die Versicherung der Gebäude gegen Brand und andere Schäden (SGF 732.1.1) ist der Staatsrat insbesondere beauftragt, die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz zu erlassen, die Direktion zu bezeichnen, der die Gebäudeversicherung zugewiesen ist, und die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Bezirksschätzungskommissionen zu ernennen. Zu betonen ist, dass der Staatsrat auf einem der Gebäudeversicherung sehr nahe liegenden Gebiet ebenfalls zuständig ist für die Festlegung der Kaminfegerkreise (vgl. Art. 28 des Gesetzes betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden [SGF 731.0.1]).

Die Befugnisse des Verwaltungsrates der KGV sind vor allem in Artikel 14 Abs. 2 des genannten Gesetzes festgelegt. Sie sind hauptsächlich administrativer und finanzieller Art. Dieses Organ hat namentlich die Aufgabe, den Voranschlag zu beschliessen, die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht zu verabschieden sowie die Vermögensanlagen und die Rückversicherungsverträge zu beschliessen. Ebenso ist er zuständig für die Genehmigung der Anstellung von Mitarbeitern für höhere Funktionen durch den Direktor der KGV.

Diese Bestimmungen entsprechen den allgemeinen Regeln und sind an sich zufriedenstellend. Sie beachten namentlich den Grundsatz, dem zufolge der Staatsrat in seiner Eigenschaft als Aufsichtsorgan eine allgemeine Verantwortlichkeit übernimmt, die auch die Bezeichnung der verantwortlichen Organe umfasst. Die in der Motion vorgeschlagene Gesetzesänderung rechtfertigt sich somit nicht.

3. Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass der Staatsrat beabsichtigt, 2011 eine Gesamtrevision des Gesetzes über die Versicherung der Gebäude gegen Brand und andere Schäden vorzunehmen. Die Festlegung der Befugnisse der Organe dieser Anstalt und deren Rechtsstellung bilden wie die Gesamtheit der Bestimmungen dieses Gesetzes Teil der Fragen, die im Rahmen der geplanten Revisionsarbeiten abzuklären sein werden.

In Anbetracht dieser Darlegungen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

- Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf S. 14ff.

Motion M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting (réduction de l'imposition des véhicules)¹

Réponse du Conseil d'Etat

Selon l'article 1a de la LIVA introduit en 1989, le Grand Conseil peut adapter le tarif des impôts sur les véhicules à l'indice moyen annuel des prix à la consommation (IPC). Jusqu'en 2000, le système prévoyait une majoration du tarif d'un dixième au moins, pour autant que l'IPC ait progressé de 10%. En 2001, ce système a été révisé; l'indexation du tarif peut désormais se faire dès qu'une variation de 5% est enregistrée. Le Grand Conseil s'est régulièrement prononcé sur le tarif en procédant aux indexations suivantes: 10% en 1992 et 1994, 5% en 2001 et 2006. Des adaptations ponctuelles ont également été faites sur certains groupes de tarif:

Quand	Genre de véhicules/ groupe de tarifs	Adaptation	Requérant
1999	Motocycles	+ 15% pour les cylindrées > 50 cm ³	Conseil d'Etat
1999	Voitures automobiles et véhicules utilitaires jusqu'à 999 kg de charge utile	+ 10% pour les cylindrées > 2600 cm ³	Conseil d'Etat
2006	Camions	– 9%	Association suisse des transports routiers, section Fribourg
	Remorques	– 26%	
	Véhicules articulés	– 7%	
	Autocars de plus de 25 places	– 17%	

Ci-après, un comparatif du dernier indice national disponible (100 points = moyenne suisse) relatif à la charge fiscale des véhicules et remorques:

Genre de véhicules	Indice FR
Voitures de tourisme	111,7
Motocycles	126,2
Remorques	99,7
Camions	107,7
Tracteurs pour semi-remorques	103,4
Indice général pour tous les genres	111,5

Source: Administration fédérale des contributions: «Charge fiscale en suisse, Chefs-lieux des cantons/Nombres cantonaux 2006»

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la motion des députés Eric Collomb et Claudia Cotting. Il justifie sa position en s'appuyant sur les motifs suivants:

1. Les motionnaires relèvent que, ces dernières décennies, la facture d'impôt des détenteurs de véhicules n'a fait que progresser. Malgré une indexation totale de 30% entre 1992 et ce jour, l'imposition des véhicules fribourgeois est proche de la moyenne suisse (2001: 108,0 points, 2006: 111,5 points). D'une part, la majorité des cantons procèdent également à des indexations de tarif, d'autre part, des réductions

¹ Déposée et développée le 8 octobre 2010, BGC p. 1852.

significatives pour certains groupes de tarifs de la LIVA ont été réalisées en 2006.

L'exemple du canton du Valais relevé dans la motion nécessite un commentaire. Ce canton pratique une imposition réduite des véhicules. Cette politique résulte certainement de ses spécificités, à savoir une faible densité d'habitants ainsi qu'une forte dispersion spatiale.

2. Il convient de relever que le Grand Conseil a décidé, dans la session d'octobre 2010, d'exonérer pour une durée de 3 ans les voitures de tourisme de catégorie d'efficacité A, dont la première mise en circulation est réalisée dès le 1^{er} janvier 2011. Il a ainsi donné suite à une motion qui avait demandé de favoriser les voitures «propres».
3. Selon une étude récente du TCS relative aux frais découlant d'un véhicule conventionnel avec un kilométrage annuel de 15 000 km, la charge la plus importante concerne l'amortissement (31%), suivie immédiatement par les coûts du carburant (14%) et les frais de garage (14%). Quant aux autres groupes de frais (entretien et réparation, pneumatiques, assurance) ils se situent chacun entre 8 à 9%. En comparaison, l'impôt cantonal sur les véhicules, à hauteur de 3,5%, ne représente qu'une faible part de l'ensemble des frais.
4. L'impôt sur les véhicules et les remorques génère un produit net arrondi à 56 millions de francs pour le canton, respectivement 24 millions de francs pour les communes. Même si cet impôt n'est pas affecté, on constate que ces produits ne couvrent pas les charges directes relatives à la mise à disposition des infrastructures routières ainsi que d'autres charges indirectes, telles que la gestion et la surveillance du trafic par la police.

Un positionnement cantonal en dessous de la moyenne suisse entraînerait une réduction de 10 à 12% des recettes fiscales.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose le rejet de cette motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en pp. 17ss.

Motion M1108.1 Eric Collomb/Claudia Cotting (Reduzierung der Fahrzeugbesteuerung)¹

Antwort des Staatsrats

Gemäss dem 1989 eingeführten Artikel 1a des BMfzG kann der Grosse Rat den Tarif der Steuern für Fahrzeuge dem durchschnittlichen Jahresindex der Konsumentenpreise (LIK) anpassen. Bis zum Jahr 2000 sah das System eine Erhöhung des Tarifs um mindestens einen Zehntel vor, wenn der LIK um 10% gestiegen

war. 2001 wurde dieses System revidiert; seither darf eine Indexierung des Tarifs erfolgen, sobald eine Veränderung von 5% zu verzeichnen ist. Der Grosse Rat hat sich regelmässig mit dem Tarif befasst und folgende Indexierungen vorgenommen: 10% in den Jahren 1992 und 1994, 5% in den Jahren 2001 und 2006. Ausserdem sind in einigen Tarifgruppen ebenfalls punktuelle Anpassungen vorgenommen worden:

Wann	Fahrzeugart/ Tarifgruppe	Anpassung	Antragsteller
1999	Motorräder	+ 15% für Hubraum > 50 cm ³	Staatsrat
1999	Personenwagen und Nutzfahrzeuge bis 999 kg Nutzlast	+ 10% für Hubraum > 2600 cm ³	Staatsrat
2006	Lastwagen	– 9%	Schweizerischer Nutzfahrzeugverband, Sektion Freiburg
	Anhänger	– 26%	
	Sattelmotorfahrzeuge	– 7%	
	Autocars mit mehr als 25 Plätzen	– 17%	

Nachfolgend ein Vergleich des letzten verfügbaren Landesindexes (100 Punkte = Schweizer Durchschnitt) in Bezug auf die Steuerbelastung der Fahrzeuge und Anhänger:

Fahrzeugart	Index FR
Personenwagen	111,7
Motorrad	126,2
Anhänger	99,7
Lastwagen	107,7
Sattelschlepper	103,4
Totalindex für alle Arten von Motorfahrzeugen	111,5

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung: «Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte/Kantonsziffern 2006»

Der Staatsrat befürwortet die Motion der Grossräte Eric Collomb und Claudia Cotting nicht. Er begründet seine Haltung wie folgt:

1. Die Motionäre heben hervor, dass die Steuerrechnung der Fahrzeughalter in den letzten Jahrzehnten stets gestiegen ist. Trotz einer Indexierung von 30% von 1992 bis zum heutigen Tag liegt die Besteuerung der freiburgischen Fahrzeuge nahe beim schweizerischen Durchschnitt (2001: 108,0 Punkte, 2006: 111,5 Punkte). Einerseits nimmt die Mehrheit der Kantone ebenfalls eine Tarifindexierung vor, andererseits sind 2006 für einige Tarifgruppen des BMfzG wesentliche Reduktionen durchgeführt worden.

Das in der Motion angeführte Beispiel des Kantons Wallis bedarf einer Erklärung. Dieser Kanton praktiziert eine reduzierte Besteuerung der Fahrzeuge. Diese Politik erklärt sich durch kantonale Eigenheiten, nämlich einer niedrigen Einwohnerdichte sowie einer grossen räumlichen Verteilung.

2. Der Grosse Rat hat zudem in der Oktobersession 2010 beschlossen, für die Personenwagen der Effizienzklasse A, die ab dem 1. Januar 2011 erstmals in Verkehr gesetzt werden, eine Steuerbefrei-

¹ Eingereicht und begründet am 8. Oktober 2010, TGR S. 1852.

ung während 3 Jahren zu gewähren. Er hat damit eine Motion umgesetzt, welche verlangt hatte, die «sauberen» Fahrzeuge durch steuerliche Entlastung zu fördern.

3. Gemäss einer neueren Studie des TCS über die Kosten, die sich für ein herkömmliches Fahrzeug bei jährlich 15 000 gefahrenen Kilometern ergeben, betrifft die grösste Belastung die Abschreibung (31%), unmittelbar gefolgt von den Treibstoffkosten (14%) und den Garagekosten (14%). Was die anderen Kostengruppen anbelangt (Unterhalt und Reparatur, Reifen, Versicherungen), umfasst jede 8 bis 9%. Im Vergleich dazu bildet die kantonale Fahrzeugsteuer in Höhe von 3,5% nur einen geringen Teil der Gesamtkosten.
4. Die Steuer auf Fahrzeugen und Anhängern ergibt einen Reinertrag von aufgerundet 56 Millionen Franken für den Kanton bzw. 24 Millionen Franken für die Gemeinden. Auch wenn diese Steuer nicht zweckgebunden ist, kann festgestellt werden, dass diese Erträge den direkten Aufwand in Bezug auf die Bereitstellung der Strasseninfrastruktur sowie den weiteren indirekten Aufwand wie die Verkehrsbewältigung und -aufsicht durch die Polizei nicht decken.

Eine kantonale Positionierung unterhalb des schweizerischen Durchschnitts hätte eine Reduzierung der Steuereinnahmen um 10 bis 12% zur Folge.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat Ihnen die Ablehnung dieser Motion.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf S. 17ff.

Postulat P2058.09 Claude Chassot/André Ackermann (analyse des avantages et inconvénients du transfert du Service des transports et de l'énergie à la DAEC)¹

Réponse du Conseil d'Etat

En application de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA), le Conseil d'Etat veille à organiser l'administration cantonale de manière rationnelle, efficace et transparente. En matière de mobilité, le Conseil d'Etat a défini ses objectifs dans le défi N° 4 «Préserver notre cadre de vie» de son programme de législation. Il a précisé, en particulier, que «les structures administratives seront adaptées pour permettre une gestion plus efficace des questions complexes liées à la mobilité».

En réponse aux objectifs fixés par le Conseil d'Etat dans son programme de législation, le Groupe de coordina-

tion des transports a été chargé d'effectuer une analyse sectorielle des possibilités de réorganisation de la gestion de la mobilité au sein de l'administration cantonale. Un rapport a été établi et cette problématique a été discutée par le Conseil d'Etat lors de la journée au blanc de février 2010. Ce dernier a par la suite décidé du transfert de l'unité «transports publics» du Service des transports et de l'énergie de la Direction de l'économie et de l'emploi à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions avec effet au 1^{er} janvier 2012.

Compte tenu que le Conseil d'Etat a déjà donné suite à la demande des postulants, il propose au Grand Conseil d'accepter le postulat des députés Claude Chassot et André Ackermann et de considérer la présente réponse, en application de l'article 64 al. 1 et 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC), comme rapport au postulat au sens de l'article 76 de ladite loi.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat figurent en pp. 28ss.

Postulat P2058.09 Claude Chassot/André Ackermann (Untersuchung der Vor- und Nachteile einer Unterstellung des Amts für Verkehr und Energie unter die RUBD)²

Antwort des Staatsrats

In Anwendung des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) sorgt der Staatsrat dafür, dass die Kantonsverwaltung rationell, effizient und transparent organisiert ist. In Bezug auf den Verkehr hat der Staatsrat in der Herausforderung Nr. 4 «Unseren Lebensraum erhalten» seines Regierungsprogramms festgehalten, dass «die Verwaltungsstrukturen angepasst werden sollen, damit die komplexen Fragen im Zusammenhang mit der Mobilität noch effizienter behandelt werden können».

Angesichts der Ziele, die sich der Staatsrat in seinem Regierungsprogramm gesetzt hat, wurde die Koordinationsgruppe für Verkehr beauftragt, eine vertiefte Analyse aufzustellen, mit der sie verschiedene Möglichkeiten einer Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen des Kantons im Bereich der Mobilität abklärt. Ein Bericht wurde verfasst und der Staatsrat hat die Frage anlässlich seines Tags im Schnee vom Februar 2010 besprochen. Daraufhin hat der Staatsrat den Beschluss gefasst, die Einheit «öffentlicher Verkehr» des Amts für Verkehr und Energie von der Volkswirtschaftsdirektion in die Direktion für Raumplanung, Umwelt und Bau mit Wirkung auf den 1. Januar 2012 zu transferieren.

Da der Staatsrat bereits dem Antrag der Postulanten entsprochen hat, lädt er Sie ein, das Postulat der Gross-

¹ Déposé le 13 juillet 2009 et développé le 11 septembre 2009, *BGC* p. 1521.

² Eingereicht am 13. Juli 2009 und begründet am 11. September 2009, *TGR* S. 1521.

räte Chassot und Ackermann erheblich zu erklären und die vorliegende Antwort in Anwendung von Artikel 64 Abs. 1 und 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) als Bericht zum Postulat im Sinne von Artikel 76 GRG zu erachten.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats befinden sich auf S. 28ff.

Postulat P2078.10 Stéphane Peiry (mesures de contrainte et d'urgence pour faire face aux manifestations violentes)¹

Réponse du Conseil d'Etat

1. Il convient de revenir brièvement sur les événements qui ont conduit principalement le député Stéphane Peiry à déposer son postulat. Le 12 juin 2010, une centaine de personnes, dont environ 40 étaient cagoulées, ont manifesté dans les rues de Fribourg, en soutien aux 2 jeunes Français incarcérés dans le cadre de la course-poursuite mortelle sur l'autoroute A1. Des fumigènes classiques et des fusées de détresse ont été lancés en direction de la Prison centrale. Les forces de l'ordre ont dispersé la manifestation en utilisant des balles en caoutchouc. Il a été procédé à une quarantaine d'arrestations et deux policiers ont été blessés dans le cadre de leurs interventions.

2. En matière pénale, il y a lieu de relever que, depuis le 1^{er} janvier 2011, le code de procédure pénale suisse (CPP) remplace les 26 codes cantonaux de procédure pénale existants. En conséquence, si les éléments constitutifs d'infractions continueront à être définis de manière uniforme par le code pénal, les auteurs d'infractions seront désormais poursuivis et jugés selon les mêmes règles de procédure. Cette nouveauté devrait accroître l'efficacité de la poursuite pénale et constituer un facteur supplémentaire de sécurité juridique et d'égalité devant la loi. Elle ne laissera toutefois plus de marge de manœuvre aux cantons en matière procédurale, notamment en matière de délais d'interventions.

L'entrée en vigueur du CPP n'a pas seulement rendu caduc le code de procédure pénale fribourgeois. Il a en effet exigé l'élaboration de dispositions cantonales d'application et a requis des adaptations de l'organisation judiciaire cantonale. Dans ce contexte, le Grand Conseil a adopté le 31 mai 2010 la loi sur la justice (LJ) qui codifie les questions d'organisation judiciaire et qui comprend les dispositions d'application des lois fédérales de procédure (procédure pénale mais également procédure civile et procédure pénale applicable aux mineurs).

Si la procédure pénale est désormais réglée sur le plan fédéral, il n'en demeure pas moins que l'or-

ganisation judiciaire continuera par principe d'être du ressort des cantons. Il faut dès lors se poser la question si, sur le plan organisationnel, des mesures pourraient être prises afin de faciliter l'intervention de la justice face à certains types de délinquants tels que ceux rencontrés lors de manifestations violentes. Il convient de rappeler que la question plus générale de la mise en œuvre d'un tribunal des flagrants délits avait déjà fait l'objet d'un rapport à la suite du postulat N° 230.03 Jacques Morand. Le Conseil d'Etat avait alors constaté que le code de procédure pénale fribourgeois permettait la répression immédiate des infractions flagrantes mineures et n'avait pas retenu le concept du tribunal des flagrants délits.

3. S'agissant des mesures de police, la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol; RSF 551.1) a également été modifiée dans le cadre de la mise en œuvre de la LJ. Des pratiques policières éprouvées ont ainsi d'ores et déjà été codifiées. Au-delà de la clause générale de police, prévue dans le nouvel article 30b LPol, qui permet, sans base légale particulière, de prendre des mesures d'urgence indispensables, on peut citer notamment l'éloignement, l'appréhension et le contrôle d'identité de personnes pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre et/ou de la sécurité publiques (cf. art. 31d et suivants LPol).

Il convient cependant d'analyser si d'autres prérogatives devraient être attribuées à la police dans le cadre de manifestations violentes. Des mesures telles que celles prévues par la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120) et par le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 559.71) pourraient être éventuellement envisagées.

4. Pour ce qui a trait à l'interdiction de manifester le visage masqué ou cagoulé, il convient de relever que certains cantons (Zurich, Berne, Bâle-Ville, Genève, Vaud, notamment) connaissent déjà une telle règle, même si, dans les faits, elle n'est pas toujours facile à appliquer.

5. En conséquence, le Conseil d'Etat est favorable à toute mesure qui a pour objectif de lutter efficacement contre les comportements violents dans le cadre de manifestations. En ce sens, il est disposé à analyser la situation de manière détaillée et à présenter un rapport au Grand Conseil. Il relève que cette étude sera complémentaire au rapport sur le postulat N° 2044.08 Gabrielle Bourguet (concept de sécurité) qui a mis en évidence les mesures existantes, ainsi que celles à développer, en matière de sécurité lors de manifestations publiques.

Le Conseil d'Etat propose dès lors au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat.

– Le vote et la discussion sur la prise en considération de ce postulat figurent en pp. 64ss.

¹ Déposé et développé le 21 juin 2010, BGC 2010 p. 1061.

**Postulat P2078.10 Stéphane Peiry
(Zwangs- und Dringlichkeitsmassnahmen, um gewalttätigen Demonstrationen entgegenzutreten)¹**

Antwort des Staatsrates

1. Zunächst ist kurz auf die Ereignisse zurückzukommen, die Grossrat Stéphane Peiry hauptsächlich dazu bewogen haben, sein Postulat einzureichen. Am 12. Juni 2010 haben an die hundert Personen, wovon 40 verummumt waren, in den Strassen Freiburgs demonstriert. Sie wollten damit zwei junge Franzosen unterstützen, die im Rahmen einer tödlich endenden Verfolgungsjagd auf der Autobahn A1 festgenommen worden waren. Anlässlich der Demonstration waren klassische Rauchbomben und Leuchtraketen in Richtung des Zentralgefängnisses geworfen worden. Die Ordnungskräfte konnten die Demonstration mit Hilfe von Gummigeschossen auflösen. Es erfolgten rund vierzig Festnahmen; zwei Polizeibeamte sind im Rahmen ihres Einsatzes verletzt worden.
2. Es ist hervorzuheben, dass in strafrechtlicher Hinsicht seit dem 1. Januar 2011 die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) die 26 bis dahin bestehenden kantonalen Strafprozessordnungen ersetzt. Während die Tatbestandsmerkmale weiterhin einheitlich nach dem Strafrecht definiert werden, werden die Täter nunmehr ebenfalls alle nach den gleichen Prozessregeln verfolgt und abgeurteilt. Diese Neuheit sollte eine Steigerung der Effizienz der Strafverfolgung bewirken und einen zusätzlichen Faktor für die Rechtssicherheit und die Gleichheit vor dem Gesetz bilden. Sie wird den Kantonen jedoch in prozessualer Hinsicht, namentlich was die Fristen für Interventionen anbelangt, keinen Handlungsspielraum mehr überlassen.

Mit dem Inkrafttreten der StPO ist nicht nur die freiburgische Strafprozessordnung hinfällig geworden. Erforderlich waren in der Tat auch die Ausarbeitung kantonalen Vollzugsverordnungen und Anpassungen der kantonalen Gerichtsorganisation. In diesem Zusammenhang hat der Grosse Rat am 31. Mai 2010 das Justizgesetz (JG) angenommen, das Fragen der Gerichtsorganisation gesetzlich verankert und Bestimmungen zum Vollzug eidgenössischer Verfahrensgesetze umfasst (Strafverfahren, aber auch Zivilverfahren und Strafverfahren, soweit diese auf Jugendliche anwendbar sind).

Wenn auch das Strafverfahren nun auf eidgenössischer Ebene geregelt ist, wird die Gerichtsorganisation grundsätzlich weiterhin Sache der Kantone sein. Es stellt sich daher die Frage, ob auf organisatorischer Ebene Massnahmen getroffen werden könnten, um ein Einschreiten der Justiz gegenüber gewissen Arten von Delinquenten wie jenen, die bei gewalttätigen Demonstrationen auftreten, zu erleichtern. Es ist darauf hinzuweisen, dass die allgemeinere Frage der Schaffung eines Gerichts für

frische begangene Verbrechen bereits im Anschluss an das Postulat Nr. 230.03 Jacques Morand Gegenstand eines Berichtes bildete. Der Staatsrat hatte damals festgestellt, dass die freiburgische Strafprozessordnung bereits eine unverzügliche Bestrafung wegen frisch begangener kleinerer Straftaten erlaubte; er verwarf deshalb das Konzept eines eigens dafür zuständigen Gerichtes.

3. Was die Polizeimassnahmen anbelangt, ist das Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) im Rahmen der Umsetzung des JG ebenfalls geändert worden. Bereits bei dieser Gelegenheit sind bewährte polizeiliche Praktiken gesetzlich verankert worden. Abgesehen von der im neuen Artikel 30b PolG vorgesehenen polizeilichen Generalklausel, die es erlaubt, ohne besondere gesetzliche Grundlage unaufschiebbare Massnahmen zu treffen, können namentlich die Fernhaltung, die Anhaltung oder die Identitätsfeststellung einer Person genannt werden, um die öffentliche Ordnung und/oder Sicherheit aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen (vgl. Art. 31d ff. PolG).

Dennoch ist es angebracht abzuklären, ob der Polizei im Rahmen gewalttätiger Demonstrationen nicht weitere Rechte eingeräumt werden sollten. In Betracht gezogen werden könnten eventuell Massnahmen, wie sie im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) und im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (SGF 559.71) vorgesehen sind.

4. Was das Verummumungsverbot bei Demonstrationen anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass einige Kantone (namentlich Zürich, Bern, Basel-Stadt, Genf und Waadt) bereits eine solche Vorschrift kennen, auch wenn diese in Wirklichkeit nicht immer leicht durchzusetzen ist.
5. Zusammenfassend befürwortet der Staatsrat jede Massnahme, die eine wirksame Bekämpfung gewalttätigen Verhaltens im Rahmen von Demonstrationen zum Ziel hat. Er ist in diesem Sinne bereit, die Situation in allen Einzelheiten zu analysieren und dem Grossen Rat einen Bericht vorzulegen. Er betont dabei, dass diese Studie eine Ergänzung sein wird zum Bericht zum Postulat Nr. 2044.08 Gabrielle Bourguet (Sicherheitskonzept), welcher die bestehenden und die im Sicherheitsbereich anlässlich von öffentlichen Veranstaltungen noch zu entwickelnden Massnahmen aufgezeigt hat.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat folglich, dieses Postulat erheblich zu erklären.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats befinden sich auf S. 64ff.

¹ Eingereicht und begründet am 21. Juni 2010, TGR 2010 S. 1061.

Motion M1113.11 Eric Menoud/Eric Collomb
(initiative cantonale: défiscalisation des allocations familiales pour enfants)

Dépôt

Par motion, et conformément à la LGC (art. 69 let. d), nous demandons au Conseil d'Etat de présenter un projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale afin de défiscaliser les allocations familiales pour enfants.

Modification souhaitée de la
Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes:

Art. 7

⁴ Sont seuls exonérés de l'impôt:
 m. (nouveau) les allocations familiales pour enfants.

Développement

Cette initiative cantonale demande une modification de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. En effet, selon la loi actuelle, il n'est pas possible d'accorder une exonération au niveau cantonal, sans la modification susmentionnée de la loi sur l'harmonisation fiscale.

D'une main, les employeurs soutiennent les familles et paient les allocations familiales, et de l'autre, l'Etat encaisse une partie de cet argent par le biais des impôts! Nous estimons qu'il n'est pas normal que les allocations pour enfants, qui sont destinées à compenser partiellement les coûts liés à la condition de parents et qui sont exclusivement payées par l'employeur, soient imposées comme si elles faisaient partie intégrante du salaire.

Les bénéficiaires des allocations familiales pour enfant voient augmenter leur revenu imposable. Dès lors, ils pourraient être privés d'aides telles que les réductions de primes d'assurance-maladie ou les bourses d'études. De plus, la prise en compte des allocations pour enfants dans le calcul du revenu imposable est contraire au principe de l'imposition selon la capacité économique. Ainsi, les allocations pour enfants peuvent mener à un accroissement de la charge fiscale en raison de la progressivité de l'impôt. Le montant des allocations familiales versé par l'employeur est prévu pour l'enfant, et non pour le fisc.

Le résultat positif de la dernière votation fédérale concernant les allocations familiales ne suffit pas à satisfaire une large majorité de notre population, laquelle est d'avis qu'il faut poursuivre l'allègement des charges qui pèsent sur les familles.

Nombreux sont ceux qui reconnaissent que l'imposition des allocations familiales est un non-sens. Notre pays doit progresser dans le domaine de la protection et du soutien des familles, et la défiscalisation des allocations pour enfants serait un pas important dans cette direction.

La défiscalisation des allocations familiales apporterait les avantages suivants:

1. amélioration du quotidien des familles et des enfants
2. meilleure prise en compte des coûts liés aux enfants et aux dépenses des ménages
3. reconnaissance des efforts des parents pour leurs enfants et pour toute la société
4. soutien direct aux familles à faibles et moyens revenus.

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Postulat P2084.11 Olivier Suter/André Ackermann
(infrastructures et équipements cantonaux destinés à la création artistique professionnelle)

Dépôt

La loi cantonale du 24 mai 1991 sur les affaires culturelles attribue à l'Etat la mission de soutenir la création. Le règlement d'application de la loi précise qu'il s'agit de création artistique professionnelle. Par le présent postulat, nous demandons au Conseil d'Etat d'élaborer un rapport sur sa politique en matière d'infrastructures et d'équipements à disposition des créateurs professionnels de notre canton.

Développement

La loi cantonale définit les rôles respectifs de l'Etat et des communes dans le domaine culturel. Où les communes doivent aider les organisateurs et veiller à la construction et à l'entretien des infrastructures destinées à la présentation de spectacles, l'Etat a pour mission de soutenir en priorité la création artistique professionnelle, conformément, d'une part, à la loi sur la culture du 24 mai 1991, art. 4, al. 1: «*L'état veille et contribue au développement des activités culturelles, principalement dans le domaine de la création*», et, d'autre part, au règlement du 10 mai 2007: «*L'Etat exerce un rôle prioritaire en matière d'aide à la création*».

Des subventions, des aides à la création, ponctuelles ou pluriannuelles, des achats et des commandes sont prévus pour soutenir le travail de création des artistes professionnels fribourgeois. Rien, dans la loi ou dans le règlement, n'est dit au sujet des infrastructures nécessaires à la création: ateliers pour les arts plastiques, studios de répétition ou salles pour la musique, la danse ou le théâtre, locaux administratifs où s'organisent le travail et les tournées. Rien n'est dit non plus sur les équipements de ces locaux.

Il y a quelques années, l'Etat possédait à Fribourg quelques ateliers qu'il louait à des plasticiens à la Villa Gallia. La Commanderie de Saint-Jean faisait jusqu'à récemment l'objet de contrats de location à des grou-

pes de musique ou de théâtre, même si ses espaces n'étaient pas véritablement adaptés aux besoins de la création. Ces lieux ont disparu aujourd'hui comme ont pratiquement disparu dans la capitale et sa périphérie les friches industrielles qui ont longtemps servi de refuge aux créateurs. Les seuls véritables ateliers que possède l'Etat se trouvent à Paris, Berlin ou New York. Ils sont accessibles – sur concours – à deux ou trois artistes par année.

Si les communes, avec l'aide subsidiaire de l'Etat, ont construit les salles qui permettent aujourd'hui à la population fribourgeoise de découvrir spectacles et concerts dans de bonnes conditions, si la direction de Nuithonie peut – sur des périodes courtes – inviter des artistes à finaliser leurs productions dans les locaux réalisés par Coriolis, les infrastructures et équipements cantonaux permettant la création de spectacles, concerts ou expositions sont inexistantes en pays de Fribourg. Un peu comme si, dans le domaine sportif, on disposait uniquement des stades où se déroulent les compétitions, mais pas des terrains d'entraînement.

Alors que l'Etat a le devoir d'encourager la création artistique, l'absence d'infrastructures et d'équipements cantonaux dans ce domaine nous amène à déposer le présent postulat. Nous demandons au Conseil d'Etat de procéder à une analyse de la situation et de présenter un rapport qui devrait notamment répondre aux questions suivantes:

1. Existe-t-il un manque de locaux de création pour les artistes professionnels de notre canton? Quelles infrastructures, quels équipements (type et quantité) sont-ils aux yeux du Conseil d'Etat nécessaires aux artistes pour l'élaboration de leurs créations (ateliers d'arts visuels, salles de répétition pour la danse, la musique, le théâtre, locaux administratifs...)?
2. Si un manque de locaux est avéré, quelles mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il de prendre?
 - Le canton envisage-t-il de regrouper les locaux et les équipements nécessaires dans des bâtiments voués à la création de manière à favoriser des synergies entre artistes et/ou à réaliser des économies d'équipements.
 - Le canton possède-t-il dans son parc immobilier des bâtiments qui se prêteraient, une fois équipés, au travail des créateurs professionnels. Si oui, lesquels? Dans quels délais pourraient-ils être mis à disposition?
 - Le Conseil d'Etat envisage-t-il de construire les locaux manquants? Si oui, quels locaux, où et dans quels délais?
 - Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'autres solutions?
3. Quelle solution le Conseil d'Etat propose-t-il pour assurer le financement (investissements, exploitation) de telles infrastructures?

– Le Conseil d'Etat répondra à ce postulat dans le délai légal.

Postulat P2085.11 Vez Parisima (éducation civique à l'école)

Dépôt

Le Conseil d'Etat est invité à présenter un rapport sur la situation actuelle de l'enseignement de l'éducation civique aux niveaux primaire, secondaire I et secondaire II et du gymnase, ainsi que les changements à introduire dans les nouveaux plans d'étude afin d'améliorer les connaissances civiques des futurs citoyens.

Développement

La Suisse est l'une des plus anciennes démocraties au monde. Les citoyens de notre pays jouissent des droits politiques les plus étendus. Paradoxalement, le niveau de connaissance des institutions politiques de la grande majorité de la population est bien en deçà de ce qu'on devrait pouvoir attendre d'un peuple si étroitement lié aux décisions qui dessinent le destin de son pays.

Cette méconnaissance entraîne plusieurs conséquences fâcheuses telles que:

- le désintérêt des citoyens pour la chose publique
- la méfiance des citoyens à l'égard des institutions
- l'écart grandissant entre les élus et leurs électeurs
- l'abstentionnisme
- l'impact impressionnant des messages simplistes sur la population

Etre citoyen est un statut auquel sont attachés des droits et des devoirs. Pour être citoyen, il faut connaître – du moins dans l'essentiel – la Constitution et les institutions, voire certaines lois. Pour les respecter, il faut adhérer au noyau dur des valeurs et convictions qui les fondent. Cette connaissance n'est pas l'apanage de la seule élite politique; elle peut et doit être accessible à tous.

L'enjeu de l'éducation civique dépasse la famille; cette éducation doit être confiée à l'école. C'est elle qui est la plus à même de former les élèves au rôle de citoyen. Plus le niveau de l'instruction sera élevé, plus petit sera le risque d'endoctriner les citoyens. Le but final est que le plus grand nombre participe au débat public ou du moins qu'il l'observe avec discernement.

L'éducation contre la barbarie recommence à chaque génération, comme le dit André Comte-Sponville. Je rêve que tous soient citoyens; une citoyenneté assumée, sans endoctrinement. C'est seulement alors qu'on pourra affirmer que le peuple a toujours raison!

– Le Conseil d'Etat répondra à ce postulat dans le délai légal.

Questions

Question QA3168.08 Patrice Jordan (buanderie pour les hôpitaux et EMS fribourgeois)

Connaissant la vétusté de l'ensemble des installations des buanderies de l'hôpital cantonal et de Marsens, je souhaite savoir quelle est la position du Conseil d'Etat par rapport à:

- Une réfection des installations existantes?
- Une nouvelle construction centralisée?
- Une privatisation ou une collaboration intercantonale?

Sachant que de nombreux emplois sont touchés par ce secteur, je vous remercie d'avance de votre réponse.

Le 13 octobre 2008.

Question QA3228.09 Patrice Jordan (buanderie de Marsens)

En date du 13 octobre 2008 j'ai posé une question écrite concernant les buanderies de l'Hôpital cantonal et de Marsens, question pour laquelle je n'ai toujours pas eu de réponse à ce jour.

Renseignements pris, je constate que le Conseil d'Etat dispose de deux mois pour y répondre.

Mes questions sont les suivantes:

- Depuis le dépôt de ma précédente question à ce sujet, le Conseil d'Etat a-t-il entrepris des démarches afin de trouver une solution qui puisse et doive maintenir ce secteur d'activité dans le canton et ainsi permettre le maintien de ces places de travail?

Il est clair que je maintiens mes 3 autres questions, à savoir la position du Conseil d'Etat sur:

- Une réfection des installations existantes?
- Une nouvelle construction centralisée?
- Une collaboration intercantonale ou une privatisation?

Il faut encore savoir que bien des EMS suivent également l'avancement de ce dossier avec intérêt, il serait donc souhaitable de trouver une solution assez rapidement.

Le 26 mai 2009.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Au vu de la situation parfois préoccupante dans laquelle se trouvent plusieurs des buanderies traitant le linge des hôpitaux dans le canton, les installations paraissant insuffisantes et désuètes, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a confié à un expert externe, en octobre 2005, un mandat d'étude de faisabilité, dans le but de dresser l'état des lieux

des structures et équipements des divers sites hospitaliers fribourgeois et de proposer des solutions permettant au Conseil d'Etat de prendre les meilleures décisions.

2. Le rapport d'expertise de mars 2006 conclut à l'externalisation du linge des établissements hospitaliers et des établissements médico-sociaux (EMS) vers une blanchisserie industrielle cantonale (BIC), cette nouvelle entité pouvant être soit publique soit privée, sous réserve de la législation sur les marchés publics. Se référant à une note de la DSAS et au rapport d'expertise qui lui a été présenté le 16 mai 2006, le Conseil d'Etat a, en séance du 30 mai 2006, décidé en principe de:

- retenir une variante proposant l'externalisation vers une blanchisserie industrielle cantonale (BIC);
- opter pour une structure juridique du type de celle retenue pour la Société anonyme pour l'incinération des déchets du canton de Fribourg et de la Broye vaudoise (SAIDEF), soit une société anonyme dont l'actionariat est composé de clients qui sont en même temps des entités publiques (partenariat public-privé);
- donner mandat à un comité de pilotage encore à constituer d'entreprendre les démarches en vue de la concrétisation de la variante retenue.

3. Les démarches pour trouver un chef de projet n'ont toutefois pas abouti. Entretemps, la situation a fortement changé avec la création du Réseau hospitalier fribourgeois (HFR) et du Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM). C'est pourquoi, en automne 2008, la DSAS a demandé au chef du Service de la santé publique de réexaminer la situation et d'actualiser le dossier avec les directeurs généraux de ces deux établissements et l'Architecte cantonal, en vue de proposer au Conseil d'Etat une solution définitive.

4. Dans le cadre de cet examen, le même expert externe (auteur du rapport de 2006) s'est vu confier en décembre 2008 un mandat ayant pour objet de mettre à jour les données du rapport de 2006 et de le compléter par la description sommaire des différents acteurs du marché de la blanchisserie et par un nouvel examen des différentes solutions déjà proposées, y compris une solution intermédiaire, solution dite mixte, dans laquelle par exemple le linge hospitalier continuerait à être traité par les buanderies existantes qui se spécialiseraient, le linge des EMS étant quant à lui externalisé partiellement ou totalement. Le rapport complémentaire a été déposé en mars 2009.

Ainsi, au final, l'auteur du rapport d'expertise estime que la solution «BIC» reste la favorite, pour autant que les problèmes juridico-politiques des marchés publics en ce qui concerne les EMS puissent être résolus. Dans la négative, c'est l'externalisation complète qui, à son avis, devrait être choisie, la solution mixte présentée cumulant en fait les in-

convénients tout en réduisant peut-être, il est vrai, leur ampleur.

5. Un autre mandat a également été confié à un avocat de la place en juin 2009 dans le but de clarifier les questions liées aux marchés publics, en fonction des solutions de réorganisation retenues.

Selon cette étude, la création d'une BIC se heurte à deux obstacles juridiques importants. Le premier est lié à la nécessité d'une participation des EMS pour permettre à la nouvelle structure d'atteindre un seuil de rentabilité et d'efficacité. Comme il n'existe aucune disposition légale obligeant les communes ou les associations de communes à un apport du linge des EMS à la BIC, seule la démonstration du caractère économiquement plus avantageux d'une BIC peut permettre de gagner l'adhésion des partenaires communaux et la réalisation d'un tel projet. Le second obstacle dépend de la façon dont les établissements hospitaliers et, le cas échéant, les EMS constitueront juridiquement la BIC. Si elle bénéficie d'un pouvoir organisationnel et décisionnel autonome et/ou peut offrir certaines prestations à d'autres entités, le mandat de traitement du linge des établissements hospitaliers et des EMS doit alors faire l'objet d'une mise en concurrence par une procédure d'appel d'offres selon la législation sur les marchés publics. Cela signifie en conséquence que les seuls investisseurs potentiels dans ce projet sont l'Etat et les communes et qu'il n'est pas envisageable dans ce contexte de rechercher la participation d'un investisseur privé (par exemple une blanchisserie privée).

Ainsi, juridiquement, il est envisageable de créer une BIC, à laquelle les établissements hospitaliers et les EMS peuvent confier le traitement de leur linge directement, sans mise en soumission conformément à la législation sur les marchés publics. En pratique toutefois, la mise en place d'une telle solution satisfaisant aux conditions restrictives de la jurisprudence reviendra certainement à créer une structure ne pouvant que difficilement satisfaire aux exigences d'efficacité et de rentabilité économique; ce d'autant qu'elle nécessite un investissement important que l'Etat sera vraisemblablement seul à supporter.

6. Cet avis a encore été complété par une étude approfondie des questions de la TVA, selon la nouvelle loi sur la TVA entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Les éléments tirés de cette expertise TVA montrent qu'une BIC ne pourrait échapper à un assujettissement à la TVA qu'à des conditions très restrictives et n'ont fait que renforcer les conclusions de l'analyse concernant les marchés publics (cf. pt 5).

7. Dans sa séance du 31 août 2010, le Conseil d'Etat a écarté la solution de l'externalisation complète du traitement du linge des établissements hospitaliers, plus de 45 personnes étant concernées dans les différents sites du HFR et du RFSM. Il a validé la solution proposée par la DSAS, qui prévoit la concentration sur un seul site du traitement du linge du HFR

et du RFSM, ce site étant celui de Marsens. Cette solution implique la fermeture à moyen terme de la buanderie du HFR Fribourg-Hôpital cantonal et de celle du HFR Tafers, la reprise du traitement du linge du HFR Meyriez-Murten actuellement externalisé et l'arrêt, total ou partiel, de la sous-traitance du traitement du linge des quelques EMS.

La solution proposée peut être décrite comme il suit:

a) Locaux et équipements

Cette solution nécessite la modernisation et l'agrandissement des surfaces de la buanderie de Marsens (BEM) qui sera dès lors destinée à traiter essentiellement le linge des deux réseaux hospitaliers du canton dont le tonnage cumulé s'élève à 5-6 tonnes par jour ouvrable. Une telle quantité pourra être traitée à la BEM dans le cadre d'un fonctionnement normal à une équipe, ce qui est le cas aujourd'hui dans les différentes buanderies des hôpitaux.

En terme de réaménagement, on peut citer: renouvellement du parc de machines obsolètes, aménagement du bâtiment notamment création de nouvelles zones de stockage, extension de l'ascenseur, l'acquisition de moyens logistiques complémentaires (camion de livraison), acquisition de nouveaux moyens de gestion (logiciel de gestion nécessaire) et renouvellement du stock de linge du HFR (la BEM travaille avec le système du leasing). La possibilité que certaines installations de Fribourg puissent servir à la BEM est encore à étudier.

Selon les circonstances, on ne peut pas exclure qu'une partie (limitée) du linge soit donnée à l'extérieur en sous-traitance, soit pour des motifs de capacité, soit pour des motifs de sécurité d'approvisionnement.

b) Personnel

Cette solution permet de conserver les emplois dans le secteur public. Une partie du personnel du HFR devra à terme aller travailler à Marsens. Le personnel en surnombre sera soit affecté à d'autres tâches, soit s'en ira par le biais des départs naturels. Les sites du HFR devront garder du personnel pour la gestion du linge sur le site. Toutes ces modifications devraient pouvoir se faire sans licenciement. Les mesures à prendre en application de la loi sur le personnel de l'Etat restent réservées.

c) Gestion

La gestion de cette buanderie sera du ressort du RFSM, mais le HFR souhaite prendre une part active à cette gestion, selon des modalités à fixer.

d) Avantages de la solution proposée

La solution proposée présente les avantages suivants:

- Consolidation de l'activité sur un seul site et gain de productivité;
- Maintien des emplois et de la formation d'apprentis dans le secteur public fribourgeois;
- Indépendance et maîtrise de l'activité;
- Mise à disposition du HFR des surfaces pour d'autres utilisations.

Le Conseil d'Etat attend maintenant le projet définitif de la mise en œuvre de la solution retenue, projet que doit élaborer une commission constituée à cet effet.

Le 30 novembre 2010.

Anfrage QA3168.08 Patrice Jordan (Wäscherei für die Freiburger Spitäler und Pflegeheime)

Da ich weiss, wie alt die Wäschereianlagen des Kantonsspitals und des Behandlungszentrums Marsens sind, möchte ich den Standpunkt des Staatsrates zu den nachfolgenden Punkten kennen:

- Erneuerung der bestehenden Anlagen?
- Neue, zentralisierte Einrichtung?
- Privatisierung oder interkantonale Zusammenarbeit?

Im Bewusstsein, dass zahlreiche Arbeitsplätze von diesem Sektor betroffen sind, danke ich Ihnen jetzt schon für Ihre Antwort.

Den 13. Oktober 2008.

Anfrage QA3228.09 Patrice Jordan (Wäscherei Marsens)

Am 13. Oktober 2008 habe ich eine schriftliche Anfrage im Zusammenhang mit den Wäschereien des Kantonsspitals und des Behandlungszentrums Marsens eingereicht, die bis heute unbeantwortet geblieben ist.

Soweit ich weiss, hat der Staatsrat für die Beantwortung einer Anfrage jeweils zwei Monate Zeit.

Nun stelle ich ihm die nachfolgenden Fragen:

- Hat der Staatsrat, seit Einreichen meiner letzten Anfrage diesbezüglich etwas unternommen, damit dieser Tätigkeitssektor im Kanton aufrechterhalten werden kann und muss und somit auch diese Arbeitsplätze erhalten bleiben?

Selbstverständlich halte ich auch weiterhin an meinen drei vorangegangenen Fragen fest, soll heissen: Mich interessiert der Standpunkt des Staatsrates zu den nachfolgenden Punkten:

- Erneuerung der bestehenden Anlagen?
- Neue, zentralisierte Einrichtung?

- Privatisierung oder interkantonale Zusammenarbeit?

Schliesslich muss noch hinzugefügt werden, dass zahlreiche Pflegeheime das Fortschreiten dieser Akte ebenfalls mit grossem Interesse mitverfolgen; es wäre also wünschenswert, dass möglichst rasch eine Lösung gefunden wird.

Den 26. Mai 2009.

Antwort des Staatsrates

1. Angesichts der z. T. beunruhigenden Situation, in der sich mehrere Wäschereien befinden, die sich um die Wäsche der Spitäler im Kanton kümmern, und weil die Einrichtungen unzureichend und veraltet zu sein scheinen, hat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) im Oktober 2005 bei einer externen Fachperson eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Dabei sollte eine Bestandesaufnahme der Einrichtungen und Ausrüstungen in den verschiedenen Freiburger Spitalstandorten durchgeführt und Lösungen vorgeschlagen werden, auf deren Grundlage der Staatsrat dann die bestmöglichen Entscheide fällen sollte.

2. Der Expertenbericht von März 2006 empfiehlt eine Auslagerung der Wäsche der Spitaleinrichtungen und Pflegeheime in eine kantonale Industriegewäscherei (KIW), wobei diese neue Einrichtung sowohl öffentlich als auch privat sein könnte, unter Vorbehalt der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen. Bezugnehmend auf eine Notiz der GSD und auf den Expertenbericht, der ihm am 16. Mai 2006 unterbreitet wurde, hat sich der Staatsrat in seiner Sitzung vom 30. Mai 2006 grundsätzlich für Folgendes entschieden:

- eine Variante der Auslagerung in eine kantonale Industriegewäscherei (KIW);
- dieselbe Art von Rechtsform, wie für die Kehrichtverbrennungsanlage SAIDEF (Société anonyme pour l'incinération des déchets) des Kantons Freiburg und der Waadtländer Broye, soll heissen: eine Aktiengesellschaft, deren Aktionäre sich aus Kunden zusammensetzt, die gleichzeitig auch öffentliche Einrichtungen sind (öffentlich-private Partnerschaft);
- den Auftrag an einen noch festzulegenden Steueraussschuss, die Schritte im Hinblick auf die Umsetzung der beschlossenen Variante zu unternehmen.

3. Leider konnte bislang noch kein Projektleiter gefunden werden. Aufgrund der Schaffung des freiburger Spitals (HFR) und des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG) hat sich jedoch die Situation in der Zwischenzeit stark verändert. Aus diesem Grund hat die GSD dem Vorsteher des Amtes für Gesundheit im Herbst 2008 den Auftrag erteilt, die Situation noch einmal zu prüfen und die Akte gemeinsam mit den beiden Generaldirektoren der beiden Einrichtungen und dem Kantonsarchi-

tekten aufzufrischen, um dem Staatsrat schliesslich eine endgültige Lösung vorzuschlagen.

4. Im Rahmen dieser Prüfung erhielt derselbe externe Experte, der schon den Bericht 2006 verfasst hatte, im Dezember 2008 den Auftrag, die Angaben aus dem Bericht 2006 auf den neusten Stand zu bringen. Ausserdem sollte er den Bericht mit einem zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Akteure des Wäschereimarktes und einer erneuten Prüfung der bereits vorgeschlagenen Lösungen ergänzen. Darunter sollte auch eine Zwischenlösung («Mischlösung») zu finden sein, bei der z. B. die Spitalwäsche auch weiterhin von den bereits bestehenden Wäschereien gewaschen würde, die sich auf diese Wäsche spezialisieren würden. Die Wäsche der Pflegeheime hingegen würde teilweise oder vollständig ausgelagert. Der ergänzende Bericht lag im März 2009 vor.

Der Autor des Expertenberichts schliesst damit, dass die Lösung einer «KIW» weiterhin die Favoritin ist, jedoch unter der Voraussetzung, dass die politischen und juristischen Probleme im öffentlichen Beschaffungswesen was die Pflegeheime betrifft, gelöst werden können. Sollte dies nicht möglich sein, so sollte seiner Meinung nach die vollständige Auslagerung gewählt werden; die vorgeschlagene Mischlösung reduziert zwar vielleicht die Tragweite der Nachteile, kumuliert diese aber.

5. Im Juni 2009 wurde einem hiesigen Anwalt ein weiteres Mandat erteilt, um die Fragen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen entsprechend den gewählten Restrukturierungslösungen zu klären.

Seiner Studie zufolge stehen der Schaffung einer KIW zwei grosse juristische Hindernisse im Weg: Das erste steht im Zusammenhang damit, dass eine Beteiligung der Pflegeheime notwendig ist, damit die neue Struktur die Gewinn- und Wirksamkeitsschwelle erreichen kann. Weil es keine gesetzliche Bestimmung gibt, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände dazu verpflichtet, die Pflegeheimwäsche in die KIW zu bringen, kann nur die Darlegung des vorteilhaften wirtschaftlichen Charakters einer KIW dazu führen, dass die Partner aus den Gemeinden dem Projekt beitreten und somit auch seine Umsetzung ermöglichen. Das zweite Hindernis hängt davon ab, wie die KIW von den Spitaleinrichtungen, und gegebenenfalls den Pflegeheimen, juristisch aufgebaut wird. Sollte sie über eine Organisationsbefugnis und über eine autonome Entscheidungsbefugnis verfügen und/oder einzelne Leistungen auch anderen Einrichtungen anbieten können, so muss der Auftrag der Wäscheverarbeitung der Spitaleinrichtungen und Pflegeheime Gegenstand eines öffentlichen Ausschreibeverfahrens im Sinne der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen sein. Dies bedeutet, dass der Staat und die Gemeinden die einzigen möglichen Investoren für dieses Projekt sind und dass die Beteiligung eines privaten Investors (z. B. einer privaten Wäscherei) nicht möglich ist.

Somit ist es juristisch gesehen denkbar, eine KIW zu schaffen, der die Spitaleinrichtungen und die Pflegeheime ihre Wäsche direkt übergeben können, ohne Ausschreibung im Sinne der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen. In der Praxis allerdings würde aus der Umsetzung dieser Lösung, die zwar den strengen Anforderungen der Rechtsprechung entspricht, sicherlich eine Einrichtung hervorgehen, die die Anforderungen in Sachen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nur schwer erfüllen könnte; dies umso mehr, als sie einer grossen Investition bedarf, die der Staat vermutlich alleine tragen müsste.

6. Diese Meinung wurde noch durch eine eingehende Prüfung der Fragen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer ergänzt, und zwar in Entsprechung mit dem neuen Mehrwertsteuergesetz, das am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist.

Die Ergebnisse aus dieser Mehrwertsteuer-Prüfung zeigen, dass eine KIW der Mehrwertsteuerpflicht nur unter sehr strengen Voraussetzungen entgehen könnte und bekräftigen somit die Schlussfolgerungen aus der Analyse des öffentlichen Beschaffungswesens (Punkt 5).

7. In seiner Sitzung vom 31. August 2010 hat sich der Staatsrat gegen die Lösung einer vollständigen Auslagerung der Wäscheverarbeitung der Spitaleinrichtungen entschieden, da davon an den verschiedenen HFR- und FNPG-Standorten mehr als 45 Personen betroffen wären. Er hat sich *für* die Lösung der GSD ausgesprochen, die eine Konzentration der Verarbeitung der HFR- und FNPG-Wäsche an einem einzigen Standort vorsieht, und zwar am Standort Marsens. Diese Lösung erfordert mittelfristig die Schliessung der Wäschereien des HFR Freiburg-Kantonsspital und des HFR Tafers, die Übernahme der Wäsche vom HFR Meyriez-Murten, die zurzeit ausgelagert wird, und die teilweise oder vollständige Einstellung der Auslagerung der Wäscheverarbeitung einiger Pflegeheime.

Die vorgeschlagene Lösung kann wie folgt beschrieben werden:

a) Räume und Ausrüstungen

Für diese Lösung muss die Wäscherei Marsens (BEM) einerseits modernisiert und andererseits vergrössert werden, worauf sie hauptsächlich für die Wäsche der beiden Spitalnetze des Kantons zuständig wäre, die insgesamt 5–6 Tonnen je Werktag beträgt. Eine solche Menge könnte von der BEM bei normalem Einschichtbetrieb verarbeitet werden, was heute in den verschiedenen Spitalwäschereien üblich ist.

Zur Neugestaltung gehören: Erneuerung des veralteten Maschinenparks, Umbau des Gebäudes, namentlich die Schaffung neuer Aufbewahrungsräume, Ausbau des Lifts, Anschaffung zusätzlicher logistischer Mittel (Lieferwagen), Anschaffung neuer Steuerungsinstrumente (notwendige Steuerungssoftware) und Erneuerung des Wä-

schebestandes des HFR (die BEM arbeitet übrigens mit Leasing). Die Möglichkeit, dass einige Einrichtungen von Freiburg in der BEM weiterverwendet werden könnten, ist noch zu prüfen.

Je nach Umständen kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein (beschränkter) Teil der Wäsche einem Zulieferer gegeben wird, bspw. um die Versorgung sicherzustellen.

b) Personal

Mit dieser Lösung können die Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich beibehalten werden. Ein Teil des HFR-Personals wird früher oder später in Marsens arbeiten müssen. Dem überzähligen Personal werden entweder andere Aufgaben zugewiesen oder aber es wird seine Arbeit auf «natürlichem» Weg niederlegen. Die HFR-Standorte werden Personal beibehalten müssen, das sich um die Verwaltung der Wäsche am Standort selbst kümmert. All diese Änderungen sollten ohne Entlassungen möglich sein. Die Massnahmen im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes über das Staatspersonal bleiben vorbehalten.

c) Verwaltung

Für die Verwaltung dieser Wäscherei wird zwar das FNPG zuständig sein, das HFR möchte sich jedoch aktiv daran beteiligen, wobei die Einzelheiten noch festzulegen sind.

d) Vorteile der vorgeschlagenen Lösung

Die vorgeschlagene Lösung bietet die nachfolgenden Vorteile:

- Konsolidierung der Tätigkeit an einem einzigen Standort und Produktivitätsgewinn;
- Aufrechterhaltung der Stellen und der Lernendenausbildung im öffentlichen Sektor Freiburgs;
- Unabhängigkeit und Kontrolle der Aktivität;
- Bereitstellung der Räumlichkeiten des HFR für andere Verwendungen.

Der Staatsrat wartet nun auf das endgültige Projekt für die Umsetzung der gewählten Lösung; dieses Projekt muss von einer dafür geschaffenen Kommission ausgearbeitet werden.

Den 30. November 2010.

Question QA3327.10 Claudia Cotting (frais d'enterrement)

Question

Dans le cadre de la loi sur la santé, l'article 73 al. 4 dit ceci: «Les frais d'enterrement d'une personne dans le besoin au sens de la législation sur l'aide sociale sont pris en charge par sa commune de domicile ou, à dé-

faut de pouvoir déterminer la commune de domicile, par la commune du lieu du décès».

En pratique, cela veut dire que la commune intervient à titre subsidiaire quand le défunt ou sa succession n'ont aucun moyen pour payer la facture des pompes funèbres. Il arrive aussi que la succession soit répudiée et qu'il faille déposer le bilan à l'Office des faillites. Dans ce cas, tous les créanciers sont partiellement payés au prorata des biens qui appartenaient au défunt. Souvent, les factures impayées sont de l'hôpital, des médecins, des laboratoires d'analyse et de transfusion, de l'ambulance, du dernier loyer, de l'entreprise des pompes funèbres.

Ma question est la suivante:

- L'entreprise des pompes funèbres qui reçoit un versement de l'Office de faillites est-elle en droit de demander le solde à la commune de domicile alors même que le défunt n'était pas aidé par un Service social?

Le 27 juillet 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

Quelques rappels tout d'abord. En principe, les frais funéraires sont supportés par la succession, pour autant qu'elle soit solvable; en effet, l'article 474 al. 2 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CCS) prévoit que l'on déduira en général de l'actif successoral les frais funéraires. Dans ce contexte, les héritiers ont le droit de répudier la succession; ils refusent ainsi notamment la prise en charge des frais d'enterrement. Par ailleurs, en cas de liquidation officielle, les héritiers ne répondent pas de dettes de la succession (cf. art. 593 al. 3 CC). A noter que la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite ne prévoit pas de privilège relatif aux frais d'enterrement.

Concernant spécifiquement les droits de la personne décédée en matière d'inhumation à l'égard de la collectivité publique, ceux-ci sont régis par les dispositions de la législation fribourgeoise sur la santé (cf. art. 73 al. 4 de la loi sur la santé et art. 10 de l'arrêté du 5 décembre 2000 sur les sépultures). Pour mémoire, le droit à une sépulture décente est compris dans la protection de la dignité humaine (cf. art. 7 de la Constitution fédérale).

Comme le relève l'auteure de la question, selon l'article 73 al. 4 de la loi sur la santé, les frais d'enterrement d'une personne dans le besoin au sens de la législation sur l'aide sociale sont pris en charge par sa commune de domicile. La loi sur l'aide sociale (LASoc) retient qu'une personne est dans le besoin lorsqu'elle ne peut subvenir à son entretien, d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens (cf. art. 3). L'existence d'une situation de besoin au sens de la LASoc doit donc aussi être reconnue dans les cas où les ressources financières de la personne décédée ne suffisaient pas à payer les prestations de l'entreprise de pompes funèbres. Le besoin doit être déterminé au moment du décès, sur la base des informations disponibles, auprès de la commune notamment.

Le choix de confier à la commune de domicile la tâche de garantir à la personne décédée une sépulture décente et donc de prendre en charge à titre subsidiaire les frais funéraires est à mettre en relation avec ses compétences en matière de cimetières, de même que sa relation de proximité avec ses habitants. La commune est en effet à même de connaître mieux que quiconque la situation financière de la personne concernée au moment du décès.

En réponse à la question posée, le fait que la personne décédée n'ait pas été aidée auparavant par un service social ne constitue pas un motif suffisant pour la commune de domicile pour refuser de prendre en charge les frais de sépulture, y compris dans le cas où une partie de ces frais a déjà pu être payée par la succession. Toutefois, la commune ne saurait être tenue de payer les frais non couverts jusqu'à concurrence de n'importe quel montant. Il convient pour cela de se référer à la pratique et aux montants habituellement admis par les communes pour les situations de personnes indigentes.

Le 8 novembre 2010.

Anfrage QA3327.10 Claudia Cotting (Bestattungskosten)

Anfrage

In Artikel 73 Abs. 4 des Gesundheitsgesetzes heisst es: «Die Bestattungskosten für eine bedürftige Person im Sinne der Sozialhilfegesetzgebung sind von der Wohngemeinde oder, wenn diese nicht ermittelt werden kann, von der Gemeinde zu übernehmen, in der die Person gestorben ist.»

In der Praxis bedeutet dies, dass die Gemeinde subsidiär einspringt, wenn der verstorbenen Person oder ihren Erben die Mittel zur Bezahlung des Bestattungsunternehmens fehlen. Es kommt auch vor, dass die Erbschaft ausgeschlagen wird und der Konkurs angemeldet werden muss. In diesem Fall werden alle Gläubiger entsprechend dem Vermögen der verstorbenen Person bezahlt. Häufig handelt es sich um offene Spital- und Arztrechnungen, um Rechnungen von Analyse- und Transfusionslaboratorien, Ambulanzdiensten, des Bestattungsunternehmens oder den unbezahlten letzten Mietzins.

Meine Frage lautet wie folgt:

- Ist das Bestattungsunternehmen, das eine Zahlung vom Konkursamt erhält, berechtigt, den Restbetrag auch dann bei der Wohngemeinde einzufordern, wenn die verstorbene Person zu ihren Lebzeiten von keinem Sozialdienst unterstützt wurde?

Den 27. Juli 2010.

Antwort des Staatsrats

Zunächst sei an einige Dinge erinnert. Grundsätzlich gehen die Bestattungskosten zu Lasten der Erbschaft, sofern sie aus dieser bezahlt werden können. Denn

nach Artikel 474 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) sind die Auslagen für das Begräbnis im Allgemeinen von der Erbschaft abzuziehen. In diesem Zusammenhang sind die Erben befugt, die Erbschaft auszuschlagen; damit lehnen sie namentlich die Übernahme der Bestattungskosten ab. Im Übrigen werden die Erben im Falle der amtlichen Liquidation für die Schulden der Erbschaft nicht haftbar (s. Art. 593 Abs. 3 ZGB). Das Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs sieht übrigens kein Vorrecht im Zusammenhang mit Bestattungskosten vor.

Was nun spezifisch die bestattungsbezogenen Ansprüche der verstorbenen Person an die öffentliche Hand angeht, so unterliegen diese den Bestimmungen der Freiburger Gesundheitsgesetzgebung (s. Art. 73 Abs. 4 des Gesundheitsgesetzes und Art. 10 des Beschlusses vom 5. Dezember 2000 über die Bestattungen). Es sei auch daran erinnert, dass das Recht auf ein würdiges Begräbnis im Schutz der Menschenwürde inbegriffen ist (s. Art. 7 der Bundesverfassung).

Wie die Urheberin der Anfrage vermerkt, werden nach Artikel 73 Abs. 4 des Gesundheitsgesetzes die Bestattungskosten für eine bedürftige Person im Sinne der Sozialhilfegesetzgebung von der Wohngemeinde übernommen. Nach dem Sozialhilfegesetz (SHG) ist bedürftig, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (s. Art. 3). Eine Bedürftigkeit im Sinne des SHG muss auch in Fällen anerkannt werden, wo die finanziellen Mittel einer verstorbenen Person nicht ausgereicht haben, die Leistungen des Bestattungsunternehmens zu bezahlen. Die Bedürftigkeit muss zum Zeitpunkt des Todes aufgrund der verfügbaren Informationen namentlich bei der Gemeinde ermittelt werden.

Dass die Gemeinde damit betraut ist, der verstorbenen Person ein würdiges Begräbnis zu gewährleisten und somit subsidiär die Bestattungskosten zu übernehmen, ist in Verbindung mit ihren Kompetenzen in Friedhofsbelangen sowie ihrer bürgernahen Beziehung zu den Einwohnerinnen und Einwohnern zu sehen. In der Tat weiss die Gemeinde besser als irgendwer sonst über die finanzielle Situation der betreffenden Person zum Zeitpunkt ihres Todes Bescheid.

Die Antwort auf die Frage lautet wie folgt: Dass eine verstorbene Person zu ihren Lebzeiten von keinem Sozialdienst unterstützt wurde, stellt für die Wohngemeinde keinen hinreichenden Grund dar, die Übernahme der Bestattungskosten zu verweigern, auch dort nicht, wo ein Teil dieser Kosten schon aus der Erbschaft bezahlt werden konnte. Es geht aber nicht an, die Gemeinde zu verpflichten, nicht gedeckte Kosten in jeder beliebigen Höhe zu bezahlen. In diesem Zusammenhang ist es angebracht, sich auf die Praxis und auf die Beträge zu beziehen, die in den Gemeinden üblicherweise für Situationen bedürftiger Personen als zulässig gelten.

Den 8. November 2010.

Question QA3329.10 Eric Menoud/Denis Grandjean
(Park and Ride à la gare de Sâles)

Question

Les Park and Ride sont des installations qui permettent aux automobilistes de se garer en dehors des villes et de rejoindre les centres avec les transports publics. L'objectif est bien évidemment d'inciter les gens à prendre les transports en commun afin de diminuer le trafic, de réduire les problèmes de stationnement en ville et de limiter la pollution. Les installations Park and Ride doivent être aussi avantageuses que possible, voire gratuites, et être réservées aux usagers des transports publics.

Dans le sud du canton, ce bon projet du RER présente une opportunité formidable de développer un Park and Ride hors des villes. En effet, les parkings de Bulle, Romont et Palézieux-Gare sont surchargés et afin d'éviter l'augmentation du trafic dans ces centres, la gare de Sâles permettrait un nouvel essor dans le sud fribourgeois des transports publics. L'ensemble du bassin de la Sionge, toute la Haute-Veveyse et une partie de la Glâne seraient des utilisateurs de ce parking. Avec les voies de circulation à proximité, entrée de l'A12 à quelques kilomètres à Vaulruz et le carrefour des croisées de Sâles qui est le centre des routes menant à Bulle–Romont–Oron-la-Ville et Châtel-St-Denis, Sâles est placé dans une situation excellente pour devenir un centre de transport public pour la région.

En principe, les gares de Vuisternens-devant-Romont et de Vaulruz ne seront plus utilisées; en contrepartie pour toute la région, il deviendra primordial de renforcer la gare de Sâles.

Questions:

- Un Park and Ride pour favoriser les transports publics et permettre aux habitants de la région d'être plus proches des centres sera-t-il construit à Sâles?
- Si le train doit ralentir à proximité de la gare de Sâles, pourquoi ne pas prévoir, 4 ou 6 fois par jour, qu'il s'arrête complètement, de manière à ce que des utilisateurs puissent parquer à Sâles et utiliser le train depuis Sâles, pour se rendre: soit en direction de Lausanne, soit en direction de Fribourg? Cette combinaison des différents moyens de transport correspond parfaitement à l'évolution des réseaux de mobilité actuelle.
- La desserte commerciale de Sâles par le train pourrait-elle être réactivée sans délai, dès la mise en œuvre du RER, vu que la gare sera maintenue? Cette desserte concerne plus de 10 000 personnes, avec l'ensemble du bassin de la Sionge, toute la Haute-Veveyse et une partie de la Glâne. D'ailleurs, de nombreux pendulaires de ces régions seraient très heureux de prendre le train à Sâles.
- A l'heure de la suppression de certaines lignes de bus (comme par exemple pour certaines communes périphériques), il ne s'agit en aucun cas d'affaiblir

la position du chemin de fer dans sa fonction de colonne vertébrale de notre infrastructure de transport. Notre canton ne devrait-il pas éviter à tout prix, toute action qui pourrait réduire l'offre ferroviaire cantonale?

Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat, merci de développer les transports publics dans notre région avec un accès au RER à Sâles.

Le 18 août 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

La première étape du RER fribourgeois comprend la nouvelle liaison ferroviaire directe Bulle–Romont–Fribourg–Berne qui permettra d'intégrer la région de Bulle dans le réseau ferroviaire suisse. Pour des raisons de capacité de la ligne Bulle–Romont, la desserte des gares situées sur la ligne Bulle–Romont sera remplacée par une nouvelle offre de transport par bus.

De manière générale, la nouvelle ligne de bus apportera une amélioration des prestations par rapport à l'offre actuelle. Elle assurera d'une part un meilleur accès de la région aux transports publics puisque de nouveaux arrêts sont prévus dans les localités de Vaulruz, Maules, Romanens, Rueyres-Treyfayes, Vuisternens-devant-Romont, Villariaz, Mézières et Romont. D'autre part, elle rendra possible une amélioration des correspondances à Romont en particulier en direction de Lausanne. Il est vrai que le remplacement du train par le bus sera moins favorable aux voyageurs habitant à proximité immédiate de la gare de Sâles et allant en direction de Fribourg puisque leur temps de trajet augmentera de 6 minutes. Cette péjoration doit toutefois être relativisée puisqu'elle concerne seulement 15 des 80 voyageurs journaliers au départ de la gare de Sâles. Ces 15 voyageurs doivent être mis en relation avec les 2000 voyageurs attendus à terme sur les trains rapides entre Bulle et Romont. Pour les localités nouvellement desservies par le bus, l'amélioration sera significative par rapport à la situation actuelle. Par exemple, le temps de parcours Romanens–Fribourg sera réduit de 25%.

Cela dit, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme il suit aux questions des députés Menoud et Grandjean:

- *Un Park and Ride pour favoriser les transports publics et permettre aux habitants de la région d'être plus proches des centres sera-t-il construit à Sâles?*

La première étape du RER FR ne prévoit pas une desserte commerciale de la gare de Sâles. La construction d'un P+R n'est donc pas planifiée. La nouvelle ligne de bus va permettre aux usagers de la région de rejoindre les centres régionaux et le centre cantonal sans l'obligation de disposer d'un véhicule privé. Il est à relever que l'expérience montre qu'une desserte minimale à 30 minutes est nécessaire pour qu'un P+R puisse réellement attirer des clients. Quatre ou six arrêts par jour ne constituent pas une alternative crédible.

- *Si le train doit ralentir à proximité de la gare de Sâles, pourquoi ne pas prévoir, 4 ou 6 fois par jour, qu'il s'arrête complètement, de manière à ce que des utilisateurs puissent parquer à Sâles et utiliser le train depuis Sâles, pour se rendre: soit en direction de Lausanne, soit en direction de Fribourg? Cette combinaison des différents moyens de transport correspond parfaitement à l'évolution des réseaux de mobilité actuelle.*

L'arrêt en gare de Sâles est purement technique. En cas de retard, le croisement a lieu à Vuisternens-devant-Romont ou à Vaulruz. Un arrêt à Sâles compromettrait la stabilité de l'horaire. A plus long terme, il est prévu de construire un tronçon à double voie pour réduire les temps de parcours («croisement dynamique»). Un arrêt à Sâles mettrait donc en cause cet objectif et affaiblirait aussi la ligne de bus.

- *La desserte commerciale de Sâles par le train pourrait-elle être réactivée sans délai, dès la mise en œuvre du RER, vu que la gare sera maintenue? Cette desserte concerne plus de 10 000 personnes, avec l'ensemble du bassin de la Sionge, toute la Haute-Valais et une partie de la Glâne. D'ailleurs, de nombreux pendulaires de ces régions seraient très heureux de prendre le train à Sâles.*

Une réactivation de la desserte commerciale de la gare de Sâles n'est pas envisageable. Cet arrêt rallongerait le temps de parcours et rendrait impossible le projet.

- *A l'heure de la suppression de certaines lignes de bus (comme par exemple pour certaines communes périphériques), il ne s'agit en aucun cas d'affaiblir la position du chemin de fer dans sa fonction de colonne vertébrale de notre infrastructure de transport.*

Notre canton ne devrait-il pas éviter à tout prix, toute action qui pourrait réduire l'offre ferroviaire cantonale?

La mise en service du RER FR en 2011 va globalement renforcer la position du chemin de fer dans le canton de Fribourg. La région de Bulle sera reliée au chef-lieu du canton par le rail et non plus par une ligne directe de bus. Il n'y aura plus à déplorer de retards dus à une surcharge du trafic à l'entrée des deux villes, comme cela peut être le cas aujourd'hui.

La suppression des lignes de bus peu fréquentées dans les régions périphériques ne concerne pas la nouvelle ligne de bus Bulle–Romont. La fréquentation attendue s'élève à 400 voyageurs par jour, ce qui est nettement supérieur à la limite actuelle de 32 voyageurs par jour, voire aux 100 voyageurs prévus dans le cadre du programme de consolidation 2012–2013 du Conseil fédéral.

Le 2 novembre 2010.

Anfrage QA3329.10 Eric Menoud/Denis Grandjean (Park and Ride am Bahnhof von Sâles)

Anfrage

Park-and-Ride sind Anlagen, die es den Automobilisten erlauben, ihr Fahrzeug ausserhalb der Stadt abzustellen und mit öffentlichen Verkehrsmitteln ins Stadtzentrum zu fahren. Damit wird natürlich das Ziel verfolgt, die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zu fördern, um den Verkehr zu reduzieren, das Parkplatzproblem in den Städten abzuschwächen und die Luftverschmutzung in Grenzen zu halten. Die Park-and-Ride-Anlagen müssen so günstig wie möglich, wenn nicht gratis, zur Verfügung gestellt werden und für die Benutzer von öffentlichen Verkehrsmitteln reserviert sein.

Im südlichen Kantonsteil kann das vorzügliche S-Bahn-Projekt als Gelegenheit genutzt werden, um Park-and-Ride-Parkplätze ausserhalb der Städte zu bauen. Denn die Parkplätze von Bulle, Romont und Palézieux-Gare sind überfüllt und um eine Zunahme des Verkehrs in diesen Zentren zu vermeiden, könnte der Bahnhof von Sâles dem öffentlichen Verkehr im südlichen Teil des Kantons Freiburg zu neuem Schwung verhelfen. Das gesamte Sionge-Becken, der ganze obere Vivisbachbezirk und ein Teil des Glanebezirks könnten diesen Parkplatz benutzen. Aufgrund der nahen Verkehrsachsen und der wenige Kilometer entfernten Einfahrt auf die A12 in Vaulruz sowie der Kreuzung in Sâles, wo die Strassen aus Bulle, Romont, Oron-la-Ville und Châtel-St-Denis aufeinandertreffen, ist Sâles ideal gelegen, um für die Region ein Zentrum des öffentlichen Verkehrs zu werden.

Grundsätzlich werden die Bahnhöfe von Vuisternens-devant-Romont und Vaulruz künftig nicht mehr benutzt werden; im Gegenzug wird die Stärkung des Bahnhofs von Sâles für die ganze Region von besonders grosser Bedeutung sein.

Fragen:

- Wird ein Park-and-Ride in Sâles gebaut werden, um den öffentlichen Verkehr zu fördern und den Einwohnern der Region einen besseren Zugang zu den Zentren zu ermöglichen?
- Wenn der Zug schon in der Nähe des Bahnhofs von Sâles bremsen muss, warum nicht 4- oder 6-Mal täglich einen Halt vorsehen, damit die Benutzer ihr Auto in Sâles abstellen und mit dem Zug weiter in Richtung Lausanne oder in Richtung Freiburg fahren können? Diese Kombination von verschiedenen Verkehrsmitteln entspricht voll und ganz dem heutigen Mobilitätstrend.
- Könnte der Bahnhof von Sâles nach der Inbetriebnahme der S-Bahn sofort wieder durch die Bahn bedient werden, da der Bahnhof erhalten bleibt? Diese Bedienung betrifft mit dem gesamten Sionge-Becken, dem oberen Vivisbachbezirk und einem Teil des Glanebezirks über 10 000 Personen. Viele

Pendler dieser Regionen wären übrigens sehr froh, den Zug in Sâles nehmen zu können.

- Zu einem Zeitpunkt, da bestimmte Buslinien aufgehoben werden (wie etwa für bestimmte Randgemeinden), ist es in keinem Fall angezeigt, die Eisenbahn als Rückgrat unserer Verkehrsinfrastruktur zu schwächen. Sollte unser Kanton nicht alles daran setzen, um eine Reduktion des Bahnangebots im Kanton zu vermeiden?

Sehr geehrte Staatsrätinnen und Staatsräte, bitte entwickeln Sie den öffentlichen Verkehr in unserer Region mit einem Zugang zur S-Bahn in Sâles.

Den 18. August 2010.

Antwort des Staatsrats

Die erste Etappe der Freiburger S-Bahn umfasst die neue, schnelle Bahnverbindung Bulle–Romont–Freiburg–Bern, die die Region von Bulle in das nationale Eisenbahnnetz einbinden wird. Aufgrund der beschränkten Kapazität der Strecke Bulle–Romont wird die bisherige Bedienung der Bahnhöfe auf dieser Strecke durch ein neues Busangebot ersetzt werden.

Die neue Buslinie wird gegenüber dem heutigen Angebot insgesamt bessere Leistungen bringen. Sie wird die Region besser an das öffentliche Verkehrsnetz anschliessen, da neue Haltestellen in den Ortschaften von Vaulruz, Maules, Romanens, Rueyres-Treyfayes, Vuisternens-devant-Romont, Villariaz, Mézières und Romont vorgesehen sind. Ausserdem wird sie in Romont bessere Anschlüsse insbesondere in Richtung Lausanne bieten. Es stimmt allerdings, dass der Ersatz des Regionalzugs durch einen Bus die Reisenden in Richtung Freiburg, die in unmittelbarer Nähe des Bahnhofs von Sâles wohnen, benachteiligt, da ihre Reisezeit um 6 Minuten verlängert wird. Diese Verschlechterung muss jedoch relativiert werden, da sie nur 15 der durchschnittlich 80 Reisenden betrifft, die den Bahnhof von Sâles täglich benutzen. Diesen 15 Reisenden müssen auch die erwarteten 2000 Reisenden gegenüber gestellt werden, die die S-Bahn zwischen Bulle und Romont langfristig benutzen werden. Für die neu durch den Bus bedienten Ortschaften wird sich jedenfalls die Situation im Vergleich zu heute deutlich verbessern. Zum Beispiel wird die Reisezeit zwischen Romanens und Freiburg um 25% reduziert.

Dies vorausgeschickt, kann der Staatsrat die Fragen der Grossräte Menoud und Grandjean wie folgt beantworten:

- *Wird ein Park-and-Ride in Sâles gebaut werden, um den öffentlichen Verkehr zu fördern und den Einwohnern der Region einen besseren Zugang zu den Zentren zu ermöglichen?*

Die erste Etappe der S-Bahn FR sieht keine Bedienung des Bahnhofs von Sâles vor. Der Bau eines P+R ist folglich nicht geplant. Die neue Buslinie wird es den Reisenden aus der Region erlauben, die regionalen Zentren und das Kantonszentrum zu erreichen, ohne über ein Privatfahrzeug zu verfügen. Die Erfahrung hat

ausserdem gezeigt, dass mindestens eine Bedienung im Halbstundentakt nötig ist, damit ein P+R wirklich Kunden anzieht. Vier oder sechs Bahnverbindungen pro Tag stellen keine glaubwürdige Option dar.

- *Wenn der Zug schon in der Nähe des Bahnhofs von Sâles bremsen muss, warum nicht 4- oder 6-Mal täglich einen Halt vorsehen, damit die Benutzer ihr Auto in Sâles abstellen und mit dem Zug weiter in Richtung Lausanne oder in Richtung Freiburg fahren können? Diese Kombination von verschiedenen Verkehrsmitteln entspricht voll und ganz dem heutigen Mobilitätstrend.*

Der Halt am Bahnhof von Sâles ist rein technisch bedingt. Bei Verspätung kreuzen sich die Züge in Vuisternens-devant-Romont oder in Vaulruz. Ein Halt in Sâles würde die Stabilität des Fahrplans gefährden. Langfristig ist vorgesehen, einen zweispurigen Abschnitt zu bauen, um die Fahrzeit zu reduzieren («dynamische Kreuzung»). Ein Halt in Sâles würde diesem Ziel zuwiderlaufen und auch die Buslinie schwächen.

- *Könnte der Bahnhof von Sâles nach der Inbetriebnahme der S-Bahn sofort wieder durch die Bahn bedient werden, da der Bahnhof erhalten bleibt? Diese Bedienung betrifft mit dem gesamten Sionge-Becken, dem oberen Vivisbachbezirk und einem Teil des Glanebezirks über 10 000 Personen. Viele Pendler dieser Regionen wären übrigens sehr froh, den Zug in Sâles nehmen zu können.*

Die erneute Bedienung des Bahnhofs von Sâles ist nicht möglich. Dieser Halt würde die Fahrzeit verlängern und würde das Projekt verunmöglichen.

- *Zu einem Zeitpunkt, da bestimmte Buslinien aufgehoben werden (wie etwa für bestimmte Randgemeinden), ist es in keinem Fall angezeigt, die Eisenbahn als Rückgrat unserer Verkehrsinfrastruktur zu schwächen.*

Sollte unser Kanton nicht alles daran setzen, um eine Reduktion des Bahnangebots im Kanton zu vermeiden?

Die Inbetriebnahme der S-Bahn FR 2011 wird die Stellung der Eisenbahn im Kanton Freiburg gesamtstärken. Die Region von Bulle wird über die Bahn mit der Kantonshauptstadt verbunden sein und nicht mehr über eine direkte Buslinie. Damit wird es keine Verspätungen aufgrund der Verkehrsüberlastung an den Eingängen der beiden Städte mehr geben, wie das heute immer wieder der Fall ist.

Die neue Buslinie Bulle–Romont wird nicht von einer allfälligen Aufhebung wenig benutzter Buslinien in den Randregionen betroffen sein. Es wird für diese Linie mit einer Benutzerzahl von etwa 400 Personen im Tag gerechnet, was deutlich über der aktuellen Mindestnachfrage von 32 Personen oder der vorgesehenen Mindestnachfrage von 100 Personen gemäss dem Konsolidierungsprogramm 2012–2013 des Bundesrats liegt.

Den 2. November 2010.

Question QA3330.10 Olivier Suter (suppression de lignes régionales)

Question

Il y a peu, on apprenait l'intention de la Confédération de supprimer, par mesure d'économie, certaines lignes de transport régionales jugées non rentables.

1. Quelles informations sont-elles parvenues au Conseil d'Etat à ce sujet?
2. Si l'information devait se révéler exacte, qu'est-ce que le Conseil d'Etat peut et/ou compte entreprendre pour que le canton et ses régions continuent d'être desservis en transports publics?

Le 23 août 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

Conformément à l'actuelle loi fédérale sur le transport des voyageurs (LTV; RS 745.1), la Confédération commande et finance conjointement avec les cantons l'offre en matière de transport régional de voyageurs (art. 28). Cette loi stipule également que l'offre de prestations est d'abord déterminée par la demande (art. 30), que la part de l'indemnité prise en charge par la Confédération est de 50% (art. 33) et que la Confédération peut accorder un cautionnement en cas d'investissement dans le secteur des transports (art. 34). L'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV; RS 745.16) précise que la Confédération et les cantons commandent l'offre de transport en fonction de la demande et que la Confédération peut participer à l'indemnisation de quatre paires de courses si la demande moyenne atteint au moins 32 personnes par jour.

Dans son projet de programme de consolidation 2012/13 (PCO 12/13), le Conseil fédéral a notamment prévu les mesures suivantes en matière de transport régional de voyageurs:

- relèvement de la demande minimale donnant droit à une indemnité de 32 à 100 personnes,
- instauration d'un cautionnement de la Confédération pour l'acquisition de matériel roulant.

Le relèvement de la demande minimale de 32 à 100 personnes par jour touche 160 lignes de transport régional au niveau suisse, dont 14 lignes dans le canton de Fribourg.

Le Conseil fédéral a mené une consultation au sujet du projet de loi concernant le PCO 12/13 de mi-avril à fin mai 2010. Le 1^{er} septembre 2010, le Conseil fédéral a adopté le message concernant le programme de consolidation 2012/13. Il a maintenu les mesures d'économies qu'il proposait pour les transports publics.

Cela dit, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme il suit aux questions du député Suter:

1. Quelles informations sont-elles parvenues au Conseil d'Etat à ce sujet?

Le Conseil d'Etat a procédé à une analyse détaillée de l'ensemble des propositions du Conseil fédéral afin d'émettre une prise de position circonstanciée dans le cadre de la consultation qui a eu lieu au printemps 2010. Il a notamment contribué à l'élaboration d'un avis concerté au sein de la Conférence des directeurs des transports publics CTP et de la Conférence des gouvernements cantonaux.

Le Conseil d'Etat s'oppose au transfert de charges vers les cantons et demande à ce que la Confédération assure sa part au financement dans les transports publics régionaux.

Il relève d'autre part la contradiction entre les mesures d'économies, la politique de la Confédération en matière d'aménagement du territoire et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La clé de 50:50 définie pour le transport régional des voyageurs dans le cadre de la RPT (art. 33 LTV) doit être pleinement assurée par la Confédération.

Pour ce qui est de la suppression des lignes, le Conseil d'Etat est d'avis que cette mesure serait en totale opposition avec la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire et de transports. Il y a lieu de rappeler ici qu'en 2009, dans le cadre de la révision des actes normatifs relatifs aux transports publics, le Parlement a explicitement accordé plus d'importance que le Conseil fédéral à la desserte de base appropriée. Il a souhaité non seulement l'assurer dans les régions urbaines, mais aussi dans les régions éloignées. Cet élément a été confirmé par le Parlement il y a moins d'un an par la loi sur le transport de voyageurs et par le Conseil fédéral par l'ordonnance s'y rapportant. Les mesures d'économies envisagées ne permettent plus d'assurer la desserte de base prévue par la loi, ni de prendre suffisamment en compte les objectifs de la politique régionale, ceux de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ainsi que les intérêts des personnes handicapées. Le pays se trouverait ainsi doté d'un réseau de base cofinancé par la Confédération et d'un réseau complémentaire non cofinancé, ce qui signifierait une toute nouvelle politique en la matière. La desserte des régions périphériques par les transports publics est l'un des piliers de la politique régionale de la Confédération. La mesure envisagée entre manifestement en contradiction avec cette politique.

2. Si l'information devait se révéler exacte, qu'est-ce que le Conseil d'Etat peut et/ou compte entreprendre pour que le canton et ses régions continuent d'être desservis en transports publics?

Il y a lieu de préciser ici que les mesures d'économies mentionnées dans le programme de consolidation 2012/13 concernant les transports publics ne sont, pour le moment, pas définitives.

Le relèvement de la demande minimale à 100 personnes signifierait pour le canton de Fribourg la suppression du financement par la Confédération de 14 lignes de transports publics.

En cas d'acceptation des mesures d'économies, trois cas de figure se présentent:

- la prise en charge par le canton et les communes de l'ensemble des coûts relatifs à ces 14 lignes,
- la suppression des lignes concernées,
- un réexamen critique de l'offre actuelle.

La prise en charge des coûts entraînerait une charge supplémentaire d'un peu moins d'un million de francs par an pour le canton de Fribourg, le montant cumulé de l'indemnité (Confédération et canton) s'élevant pour ces lignes à environ 1,6 million de francs.

Le Conseil d'Etat est convaincu que le Parlement va modifier le projet du Conseil fédéral. Le cas échéant, il y aura lieu de procéder à une analyse approfondie des différentes options qui se présentent. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est pour le moment prématuré d'effectuer une telle analyse.

Le 12 octobre 2010.

Anfrage QA3330.10 Olivier Suter (Aufhebung von regionalen Linien)

Anfrage

Kürzlich wurde bekannt, dass der Bund die Absicht hat, aus Spargründen gewisse regionale Verkehrslinien aufzuheben, die als nicht rentabel eingeschätzt werden.

1. Welche Informationen hat der Staatsrat in dieser Sache erhalten?
2. Falls diese Information stimmt: Was kann und will der Staatsrat unternehmen, damit der Kanton und seine Regionen weiterhin von den öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen werden?

Den 23. August 2010.

Antwort des Staatsrats

Das Personenbeförderungsgesetz (PBG; SR 745.1) legt fest, dass der Bund gemeinsam mit den Kantonen das Angebot im Regionalen Personenverkehr (RPV) bestellt und finanziert (Art. 28), dass bei der Festlegung des Verkehrsangebots in erster Linie die Nachfrage berücksichtigt wird (Art. 30), dass der Bundesanteil an der gesamten Abgeltung 50 Prozent beträgt (Art. 33) und dass der Bund bei Investitionen im Verkehrsbereich der Gläubigerin gegenüber eine Garantie abgeben kann (Art. 34). Die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV; SR 745.16) schreibt vor, dass Bund und Kantone das Angebot gemeinsam aufgrund der Nachfrage bestellen und dass sich der Bund bei einer Mindestnachfrage von durchschnittlich mindestens 32 Personen pro Tag an der Abgeltung von vier Kurspaaren beteiligen kann.

Der Bundesrat sieht in seinem Konsolidierungsprogramm 2012/13 (KOP 12/13) insbesondere folgende

Massnahmen im Bereich des regionalen Personenverkehrs vor:

- Erhöhung der abgeltungsberechtigten Mindestnachfrage von 32 auf 100 Personen;
- Einführung einer Bundesgarantie für die Betriebsmittelbeschaffung.

Die Erhöhung der abgeltungsberechtigten Mindestnachfrage von 32 auf 100 Personen trifft 160 regionale Verkehrslinien in der ganzen Schweiz, 14 davon bedienen den Kanton Freiburg.

Der Bundesrat gab von Mitte April bis Ende Mai 2010 den Gesetzesentwurf über das KOP 12/13 in die Vernehmlassung. Am 1. September 2010 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2012/13. Die vorgeschlagenen Sparmassnahmen im öffentlichen Verkehr hat er beibehalten.

Dies vorausgeschickt, kann der Staatsrat die Fragen von Grossrat Suter wie folgt beantworten:

1. Welche Informationen hat der Staatsrat in dieser Sache erhalten?

Der Staatsrat hat die gesamten Vorschläge des Bundesrats im Detail geprüft, um im Rahmen der Vernehmlassung, die im Frühjahr 2010 stattfand, eine ausführliche Stellungnahme abgeben zu können. Er hat insbesondere bei der Ausarbeitung einer gemeinsamen Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) und der Konferenz der Kantonsregierungen mitgewirkt.

Der Staatsrat wehrt sich gegen die Abwälzung der Lasten auf die Kantone und verlangt, dass der Bund seinen Anteil an der Finanzierung des regionalen Personenverkehrs übernimmt.

Er weist ferner darauf hin, dass die Sparmassnahmen im Widerspruch zur Raumordnungspolitik des Bundes und zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen stehen. Die Lastenaufteilung von 50:50, die für den regionalen Personenverkehr im Rahmen NFA definiert wurde (Art. 33 PBG), muss vom Bund eingehalten werden.

Die Aufhebung der Linien würde nach Meinung des Staatsrats der Raumordnungspolitik und Verkehrspolitik des Bundes vollständig zuwiderlaufen. Das Parlament hat 2009 bei der Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr eine angemessene Grunderschliessung explizit höher gewichtet als der Bundesrat: Es wollte eine angemessene Grunderschliessung nicht nur in städtischen, sondern auch in entfernteren Regionen gewährleisten. Diese Rechtslage hat das Parlament mit dem Erlass des Personenbeförderungsgesetzes vor nicht ganz einem Jahr bestätigt, ebenso der Bundesrat mit dem Erlass der dazugehörigen Verordnung. Mit der geplanten Sparmassnahme kann keine angemessene Mindestnachfrage im Sinne des Gesetzes gewährleistet werden, ebenso können die Anliegen der Regionalpolitik, der Raumordnungspolitik, des Umweltschutzes und der Behinderten genügend berücksichtigt werden. Es entsteht ein vom Bund mit-

finanziertes Grundnetz und ein nicht mitfinanziertes Ergänzungsnetz und damit eine völlig neue politische Ausrichtung. Die Erschliessung der peripheren Regionen mit dem öffentlichen Verkehr ist ein Grundpfeiler der Raumordnungs- und Verkehrspolitik des Bundes. Die geplante Massnahme steht mit dieser Politik offensichtlich im Widerspruch.

2. Falls diese Information stimmt: Was kann und will der Staatsrat unternehmen, damit der Kanton und seine Regionen weiterhin von den öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen werden?

Es ist zu erwähnen, dass die im Konsolidierungsprogramm 2012/13 erwähnten Sparmassnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs zurzeit noch nicht definitiv sind.

Die Erhöhung der abgeltungsberechtigten Mindestnachfrage auf 100 Personen würde für den Kanton Freiburg bedeuten, dass der Bund 14 Linien des öffentlichen Verkehrs nicht mehr mitfinanzierten würde.

Falls die Sparmassnahmen akzeptiert werden, gibt es drei Möglichkeiten:

- Der Kanton und die Gemeinden kommen gemeinsam für die gesamten Kosten dieser 14 Linien auf;
- Die betroffenen Linien werden gestrichen;
- Das aktuelle Angebot wird einer kritischen Prüfung unterzogen.

Die Übernahme der gesamten Kosten würde für den Kanton Freiburg eine Mehrlast von knapp einer Million Franken pro Jahr bedeuten, denn der kumulierte Abgeltungsbetrag (Bund und Kanton) beläuft sich für diese Linien auf etwa 1,6 Millionen Franken.

Der Staatsrat ist überzeugt, dass das Parlament den Entwurf des Bundesrats ändern wird. Allenfalls werden die zur Verfügung stehenden Optionen einer vertieften Analyse unterzogen werden. Der Staatsrat meint jedoch, dass es noch verfrüht ist, eine derartige Analyse aufzustellen.

Den 12. Oktober 2010.

Question QA3331.10 Olivier Suter (prolifération des surfaces commerciales)

Question

Un nouveau supermarché à l'enseigne Lidl¹ ouvre ses portes le 26 août à Matran alors que la zone dans laquelle il est situé est largement pourvue en surfaces commerciales offrant des produits alimentaires. Dans la même commune, deux autres projets font l'objet de mises à l'enquête actuellement. L'entreprise Bauhaus veut construire un hypermarché de bricolage sur une

parcelle de 40 000 m² dans le bas de Matran (alors qu'une grande surface offre les mêmes produits à moins de 500 mètres de là). Dans les anciens bâtiments de l'usine Montena, Aligro entend de son côté ouvrir un négoce alimentaire de gros destiné aussi bien aux professionnels qu'au grand public. Les bâtiments de Lidl sont accompagnés de 100 places de parc en surface. Ceux projetés de Bauhaus et d'Aligro seraient flanqués de 400 places en surface pour les premiers, de 400 places dont 100 en surface pour les seconds. D'après mes renseignements, la commune de Matran a octroyé un préavis favorable pour la réalisation de ces deux nouveaux projets qui sont maintenant entre les mains de l'Etat. La commune de Matran s'était pourtant interrogée publiquement il y a peu sur l'opportunité de poursuivre l'extension de sa zone commerciale.

La question des surfaces commerciales a déjà fait l'objet de nombreuses interventions et débats au cours de la présente législature. Le postulat 2016.07 Kolly/Ducotterd, le rapport 109 du Conseil d'Etat qui lui fait réponse ainsi que la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire abordent entre autres cette problématique.

On peut parler, on peut débattre, on peut même légiférer. Sur le terrain, rien ne change. Les surfaces commerciales continuent à proliférer. Elles occasionnent des nuisances sonores et de la pollution puisque la plupart des clients qui les fréquentent les rejoignent en voiture. Importants générateurs de trafic, elles engorgent les voies de circulation. Leur réalisation mite de plus en plus les paysages de notre canton. Elles font périlcliter le petit commerce à tel point qu'il devient toujours plus difficile, en dehors des supermarchés, de trouver à acheter une salade dans la capitale cantonale. Elles incitent enfin la population à la consommation; le shopping est devenu un des loisirs parmi les plus appréciés des citoyens de notre canton.

Dès lors, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. L'accroissement des surfaces commerciales dans notre canton est-elle une fatalité? Correspond-elle à la vision du Conseil d'Etat? Le Conseil d'Etat cautionne-t-il une société toujours plus tendue vers la consommation à outrance?
2. Le Conseil d'Etat entend-il entreprendre quelque chose pour mettre un frein au développement de nouvelles surfaces commerciales? Songe-t-il (la question a déjà été posée mais elle demeure d'une brûlante actualité) à décréter un moratoire dans ce domaine, moratoire qui, entre autres,
 - a. permettrait de mener une étude sur les besoins réels du canton en matière de surfaces commerciales (la région de Fribourg semble être suivant différents avis, si ce n'est la première, du moins l'une des régions d'Europe qui propose actuellement le plus de m² de surface commerciale par habitant)?
 - b. permettrait non seulement d'évoquer les enjeux que recèle la thématique des surfaces commer-

¹ Je tiens à préciser que je n'ai aucune espèce de préférence pour l'une ou l'autre des entreprises dont le nom apparaît dans cette intervention.

ciales, comme c'est le cas dans le chapitre 3 du rapport 109 du Conseil d'Etat, mais de prendre des décisions et des mesures quant à ces enjeux qui sont pour rappel:

- impact sur le commerce traditionnel;
- utilisation du sol pour le stationnement;
- déficience de l'urbanisme;
- surcharge des réseaux de transport;
- lacunes souvent constatées au sujet de la desserte en transports publics;
- concurrence territoriale avec les entreprises à forte valeur ajoutée.

Si les enjeux sont décrits dans le chapitre 3 du rapport 109, aucun jugement de valeur n'est émis à leur encontre et le Conseil d'Etat ne s'engage, dans les conclusions de son document, qu'à fixer des dispositions imposant une utilisation mesurée du sol pour le stationnement.

- c. permettrait d'analyser les moyens propres à préserver le commerce de proximité.

Le Conseil d'Etat est-il prêt à instaurer un moratoire et à se prononcer sur ces trois points?

3. Même si l'aménagement du territoire relève en premier ressort des communes – ce que je regrette d'ailleurs pour des cas de ce type – comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport à l'octroi des permis de construire qui sont en contradiction flagrante avec la notion de développement durable inscrite dans la Constitution cantonale?
4. Dans le cas de Matran, le conseiller d'Etat Georges Godel avait évoqué en séance de Grand Conseil certains des aménagements envisagés aux abords de la zone commerciale: agrandissement à 40 mètres de diamètre du giratoire donnant accès à cette dernière, élargissement à quatre voies de la route menant du bas de Matran à l'autoroute. Ces aménagements sont-ils toujours d'actualité? A qui incombe-t-il de les payer s'ils doivent être réalisés?
5. Dans le cas de Matran toujours, la zone commerciale située aux abords de l'autoroute ne bénéficie d'aucune desserte en matière de transports publics. Qu'est-il envisagé à ce sujet?

Le 23 août 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le Conseil d'Etat partage les soucis liés à l'augmentation des surfaces commerciales dans le canton. A la suite du postulat Kolly/Ducotterd de 2007, le Conseil d'Etat a reconnu qu'une politique en la matière faisait défaut. C'est pourquoi il s'est engagé premièrement à compléter le projet de règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC). Pour rappel, il s'agissait de mentionner les centres commerciaux

dans les objets soumis obligatoirement à un plan d'aménagement de détail en fonction de plusieurs critères (surface de vente, nombre de places de stationnement, trafic généré, etc.) [art. 28] et de fixer des dispositions imposant une utilisation mesurée du sol pour le stationnement [art. 62 al. 3]. Toutefois, le Conseil d'Etat précise que la nouvelle LATEC et son règlement d'exécution sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Les dispositions citées ci-dessus ne sont donc pas applicables pour les demandes de permis déposées avant cette date.

Parallèlement, le Conseil d'Etat a également mis en consultation publique une modification du plan directeur cantonal relative aux centres commerciaux. La procédure de modification étant en cours à l'heure actuelle, les effets voulus par cette politique ne sont par conséquent pas encore perceptibles sur le terrain. La modification prendra effet début 2011.

2. a. Une étude sur le commerce et l'aménagement du territoire dans le canton de Fribourg a été mandatée en 2007 (étude CEAT). Ce travail a servi de base pour la réponse au postulat Kolly/Ducotterd et aux mesures décrites au point précédent. L'étude CEAT a mis en évidence que la dynamique actuelle tend à accentuer le développement commercial dans les espaces périphériques des principaux centres urbains et surtout dans le Grand Fribourg. Cette concentration s'explique avant tout par la faible urbanisation du territoire cantonal et par la petite taille des autres centres urbains du canton. L'agglomération fribourgeoise draine ainsi une clientèle régionale plus importante que dans d'autres cantons.

L'analyse des besoins en matière de surfaces commerciales est problématique, ne serait-ce que par l'absence de définition objective de la notion de besoin. Le Conseil d'Etat estime tenir suffisamment compte de cette question du besoin dans son plan directeur, en limitant à 2 m² par habitant (moyenne cantonale actuelle) la surface de vente pour la planification des zones commerciales en fonction de l'aire de chalandise recherchée.

- b. La question du commerce traditionnel n'est pas réglée directement par des mesures d'aménagement du territoire. Par contre, des principes de localisation des commerces au centre des localités devraient contribuer à un certain maintien du tissu commercial. Comme relevé au point 1, l'utilisation du sol pour le stationnement est traitée par l'article 62 al. 3 du ReLATEC et aussi par le concept de stationnement décrit dans l'article 24 du même document. Le problème de la concurrence est en grande partie réglé par la définition de secteurs stratégiques destinés aux entreprises à haute valeur ajoutée au sein desquels les centres commerciaux sont exclus (voir thème «Zones d'activités et politique foncière active cantonale» du plan directeur cantonal en cours de modification). Les autres points évoqués au point b (déficience de l'urbanisme, surcharge des réseaux de transport et lacunes constatées au sujet de la desserte en transports publics) sont traités dans

le thème du plan directeur cantonal «grand générateurs de trafic et centres commerciaux» en cours de modification.

Par rapport aux enjeux identifiés dans la réponse au postulat Kolly/Ducotterd, le Conseil d'Etat s'est donc engagé concrètement en adaptant le droit cantonal et le plan directeur cantonal.

c. La question de la préservation du commerce de proximité relève avant tout de la liberté du commerce et non pas du Conseil d'Etat. Néanmoins, les modifications en cours du plan directeur cantonal, à savoir d'une part l'exclusion d'implantations de magasins d'une certaine taille hors des centres des localités et d'autre part le dimensionnement des zones commerciales selon un ratio de 2 m² de surface de vente par habitant, permettent tout de même indirectement d'aller dans le sens de la préservation du commerce de proximité.

En conclusion de ce point 2, le Conseil d'Etat estime que les mesures nécessaires à une meilleure régulation de l'implantation du commerce ont été prises. L'instauration d'un moratoire n'est par conséquent pas envisagée.

3. L'aménagement local reste de par la loi une compétence communale. Le Conseil d'Etat n'a pas à se positionner sur l'octroi des permis de construire qui sont de la compétence des préfets (art. 139 LATeC). Il rappelle que le permis de construire est une autorisation de police et que dans la mesure où un dossier est conforme à la loi, au plan et au règlement en vigueur, il doit être délivré, l'issue de la procédure demeurant réservée.
4. Le réaménagement de la jonction autoroutière et celui du giratoire du Bois sont toujours d'actualité. Ils sont à l'étude par l'Office fédéral des routes qui est le propriétaire de ce tronçon de route depuis le 1^{er} janvier 2008. Les modalités de réaménagement, le planning de réalisation et le financement sont donc du ressort de la Confédération. Lorsque les décisions seront prises, elles auront un effet rétroactif.
5. L'arrêt de transport public le plus proche de la zone commerciale située aux abords de l'autoroute se trouve à plus de 800 mètres sur la route d'Avry à Matran (arrêt Matran, route de la Tire). Il y a plusieurs années déjà, la Communauté urbaine des transports de l'agglomération de Fribourg (CUTAF) avait étudié plusieurs variantes de desserte de ce secteur sans trouver, cependant, un accord avec les enseignes présentes sur le site pour la répartition du financement. L'Agglomération de Fribourg a repris les travaux. Des offres de prestations ont été demandées aux Transports publics fribourgeois et des négociations sont en cours actuellement avec les enseignes principales du secteur.

Le 26 octobre 2010.

Anfrage QA3331.10 Olivier Suter (Immer mehr Einkaufszentren und kein Ende in Sicht)

Anfrage

Am 26. August wird in Matran eine neue Lidl-Filiale¹ eröffnet, obwohl es im betroffenen Sektor bereits genug Einkaufszentren mit Lebensmitteln gibt. In derselben Gemeinde sind gegenwärtig zwei weitere Projekte öffentlich aufgelegt: Das Unternehmen Bauhaus will einen Baumarkt auf einer Parzelle von 40 000 m² errichten (dabei gibt es nicht einmal 500 Meter von hier bereits einen Verbrauchermarkt mit denselben Produkten). Und im ehemaligen Montena-Fabrikgebäude will Aligro eine neue Filiale mit einem Lebensmittelangebot, das sich sowohl an Berufsleute als auch an Private richtet, eröffnen. Für das Einkaufszentrum von Lidl wurden 100 Parkplätze an der Oberfläche errichtet. Im Rahmen der beiden anderen Projekte sind 400 Parkplätze an der Oberfläche für das Bauhaus-Zentrum und 400 Parkplätze (davon 100 an der Oberfläche) für Aligro vorgesehen. Soweit ich weiss, wurden beide Projekte von der Gemeinde positiv begutachtet – obwohl die Gemeinde Matran öffentlich darüber nachdachte, ob eine Erweiterung seiner Zone für Einkaufszentren sinnvoll ist – und werden nun von den staatlichen Dienststellen geprüft.

Die Frage der Einkaufszentren wurde in dieser Legislaturperiode bereits in mehreren parlamentarischen Interventionen und Debatten behandelt. In diesem Zusammenhang seien namentlich das Postulat 2016.07 Kolly/Ducotterd, der Bericht Nr. 109 des Staatsrats zu diesem Postulat sowie das neue Raumplanungs- und Baugesetz erwähnt.

Es wird geredet, debattiert und sogar legiferiert, doch konkret ändert sich nichts: Es gibt immer mehr Einkaufszentren. Diese gehen mit einer erhöhten Lärm- und Schadstoffbelastung einher, weil sich die Mehrheit der Kunden mit dem Auto zu den Zentren begibt. Sie sind grosse Verkehrserzeuger und haben eine Überlastung des Strassennetzes zur Folge. Unsere Landschaft wird von den Einkaufszentren immer mehr zerfressen. Ausserdem führen sie dazu, dass die kleinen Geschäfte allmählich eingehen, sodass es im Hauptort unseres Kantons immer schwieriger wird, einen Salat ausserhalb eines Einkaufszentrums zu kaufen. Und schliesslich verleiten sie die Bevölkerung dazu, immer mehr zu konsumieren: Das Einkaufen gehört zu den beliebtesten Freizeitbeschäftigungen in unserem Kanton.

Ich habe deshalb folgende Fragen an den Staatsrat:

1. Ist es wirklich unausweichlich, dass sich die Einkaufszentren in unserem Kanton derart vermehren? Entspricht dies der Vision des Staatsrats? Kann der Staatsrat eine Gesellschaft gutheissen, in der masslos dem Konsum gefrönt wird?

¹ Ich erwähne die Firmen nicht aus einer bestimmten persönlichen Vorliebe heraus.

2. Hat der Staatsrat vor, Massnahmen zu ergreifen, um die Einrichtung neuer Einkaufszentren zu bremsen? Zieht er die Möglichkeit eines Moratoriums in Betracht (die Frage wurde bereits gestellt, doch hat sie nichts an Dringlichkeit eingebüsst), das unter anderem die Möglichkeit böte:

a. eine Studie über den tatsächlichen Bedarf an Einkaufszentren im Kanton durchzuführen (laut verschiedener Aussagen ist die Region Freiburg europäische Spitze in Bezug auf die Verkaufsfläche pro Einwohner);

b. die Herausforderungen im Bereich der Einkaufszentren in Erinnerung zu rufen (vgl. 3. Kapitel des Berichts Nr. 109 des Staatsrats) und die Entscheide und Massnahmen zu treffen, die sich daraus ergeben; zur Erinnerung, die Herausforderungen lauten:

- Veränderung der traditionellen Wirtschaftsstruktur;
- grosser Bodenverbrauch wegen der grossen Parkierungsflächen;
- städtebauliche Defizite;
- Überlastung des Strassennetzes;
- mangelhafte oder nicht vorhandene Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr;
- Konkurrenz in Bezug auf den Boden mit den Unternehmen mit hoher Wertschöpfung.

Der Staatsrat beschreibt zwar die Herausforderungen in seinem Bericht Nr. 109 (Kapitel 3), doch fehlt eine Wertung. Ausserdem verpflichtet sich der Staatsrat in den Schlussfolgerungen lediglich, Bestimmungen für eine häusliche Bodennutzung bei Parkierungsanlagen zu erlassen.

c. nach geeigneten Massnahmen zum Schutz der Quartierläden zu suchen.

Ist der Staatsrat bereit, ein Moratorium zu erlassen und sich zu diesen drei Punkten zu äussern?

3. Auch wenn die Raumplanung in erster Linie Sache der Gemeinden ist – was ich übrigens im Bereich der Einkaufszentren bedaure: Wie beurteilt der Staatsrat die Erteilung von Baubewilligungen, die dem Verfassungsziel der nachhaltigen Entwicklung in solch krasser Weise widersprechen?

4. Im Fall von Matran erwähnte Staatsrat Georges Godel vor dem Grossen Rat die Bauarbeiten, die in der Nähe der Zone für Einkaufszentren geplant sind: Vergrösserung auf 40 Meter des Durchmessers des Kreisels, über den man zu dieser Zone gelangt, Verbreiterung auf vier Spuren der Strasse, die den unteren Teil Matrans mit der Autobahn verbindet. Sind diese Arbeiten immer noch geplant? Wer bezahlt deren allfällige Verwirklichung?

5. Die Zone für Einkaufszentren in Matran bei der Autobahn besitzt nach wie vor keinen Anschluss an das Netz der öffentlichen Verkehrsmittel. Was ist diesbezüglich geplant?

Den 23. August 2010.

Antwort des Staatsrats

1. Wie Grossrat Suter ist auch der Staatsrat über die Zunahme der Einkaufszentren in unserem Kanton besorgt. In seiner Stellungnahme zum Postulat Kolly/Ducotterd von 2007 anerkannte der Staatsrat, dass in diesem Bereich eine klare Politik fehlte. Aus diesem Grund verpflichtete er sich, den Entwurf des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) entsprechend zu ergänzen, und die Einkaufszentren gestützt auf mehrere Kriterien (Verkaufsfläche, Anzahl Parkfelder, erzeugter Verkehr usw.) in die Liste der Objekte aufzunehmen, für die zwingend ein Detailbebauungsplan erstellt werden muss (Art. 28), sowie eine häusliche Bodennutzung bei Parkplätzen für Einkaufszentren zu verlangen (Art. 62 Abs. 3). Das neue RPBG und dessen Ausführungsreglement sind allerdings erst seit dem 1. Januar 2010 in Kraft. Die oben erwähnten Bestimmungen gelten somit nur für Gesuche, die nach diesem Stichtag eingereicht wurden.

Parallel dazu legte der Staatsrat eine Änderung des kantonalen Richtplans zum Thema Einkaufszentren öffentlich auf. Dieses Verfahren ist derzeit noch im Gang. Diese Änderung konnte sich entsprechend in der Praxis noch nicht niederschlagen. Die Änderung wird Anfang 2011 in Kraft treten.

2. a. 2007 wurde die *Communauté d'études pour l'aménagement du territoire* (CEAT) in Lausanne mit einer Studie über die Einkaufszentren und die Raumplanung im Kanton Freiburg beauftragt, die als Grundlage für den Bericht des Staatsrats zum Postulat Kolly/Ducotterd und für die weiter oben erwähnten Massnahmen diente. Aus der CEAT-Studie ging hervor, dass die derzeitige Entwicklung zu einer weiteren Konzentration des Handels in den peripheren Gebieten der grossen urbanen Zentren und insbesondere in Grossfreiburg führt. Diese Konzentration ist hauptsächlich auf eine geringe Verstädterung des Kantonsgebiets und die geringe Grösse der übrigen urbanen Zentren des Kantons zurückzuführen. Die Agglomeration Freiburg zieht aus diesem Grund eine grössere regionale Kundschaft an als Agglomerationen in anderen Kantonen.

Eine Analyse des Bedarfs an Einkaufszentren ist heikel, namentlich weil eine objektive Definition des Bedarfs fehlt. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass er diesem Punkt in seinem Richtplan mit der Obergrenze von 2 m² Verkaufsfläche pro Einwohner (aktueller kantonaler Durchschnitt) im betroffenen Einzugsgebiet für die Planung von Zonen für Einkaufszentren bereits genügend Beachtung schenkt.

b. Die Frage der traditionellen Geschäfte wird nicht direkt über raumplanerische Massnahmen geregelt. Die Grundsätze zum Standort, die eine Ansiedlung

der Geschäfte im Ortszentrum vorsehen, sollten jedoch die traditionelle Wirtschaftsstruktur bewahren helfen. Wie im Punkt 1 erwähnt, wird die Bodennutzung für Parkplätze in Artikel 62 Abs. 3 RPBR behandelt; daneben ist das Parkplatzkonzept nach Artikel 24 desselben Erlasses massgebend. Das Problem der Konkurrenz in Bezug auf den Boden soll zu einem guten Teil dank der Ausscheidung von strategischen Sektoren für Unternehmen mit hoher Wertschöpfung gelöst werden, in denen keine Einkaufszentren errichtet werden können (siehe Thema «Arbeitszonen und kantonale Bodenpolitik» des kantonalen Richtplans, dessen Änderung in die Vernehmlassung gegeben wurde). Die weiteren im Punkt b erwähnten Probleme (städtebauliche Defizite, Überlastung des Strassennetzes, mangelhafte oder nicht vorhandene Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr) werden im Thema «Grosse Verkehrserzeuger und Einkaufszentren» des kantonalen Richtplans, das ebenfalls in Überarbeitung ist, behandelt.

In Bezug auf die im Bericht zum Postulat Kolly/Ducotterd dargelegten Herausforderungen hat der Staatsrat gehandelt und das kantonale Recht sowie den kantonalen Richtplan geändert.

c. Zur Problematik der Quartierläden ist zu sagen, dass dies nicht in die Zuständigkeit der Kantonsregierung fällt, sondern in erster Linie eine Frage der Handels- und Gewerbefreiheit ist. Die laufenden Anpassungen des kantonalen Richtplans werden indes indirekt die Quartierläden stärken, indem die Ansiedlung von Geschäften einer gewissen Grösse ausserhalb der Ortszentren verboten werden und bei der Bemessung der Zonen für Einkaufszentren der Nachweis verlangt wird, dass das Verhältnis von 2 m² Verkaufsfläche pro Einwohner nicht überschritten wird.

Abschliessend hält der Staatsrat zum Punkt 2 fest, dass die für eine bessere Regulierung der Standortwahl für Einkaufszentren notwendigen Massnahmen getroffen wurden. Entsprechend ist auch kein Moratorium vorgesehen.

3. Das geltende Recht hält klar fest, dass die Gemeinden für die Ortsplanung zuständig sind. Es steht dem Staatsrat nicht zu, sich zur Erteilung von Bauwilligungen zu äussern, die in den Zuständigkeitsbereich der Oberamtsperson fällt (Art. 139 RPBG). Er erinnert jedoch daran, dass es sich bei der Baubewilligung um eine baupolizeiliche Bewilligung handelt, die ausgestellt werden muss, wenn das Dossier dem geltenden Recht, dem Plan und dem Reglement entspricht (der Ausgang des Verfahrens bleibt vorbehalten).
4. Der Ausbau des Autobahnanschlusses und des Kreisels Le Bois sind nach wie vor aktuell. Das Bundesamt für Strassen, das seit dem 1. Januar 2008 Eigentümer dieses Strassenabschnitts ist, führt derzeit entsprechende Studien durch. Für die Ausgestaltung, Planung und Finanzierung dieser Arbeiten ist mit anderen Worten der Bund zuständig.

Die anstehenden Beschlüsse werden rückwirkende Kraft haben.

5. Die nächstgelegene ÖV-Haltestelle weist zur Einkaufszentrumzone bei der Autobahn eine Entfernung von über 800 Metern auf und liegt auf der Route d'Avry in Matran (Haltestelle Matran, Route de la Tire). Bereits vor mehreren Jahren prüfte der Verkehrsverbund der Agglomeration Freiburg (CUTAF) mehrere Varianten für die Erschliessung dieses Sektors durch den öffentlichen Verkehr, doch konnte mit den Unternehmen vor Ort keine Einigung über die Finanzierung erzielt werden. Die Agglomeration Freiburg hat diese Arbeiten wieder aufgenommen: Die Freiburger Verkehrsbetriebe wurden gebeten, Offerten für Transportleistungen zu unterbreiten und es wurden Verhandlungen mit den wichtigsten Unternehmen, die dort angesiedelt sind, aufgenommen.

Den 26. Oktober 2010.

Question QA3332.10 Bruno Fasel (fermeture des offices postaux dans le canton de Fribourg)

Question

La Poste, en sa qualité d'entreprise de services, est connue de toute la population. Malheureusement, celle-ci ne remplit plus cette fonction d'entreprise de services, comme on a pu l'apprendre dans le journal *Freiburger Nachrichten* du 20 août 2010; je me réfère à ce propos de l'office postal du Lac Noir. D'un côté, on essaie d'entreprendre tout ce qui est possible pour favoriser le tourisme dans la vallée du Lac Noir – ce que je soutiens sans réserve –, alors que de l'autre, la Poste souhaite fermer l'office postal.

Ma question au Conseil d'Etat:

1. Que fait le Conseil d'Etat et quelles mesures entreprend-il contre la fermeture de l'office postal du Lac Noir et pour les offices postaux restants du canton de Fribourg, lesquels doivent se battre contre leur fermeture?
2. Le Conseil d'Etat est-il conscient des conséquences induites par les fermetures des offices postaux dans le canton pour la population des localités et des communes (en particulier pour les citoyens et citoyennes plus âgés, ainsi que ceux qui ne possèdent pas d'ordinateur ou ne sont pas accoutumés à son utilisation)?
3. Le Conseil d'Etat compte-t-il intervenir auprès de la Poste au sujet du thème relatif à la fermeture des offices postaux dans le canton de Fribourg?

Le 24 août 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

Actuellement, la Poste suisse révisé son réseau d'offices postaux. Dans le canton de Fribourg, 39 offices postaux au total sont concernés par ce réexamen. Les solutions possibles sont la poursuite des activités de l'office postal, l'introduction d'un service à domicile ou l'installation d'une agence.

Le Conseil d'Etat suit ce développement depuis le début et accorde une grande importance au fait que la population du canton de Fribourg puisse profiter à l'avenir également d'un accès sans restriction aux prestations du service postal et que les intérêts économiques du canton soient pris en considération, notamment dans le domaine du tourisme.

En ce qui concerne spécifiquement les questions posées par le député Fasel, le Conseil d'Etat y répond comme suit:

1. Que fait le Conseil d'Etat et quelles mesures entreprend-il contre la fermeture de l'office postal du Lac Noir et pour les offices postaux restants du canton de Fribourg, lesquels doivent se battre contre leur fermeture?

Au printemps 2009, lorsqu'il a été annoncé que des offices postaux pouvaient être fermés dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat a exigé une rencontre avec la Direction de la Poste suisse. Au cours de cette séance, la Poste a informé une délégation du Conseil d'Etat qu'elle souhaitait trouver, par le dialogue, des solutions satisfaisantes avec les communes concernées.

Par la suite, le Conseil d'Etat a organisé, le 22 juin 2009, une rencontre entre la direction de la Poste et les communes fribourgeoises touchées. A cette occasion, la Poste a communiqué ses intentions. Elle a donné la garantie au Conseil d'Etat et aux représentants et représentantes des communes présents qu'une solution à l'amiable serait recherchée dans le dialogue avec les communes concernées. Dans le cas où pareille solution ne pourrait être trouvée, la commune concernée aurait la possibilité de s'adresser à la Commission Offices de poste, conformément à l'Ordonnance sur la poste. Cette commission dépend du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et examine l'application des dispositions de l'ordonnance précitée.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a exigé de la Poste d'être régulièrement informé des développements de ce dossier. Des rencontres portant sur ce sujet ont eu lieu le 12 mars et le 17 novembre 2010 entre la direction de la Poste et une délégation du Conseil d'Etat.

2. Le Conseil d'Etat est-il conscient des conséquences induites par les fermetures des offices postaux dans le canton pour la population des localités et des communes (en particulier pour les citoyens et citoyennes plus âgés, ainsi que ceux qui ne possèdent pas d'ordinateur ou ne sont pas accoutumés à son utilisation)?

Le Conseil d'Etat est conscient de l'importance du service postal de base pour la population, l'économie

et en particulier pour les régions touristiques. Il a en outre fait savoir qu'il souhaitait à l'avenir que la Poste maintienne un service postal de base couvrant l'ensemble de la surface du canton. Les services postaux doivent être également accessibles pour les citoyens et citoyennes plus âgés. Par ailleurs, s'agissant de l'accès au réseau, le Conseil d'Etat a rappelé à la Poste l'importance de tenir compte des besoins spécifiques des lieux touristiques.

A l'occasion de la réunion du 17 novembre 2010, la Poste a présenté l'état actuel de la mise en œuvre du projet de révision du réseau d'offices postaux dans le canton de Fribourg. Au cours des trois dernières années, le nombre de points de contact clients a été réduit de 191 (2008) à 190 (nov. 2010). Le nombre de points d'accès physiques (offices postaux, agences) a été réduit au cours de la même période de sept pour atteindre aujourd'hui 106. Sur les 39 offices postaux concernés au départ par un réexamen, la Poste a trouvé dans 19 cas une solution concertée avec les communes concernées. Dans cinq cas, les offices de poste sont maintenus; six autres sont remplacés par une agence et pour les huit derniers, un service à domicile a été mis en place. Le changement est en cours. Aucune décision n'a été prise en ce qui concerne les 20 offices postaux restants.

3. Le Conseil d'Etat compte-t-il intervenir auprès de la Poste au sujet du thème relatif à la fermeture des offices postaux dans le canton de Fribourg?

Concernant l'office postal du Lac Noir, la Poste est actuellement en discussion avec la commune de Plaffeien pour analyser l'avenir de l'accès au service postal. Actuellement, les alternatives suivantes sont discutées: le service à domicile et la création d'une agence.

A l'occasion de la dernière rencontre, la délégation du Conseil d'Etat a pu convaincre la direction de la Poste que le service à domicile ne peut pas couvrir les besoins touristiques du Lac Noir en ce qui concerne l'accès aux prestations du service postal. En conséquence, la Poste ne poursuivra pas son étude en vue de l'instauration d'un service à domicile. En revanche, une agence aurait l'avantage d'offrir un accès clairement plus étendu que l'horaire d'ouverture actuel (une heure le matin et deux heures l'après-midi). La commune de Plaffeien se déclare favorable à la création d'une agence, mais elle exige toutefois une période transitoire appropriée. La Poste a déjà indiqué qu'elle étudiera la possibilité d'accorder un délai complémentaire raisonnable pour trouver une solution adéquate.

Le 30 novembre 2010.

Anfrage QA3332.10 Bruno Fasel (Schliessung der Poststellen im Kanton Freiburg)

Anfrage

Die Post als Dienstleistungsbetrieb ist bei der ganzen Bevölkerung bekannt. Leider erfüllt sie die Rechtfertigung als Dienstleistungsbetrieb nicht mehr, wie man

aus der FN vom 20. August 2010 entnehmen kann; ich spreche hier von der Poststelle in Schwarzsee. Auf der einen Seite versucht man alles für die Gewinnung des Tourismus im Schwarzseetal auf Vordermann zu bringen, was ich voll unterstütze, auf der andern Seite kommt die Post und will die Poststelle schliessen.

Meine Fragen an den Staatsrat:

1. Was macht der Staatsrat und welche Massnahmen trifft er gegen die Schliessung der Poststelle Schwarzsee und für die übrigen Poststellen im Kanton Freiburg, die mit der Schliessung zu kämpfen haben?
2. Ist sich der Staatsrat im Klaren, welche Folgen die Schliessung von Poststellen im Kanton für die Bevölkerung in den betroffenen Ortschaften und Gemeinden mit sich bringt (ältere Bürgerinnen und Bürger, und solche, die nicht im Besitze eines Computers oder den Umgang mit ihm nicht gewohnt sind)?
3. Gedenkt der Staatsrat bei der Post vorstellig zu werden zum Thema Schliessung von Poststellen im Kanton Freiburg?

Den 24. August 2010.

Antwort des Staatsrats

Die Schweizerische Post überarbeitet zurzeit ihr Poststellennetz. Im Kanton Freiburg sind insgesamt 39 Poststellen von dieser Überprüfung betroffen. Mögliche Lösungen sind die Weiterführung der Poststelle, die Einführung eines Hausservices oder die Einrichtung einer Agentur.

Der Staatsrat verfolgt die Entwicklung seit Beginn und legt grossen Wert darauf, dass die Bevölkerung des Kantons Freiburg auch künftig von einem uneingeschränkten Zugang zu den Postdienstleistungen profitieren kann und dass die wirtschaftlichen Interessen des Kantons, insbesondere im Bereich des Tourismus, gebührend berücksichtigt werden.

Der Staatsrat beantwortet die Fragen von Grossrat Fasel wie folgt:

1. *Was macht der Staatsrat und welche Massnahmen trifft er gegen die Schliessung der Poststelle Schwarzsee und für die übrigen Poststellen im Kanton Freiburg, die mit der Schliessung zu kämpfen haben?*

Nachdem im Frühjahr 2009 bekannt wurde, dass im Kanton Freiburg möglicherweise Poststellen geschlossen werden, hat der Staatsrat ein Treffen mit der Direktion der Post verlangt. Im Verlauf dieses Treffens hat die Post gegenüber einer Delegation des Staatsrats bestätigt, dass sie im Dialog mit den betroffenen Gemeinden einvernehmliche Lösungen finden wolle.

In der Folge hat der Staatsrat am 22. Juni 2009 ein Treffen zwischen der Postführung und den betroffenen Freiburger Gemeinden organisiert. Anlässlich dieses Treffens informierte die Post über ihre Absichten.

Sie versicherte dem Staatsrat und den anwesenden Gemeindevertreterinnen und -vertretern, dass in allen Fällen das Gespräch mit der betroffenen Gemeinde gesucht und eine einvernehmliche Lösung angestrebt wird. Wird keine einvernehmliche Lösung erzielt, hat die betroffene Gemeinde gemäss Postverordnung die Möglichkeit, sich an die Kommission Poststellen zu wenden. Diese Kommission ist vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingesetzt und prüft die Einhaltung der Regeln der Postverordnung.

Der Staatsrat verlangte von der Post, regelmässig über die weitere Entwicklung informiert zu werden. Entsprechende Treffen zwischen der Post und einer Delegation des Staatsrats fanden am 12. März und am 17. November 2010 statt.

2. *Ist sich der Staatsrat im Klaren, welche Folgen die Schliessung von Poststellen im Kanton für die Bevölkerung in den betroffenen Ortschaften und Gemeinden mit sich bringt (ältere Bürgerinnen und Bürger, und solche, die nicht im Besitze eines Computers oder den Umgang mit ihm nicht gewohnt sind)?*

Der Staatsrat ist sich der Bedeutung der postalischen Grundversorgung für die Bevölkerung, die Wirtschaft und insbesondere auch für Tourismusregionen bewusst und hat gegenüber der Post zum Ausdruck gebracht, dass er auch weiterhin für den gesamten Kanton eine flächendeckende Grundversorgung mit Postdienstleistungen erwartet. Der Zugang zu den Postdienstleistungen muss dabei auch für ältere Bürgerinnen und Bürger möglich sein. In Ortschaften von touristischer Bedeutung müssen die spezifischen Bedürfnisse entsprechend berücksichtigt werden.

Anlässlich des Treffens vom 17. November 2010 orientierte die Post über den heutigen Stand der Umsetzung des Projekts zur Überprüfung des Poststellennetzes im Kanton Freiburg. In den letzten 3 Jahren wurde demzufolge die Anzahl Kunden-Zugangspunkte von 191 (2008) auf 190 (Nov. 2010) reduziert. Die Anzahl physischer Zugangspunkte (Poststellen, Agenturen) wurde im selben Zeitraum um 7 auf heute 106 reduziert. Von den ursprünglich 39 von der Überprüfung betroffenen Poststellen konnte die Post in Zusammenarbeit mit den Gemeinden bis heute für 19 eine einvernehmliche Lösung finden. Fünf bleiben als Poststellen erhalten, sechs Poststellen werden durch eine Agentur abgelöst und in acht Fällen wird ein Hausservice eingeführt. Die Umsetzung erfolgt laufend. Bei den restlichen 20 Poststellen ist noch kein Entscheid getroffen worden.

3. *Gedenkt der Staatsrat bei der Post vorstellig zu werden zum Thema Schliessung von Poststellen im Kanton Freiburg?*

Bezüglich der Poststelle Schwarzsee ist die Post gegenwärtig in Gesprächen mit der Gemeinde Plaffeien, um den künftigen Zugang zu Dienstleistungen der Post in Schwarzsee zu analysieren. Als mögliche Alternativen standen der Hausservice und eine Agentur zur Diskussion.

Die Delegation des Staatsrates konnte anlässlich des letzten Treffens die Direktion der Post davon überzeugen, dass der Hausservice die touristischen Bedürfnisse in Schwarzsee bezüglich des Zugangs zu Postdienstleistungen nicht abzudecken vermag. Die Post erklärte sich in der Folge bereit, diese Lösung zu Gunsten einer Agentur nicht weiterzuverfolgen. Eine Agentur hat gegenüber der heutigen Situation mit einer Öffnungszeit von einer Stunde am Morgen und zwei Stunden am Nachmittag den Vorteil, dass der Zugang deutlich ausgedehnter sein wird. Die Gemeinde Plaffeien steht einer Agenturlösung positiv gegenüber, verlangt aber eine angemessene Übergangsfrist. Die Post hat bereits in Aussicht gestellt, die Möglichkeit einer längeren Frist zu prüfen, um damit für eine angemessene Lösung Hand zu bieten.

Den 30. November 2010.

Question QA3337.10 Jean-Daniel Wicht (les enseignants diplômés de l'ancienne école normale prérétirés par rapport à leurs homologues de la Haute Ecole pédagogique [HEP])

Question

Un enseignant diplômé de l'ancienne école normale avec une spécialisation 2 pouvait enseigner dans une classe enfantine et avec une spécialisation 1 dans toutes les classes primaires de la 1P à la 6P. Aujourd'hui le degré 1 de la HEP correspond aux deux années de l'école enfantine ainsi qu'aux classes 1P et 2P, le degré 2 correspondant aux classes 3P à 6P.

Récemment, une enseignante diplômée de l'école normale degré 1, avec 10 ans d'expérience, a été choisie par une commune, sur préavis de sa commission scolaire, pour enseigner à une classe enfantine.

La DICS a refusé ce choix car malgré son expérience d'enseignante dans des classes 1P et 2P, elle n'aurait pas eu les compétences nécessaires requises pour travailler avec une classe enfantine. Pourtant, selon mes informations, on accorde des dérogations à des enseignants travaillant à temps partiel. Par contre les diplômés de la HEP pourraient selon toute vraisemblance passer d'un degré à l'autre.

Dans le cas relevé, cela reviendrait comparativement à ce qu'un enseignant du degré secondaire ne pourrait pas enseigner à l'école primaire! Certes l'enseignement doit être adapté à l'âge des enfants. Fort de ce constat, une formation continue en cours d'emploi devrait rapidement permettre de combler les différences, les éventuelles lacunes. Malheureusement, il semble que cette possibilité n'existe pas dans notre canton.

Dès lors, je remercie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. Quel est la raison de cette incompatibilité entre les anciennes spécialisations de l'école normale?

2. Pourquoi l'expérience acquise en 10 ans d'enseignement ne permet pas de changer de degré?
3. Est-ce qu'une formation continue en cours d'emploi ne pourrait pas créer une passerelle entre les deux niveaux d'enseignements?
4. Est-il exact que cette formation complémentaire pourrait être acquise dans un autre canton?
5. Si oui, pourquoi n'existe-t-elle pas dans notre canton?

Le 16 septembre 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

L'enseignant ou l'enseignante d'école enfantine ou d'école primaire est engagé-e par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), sur préavis de la commission scolaire et du conseil communal, pour un degré qui correspond à la formation qu'il ou elle a accomplie. Si tel n'est pas le cas, une formation complémentaire est exigée. La situation décrite par le député Wicht s'inscrit dans ce dernier scénario.

1. *Quel est la raison de cette incompatibilité entre les anciennes spécialisations de l'école normale?*

Il n'existe aucune incompatibilité entre les anciens diplômés de l'Ecole normale cantonale (ENC) et les diplômés actuels de la HEP. La HEP délivre un seul diplôme, reconnu par la CDIP et la DICS, lequel permet d'enseigner à tous les degrés, de la 1^{re} enfantine à la 6^e primaire. Les spécialisations que choisissent les étudiants et étudiantes permettent d'accentuer et de renforcer leurs connaissances, soit pour les classes enfantines et 1^{re} et 2^e primaire, soit pour les classes de 3^e à 6^e primaire. On parle aussi de profils. Les diplômés de l'ENC permettaient soit d'enseigner à l'école enfantine, soit à l'école primaire. Il n'était déjà pas possible à l'époque de commuter les degrés d'enseignement sans formation complémentaire et d'enseigner à un autre degré que celui donné par la spécialisation choisie.

Aujourd'hui, ces diplômés ENC donnent toujours accès à l'enseignement, et ce pour les mêmes degrés qu'alors. Il faut également préciser que le diplômé de l'ENC I (pour enseigner à l'école primaire) s'apparentait à une maturité puisqu'acquis au niveau secondaire II. Il était ensuite complété par une formation pédagogique et didactique. Il ne comprenait dès lors aucune pédagogie ni didactique spécifique à l'école enfantine; il n'incluait qu'un certain nombre de leçons de musique pour ce niveau-là.

2. *Pourquoi l'expérience acquise en 10 ans d'enseignement ne permet pas de changer de degré?*

L'expérience acquise en 10 ans ne justifie pas d'une formation complémentaire ou continue adéquate pour enseigner aux élèves de l'école enfantine. D'une part, les approches pédagogiques évoluent rapidement, également pour les premiers degrés. Citons, par exemple, le nouveau concept de Basisstufe ou classe multi-âges,

ou le projet d'apprentissage des langues aux petits. Il y a maintenant aussi deux ans d'école enfantine, ce qui n'était pas le cas à l'époque de l'ENC. D'autre part, il est d'usage qu'un enseignant ou une enseignante utilise la formation continue pour se tenir au courant des développements pédagogiques introduits dans le monde de l'enseignement et ce d'autant plus s'il ou elle souhaite changer de degré. Pour d'autres enseignants ou enseignantes bénéficiant de 7 à 8 ans d'expérience et dans la même situation que la personne citée, la Direction a demandé une formation continue. Ces personnes ont quant à elles accepté cette formation. Il s'agit dès lors de l'application du principe de l'égalité de traitement.

Pour ce qui a trait de l'engagement de cette personne par la Direction, sur préavis de la commune, l'article 48 du règlement du 6 juillet 2004 relatif au personnel enseignant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (RPens) mentionne que «l'autorité d'engagement peut faire appel à des enseignants ou enseignantes titulaires d'un diplôme valable pour un autre degré d'enseignement». La Direction ne met en pratique cet alinéa qu'à deux conditions: personne d'autre ne peut être engagé en lieu et place de ce candidat ou cette candidate et une formation continue ou complémentaire lui est imposée par la Direction. Dans le cas de cette enseignante, aucune de ces conditions n'était remplie.

Le texte de la question avance la comparaison avec l'enseignant ou enseignante secondaire qui enseigne au primaire. «Qui peut le plus peut le moins», autrement dit. Ce n'est pas le cas de façon automatique et systématique dans l'enseignement. Si le cas de l'enseignant ou l'enseignante du secondaire I exerçant au primaire peut de temps en temps se produire, ce n'est de loin pas la règle (1 cas sur 1700 enseignants et enseignantes). En outre, la formation est plus similaire entre le secondaire I et la 5^e ou 6^e primaire, qu'entre la 5^e ou 6^e primaire et l'école enfantine. Avec les anciens diplômes de l'ENC, la différence était encore plus grande. De plus, il est appert que, même dans ces cas de figure, la HEP demande un complément de formation afin que les titulaires d'un diplôme d'enseignement au secondaire I puissent obtenir le diplôme d'enseignement aux degrés primaires.

La formation HEP pour les deux premières années d'école est, quant à elle, très spécifique, du fait de l'âge des enfants et des programmes d'enseignement axés notamment sur la détection précoce. Il ne faudrait en aucun cas la dévaloriser en affirmant que tous les titulaires d'un diplôme supérieur sont capables de facto d'enseigner dans ces degrés.

3. *Est-ce qu'une formation continue en cours d'emploi ne pourrait pas créer une passerelle entre les deux niveaux d'enseignements?*
4. *Est-il exact que cette formation complémentaire pourrait être acquise dans un autre canton?*
5. *Si oui, pourquoi n'existe-t-elle pas dans notre canton?*

Une formation continue en cours d'emploi a été mise sur pied dans le canton durant deux années, suite à la création de la HEP, pour les enseignants et enseignantes de l'école enfantine (avec diplôme ENC II) pour qu'ils ou elles puissent enseigner en 1^{er} et/ou 2^e primaire. Cette passerelle cantonale a été moins bien fréquentée la deuxième année que la première. Elle était exigeante puisque son programme s'étalait sur deux ans en cours d'emploi et exigeait 900 heures de cours soit 30 crédits ECTS. Elle a été partiellement financée par les enseignants et enseignantes y participant qui ont dû prendre à leur charge la finance d'inscription unique de 100 francs, les taxes semestrielles de 400 francs et les taxes d'examens. Une réduction du taux d'engagement entre 10 et 20% leur a été demandée. Toutefois, le canton et les cercles scolaires leur avaient aménagé quelques facilités en termes d'horaire.

La demande inverse n'a été faite que par deux personnes; il est dès lors à supposer que le besoin ne se faisait pas vraiment sentir. Une formation de ce type existe dans d'autres cantons, notamment aux HEP de Berne et de Lausanne, ou à la HEP de la Nordwestschweiz.

Le 6 décembre 2010.

Anfrage QA3337.10 Jean-Daniel Wicht (Sind Lehrpersonen mit einem Diplom des ehemaligen Lehrerseminars gegenüber ihren Kollegen von der Pädagogische Hochschule (PH) benachteiligt?)

Anfrage

Eine Lehrperson mit einem Diplom des ehemaligen Lehrerseminars konnte mit der Spezialisierung II eine Kindergartenklasse und mit der Spezialisierung I sämtliche Primarklassen (1.–6.) unterrichten. Heute gilt die Spezialisierung I der PH für die beiden Kindergartenjahre sowie für die 1. und 2. Primarklasse und die Spezialisierung II für die 3. bis 6. Primarklasse.

Kürzlich wollte eine Gemeinde auf Antrag der Schulkommission für eine Kindergartenklasse eine Lehrerin mit einem Diplom des Lehrerseminars, Spezialisierung I, und mit 10 Jahren Berufserfahrung anstellen.

Die EKSD lehnte diesen Entscheid jedoch ab, denn trotz ihrer Erfahrung als Lehrerin von 1. und 2. Primarklassen verfüge die betreffende Person nicht über die erforderliche Befähigung für die Arbeit mit einer Kindergartenklasse. Mir ist jedoch bekannt, dass für Lehrpersonen, die Teilzeit arbeiten, Ausnahmen gewährt werden. Demgegenüber können offenbar Lehrpersonen mit einem Diplom der PH von einer Stufe zur anderen wechseln.

Im konkreten Fall wäre dies damit gleichzusetzen, dass eine Lehrperson der Sekundarstufe nicht auf der Primarstufe unterrichten darf! Natürlich muss der Unterricht für die Kinder altersgerecht gestaltet werden. Mit einer berufsbegleitenden Weiterbildung sollte es jedoch möglich sein, allfällige Lücken und Unterschiede in der Ausbildung rasch zu beheben. Leider

gibt es offenbar in unserem Kanton keine solche Möglichkeit.

Daher bitte ich den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Was ist der Grund für diese Unvereinbarkeit unter den früheren Spezialisierungen des Lehrerseminars?
2. Weshalb reichen 10 Jahre Unterrichtserfahrung nicht aus, um die Schulstufe zu wechseln?
3. Könnte mit einer berufsbegleitenden Weiterbildung eine Passerelle zwischen den beiden Schulstufen geschaffen werden?
4. Stimmt es, dass diese Zusatzausbildung in einem anderen Kanton absolviert werden kann?
5. Wenn ja, warum gibt es in unserem Kanton keine solche Möglichkeit?

Den 16. September 2010.

Antwort des Staatsrats

Die Lehrpersonen des Kindergartens oder der Primarschule werden von der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) auf Antrag der Schulkommission und des Gemeinderats für die ihrer Ausbildung entsprechende Schulstufe angestellt. Andernfalls wird eine Zusatzausbildung verlangt. Der von Grossrat Wicht geschilderte Fall fällt in diese Kategorie.

1. Was ist der Grund für diese Unvereinbarkeit unter den früheren Spezialisierungen des Lehrerseminars?

Es gibt keine Unvereinbarkeit unter den früheren Diplomen des Kantonalen Lehrerseminars (KLS) und den heutigen Diplomen der PH. Die PH vergibt ein einziges Diplom, das von der EDK und der EKSD anerkannt ist und mit dem die betreffenden Lehrpersonen alle Schulstufen von der 1. Kindergartenklasse bis zur 6. Primarklasse unterrichten können. Die von den Studierenden gewählten Spezialisierungen ermöglichen es ihnen, ihre Kompetenzen zu erweitern und zu vertiefen, entweder für die Kindergartenklassen und die 1. und 2. Primarklasse oder für die 3. bis 6. Primarklasse. Man spricht hier auch vom (Berufs-)Profil der betreffenden Lehrperson. Mit den Diplomen des KLS konnten die Lehrpersonen entweder im Kindergarten oder an der Primarschule unterrichten. Damals war es also nicht möglich, die Schulstufen ohne Zusatzausbildung zu wechseln und auf einer anderen Stufe als die durch die gewählte Spezialisierung vorgegebene zu unterrichten.

Heute kann mit den Diplomen des KLS immer noch unterrichtet werden und zwar auf den gleichen Stufen wie früher. Auch ist anzumerken, dass das KLS-Diplom I (für den Unterricht an der Primarschule) einer Matura entsprach, da es auf Sekundarstufe II erworben wurde. Die Ausbildung wurde mit einem pädagogischen und didaktischen Programm ergänzt. Sie umfasste somit keine auf den Kindergarten ausgerichtete

Pädagogik und Didaktik, sondern beinhaltete lediglich einige Musiklektionen für diese Stufe.

2. Weshalb reichen 10 Jahre Unterrichtserfahrung nicht aus, um die Schulstufe zu wechseln?

Die 10-jährige Berufserfahrung ersetzt keine gezielte Zusatz- oder Weiterbildung für die Unterrichtung von Kindern im Kindergarten. Denn zum einen verändern sich die pädagogischen Konzepte rasch, auch jene für die ersten Schulstufen. Beispiele für solche Entwicklung sind das neue Schulentwicklungsprojekt Basisstufe oder der Früheinstieg in den Fremdsprachenunterricht. Auch gibt es nun zwei Kindergartenjahre, was zur Zeit der KLS noch nicht der Fall war. Zum andern ist es üblich, dass Lehrerinnen und Lehrer sich ständig weiterbilden, um sich über die neuen pädagogischen Entwicklungen im Schulwesen auf dem Laufenden zu halten, vor allem dann, wenn sie einen Stufenwechsel wünschen. Für andere Lehrpersonen mit 7 bis 8 Jahren Erfahrung, die sich in der gleichen Situation wie die genannte Person befinden, hat die Direktion eine Weiterbildung verlangt und die betreffenden Personen haben dies akzeptiert. Es geht hier also auch um den Grundsatz der Gleichbehandlung.

Hinsichtlich der Anstellung der betreffenden Person durch die Direktion auf Antrag der Gemeinde ist auf Artikel 48 Abs. 1 des Reglements vom 6. Juli 2004 für das Lehrpersonal, das der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport untersteht, (LPR) zu verweisen: «Die Anstellungsbehörde kann auch Lehrpersonen mit einem für eine andere Schulstufe gültigen Lehrdiplom anstellen». Die Direktion macht nur dann von dieser Möglichkeit Gebrauch, wenn keine andere Person anstelle dieser Kandidatin oder dieses Kandidaten angestellt werden kann, und sie verlangt zudem eine Weiter- oder Zusatzausbildung. Im beschriebenen Fall waren keine der beiden Bedingungen erfüllt.

In der Anfrage wird der Vergleich mit einer Lehrperson der Sekundarstufe gezogen, die auf der Primarstufe unterrichtet. Dahinter steckt der Gedanke, dass diejenigen, die für die höheren Schulstufen qualifiziert sind, es automatisch auch für die unteren sind. Das trifft jedoch nicht immer zu. Auch wenn es gelegentlich vorkommt, dass eine Lehrerin oder ein Lehrer der Sekundarstufe I in der Primarschule unterrichtet, so ist dies bei Weitem nicht die Regel (1 Fall unter 1700 Lehrpersonen). Ausserdem stehen sich die Sekundarstufe I und die 5./6. Primarklasse von der Ausbildung her näher als die 5./6. Primarklasse und der Kindergarten. Mit den früheren KLS-Diplomen war dieser Unterschied sogar noch grösser. Doch selbst in diesen Fällen verlangt die PH eine Zusatzausbildung, damit Lehrpersonen mit einem Lehrdiplom der Sekundarstufe I das Lehrdiplom für die Primarstufe erwerben können.

Die PH-Ausbildung für die beiden ersten Schuljahre ist aufgrund des Alters der Kinder und der Unterrichtsprogramme, die unter anderem auf die Früherkennung ausgerichtet sind, sehr spezifisch. Man sollte sie auf keinen Fall abwerten, indem man behauptet, dass alle

Personen mit einem höheren Diplom de facto fähig sind, auch auf diesen Stufen zu unterrichten.

3. Könnte mit einer berufsbegleitenden Weiterbildung eine Passerelle zwischen den beiden Schulstufen geschaffen werden?
4. Stimmt es, dass diese Zusatzausbildung in einem anderen Kanton absolviert werden kann?
5. Wenn ja, warum gibt es in unserem Kanton keine solche Möglichkeit?

Nach der Schaffung der PH wurde im Kanton eine berufsbegleitende Zusatzausbildung von zwei Jahren Dauer für die Lehrpersonen des Kindergartens (mit dem Diplom KLS II) organisiert, damit diese die Lehrbefähigung für die 1. und 2. Primarklasse erlangen können. Diese kantonale Passerelle verzeichnete im zweiten Jahr weniger Teilnehmende als im ersten. Sie war anspruchsvoll, denn das berufsbegleitende Programm erstreckte sich über zwei Jahre und umfasste 900 Kursstunden oder 30 ECTS-Kreditpunkte. Die teilnehmenden Lehrerinnen und Lehrer mussten diese Zusatzausbildung mit der Übernahme der einmaligen Einschreibgebühr von 100 Franken, der Semestergebühren von 400 Franken sowie der Prüfungsgebühren teilweise mitfinanzieren. Ihr Beschäftigungsgrad wurde um 10 bis 20% reduziert. Der Kanton und die Schulkreise gewährten ihnen jedoch gewisse Arbeitszeiterleichterungen.

Für die umgekehrte Variante, also den Stufenwechsel nach unten, interessierten sich lediglich zwei Personen. Daher ist anzunehmen, dass hierfür kein wirklicher Bedarf besteht. Eine Ausbildung dieser Art besteht in anderen Kantonen, so an der PH Bern und Lausanne sowie an der PH Nordwestschweiz.

Den 6. Dezember 2010.

Question QA3338.10 Jean-Daniel Wicht (entretien des routes communales et cantonales dans le canton)

Question

Selon une étude zurichoise «Infrastruktur Strasse», l'état des routes cantonales est bon de manière générale en Suisse. Néanmoins, 6 cantons (Fribourg est concerné) ont des routes cantonales dont plus de 15% de la surface est en mauvais état, voire dans un état critique.

Que penser des routes communales fribourgeoises? Les statistiques 2007 sont inquiétantes et laissent présager des catastrophes d'ores et déjà programmées à moyen terme. En effet, pour leurs 2736 km de routes, les communes fribourgeoises ont dépensé en 2007 30 millions de francs et le canton pour ses 642 km 61,5 millions. En résumé, proportionnellement les communes mettent 8 fois moins de moyens pour l'entretien de leur patrimoine routier. Certes, les exigences techniques d'une route cantonale contribuent à augmenter son coût mais

cela ne suffit pas à expliquer une telle différence. Pour une commune, un canton, il est tentant de réduire le budget d'entretien du patrimoine pour couvrir d'autres charges, mais ce serait prendre le risque de dépenser beaucoup plus, tôt ou tard, pour garantir la sécurité des utilisateurs de ces infrastructures.

Je remercie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. Partage-t-il le constat de cette étude zurichoise?
2. Est-ce qu'un effort supplémentaire va être entrepris ces prochaines années pour rattraper le retard accumulé dans l'entretien de nos infrastructures routières cantonales?
3. Est-ce que le canton serait prêt à aider les communes fribourgeoises à effectuer un diagnostic de leur réseau routier en les conseillant et en prenant en charge une partie des frais d'étude?
4. Le canton ne devrait-il pas organiser une ou des séances d'information à l'intention des communes sur la bonne pratique en matière d'entretien des infrastructures?

Le 16 septembre 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'étude «Analyse de l'état et de la conservation de valeur des routes cantonales en Suisse» d'*Infrastruktur Strasse* citée par le député Jean-Daniel Wicht. Cette étude se base sur les statistiques financières de 2007. Les données du relevé d'état des chaussées datent de 2005 et ont été transmises en 2009, pour le réseau routier cantonal fribourgeois, par le Service des ponts et chaussées.

Cette étude est disponible sur internet à l'adresse:
http://www.infrastrukturstrasse.ch/documents/10-07-15_Infrastruktur-Strasse_Etude_Conservation-de-valeur-routes-cantonales.pdf

1. *Le Conseil d'Etat partage-t-il le constat de cette étude zurichoise?*

Le Conseil d'Etat partage, en partie, le constat de cette étude. Dans son rapport N° 165 du 13 octobre 2009 au Grand Conseil sur le postulat 2010.07 Josef Fasel/Elia Collaud concernant le flux d'argent des impôts et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du développement durable, le Conseil d'Etat, sous point 3.2.3 indiquait: «Sur la base de ces ratios et observations faites sur les routes, la situation actuelle est jugée très préoccupante».

Le Conseil d'Etat est conscient que la génération actuelle doit aussi assurer l'entretien des infrastructures que les générations précédentes ont mises en place pour ne pas pénaliser les générations futures. Il constate toutefois qu'en comparaison nationale, le canton de Fribourg se situe dans la moyenne suisse pour les moyens alloués à l'entretien des routes mais

qu'il n'atteint pas la fourchette de la valeur moyenne préconisée par l'étude.

La valeur à neuf du réseau des 642 km de routes cantonales est estimée à 2,4 milliards de francs, ce qui confirme la valeur unitaire moyenne de 3,5 million/km indiquée en p. 8 de l'étude. Cette dernière indique que «pour conserver la substance à long terme, des investissements annuels de l'ordre de 1,8 à 2,6% de la valeur de remplacement s'imposent (améliorations et corrections, entretien de construction)», ce qui correspond pour le canton de Fribourg à un montant annuel situé entre 43,2 et 62,4 millions. L'objectif indiqué sous point 3.4 du rapport N° 165 est de 34 millions par années, dont 14 millions pour l'entretien des routes et 20 millions pour l'amortissement des travaux d'amélioration du réseau (route de contournement de Bulle, projet Poya, sécurisation de carrefours, assainissement des ponts, aménagements de protection contre le bruit routier).

Actuellement (2010 et 2011), le Service des ponts et chaussées mène une campagne de mesures de l'état des routes cantonales en relevant les indices indiqués

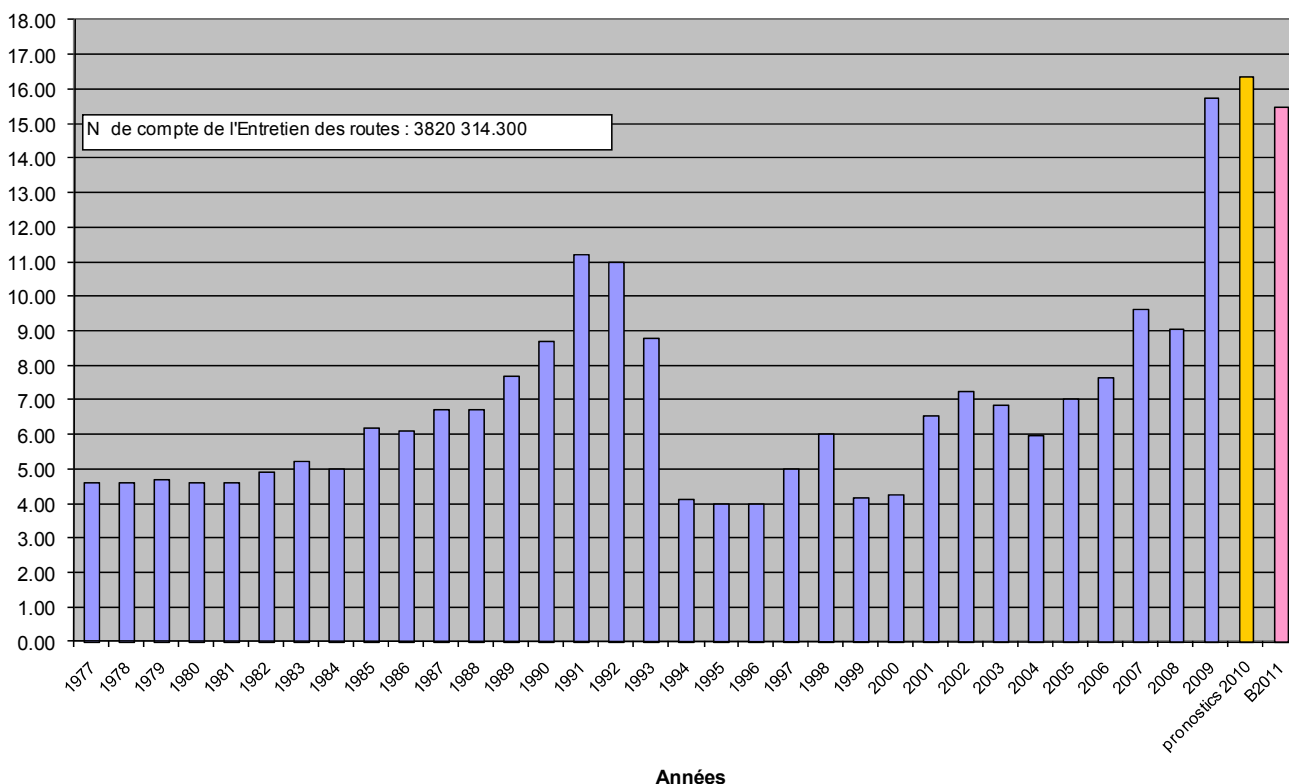
dans l'étude. Il disposera alors de données actualisées pour fixer les priorités d'assainissement du réseau cantonal.

Pour rappel, l'entretien des routes est une exigence légale mentionnée dans l'article 73 de la loi sur les routes du 15 décembre 1967: «Les routes publiques et leurs installations techniques doivent, autant que possible, être entretenues et exploitées de telle sorte qu'elles soient en bon état et propres à maintenir la sécurité du trafic.»

2. Est-ce qu'un effort supplémentaire va être entrepris ces prochaines années pour rattraper le retard accumulé dans l'entretien de nos infrastructures routières cantonales?

Dans son rapport N° 165, le Conseil d'Etat, conscient du problème, indiquait, sous point 3.3.4, qu'il allait allouer un montant annuel de l'ordre de 14 millions pour l'entretien des routes ces prochaines années. Le graphique ci-après permet d'appréhender l'effort déjà réalisé en 2009 et 2010, années durant lesquelles respectivement 15,75 millions et 16,35 millions de francs ont été alloués à l'entretien des routes cantonales.

Variation des montants voués à l'entretien (exploitation et constructif) des routes au SPC



Dans les montants consacrés à l'entretien des routes en 2009 et 2010, sont compris:

- les frais de réparation de plusieurs millions (3,25 en 2009 et 2,35 en 2010) pour les travaux dus aux dégâts hivernaux, les chaussées en mauvais état ne supportant plus les hivers rigoureux;
 - les coûts des travaux réalisés dans le cadre du plan de soutien à l'économie 2009 (5,5 millions).
3. *Est-ce que le canton serait prêt à aider les communes fribourgeoises à effectuer un diagnostic de leur réseau routier en les conseillant et en prenant en charge une partie des frais d'étude?*

L'entretien des routes communales ainsi que toutes les prestations qui y sont rattachées sont de la compétence des communes (art. 81 et 82 de la loi sur les routes). L'Etat n'a pas l'intention de s'ingérer dans les tâches communales.

4. *Le canton ne devrait-il pas organiser une ou des séances d'information à l'intention des communes sur la bonne pratique en matière d'entretien des infrastructures?*

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions se tient à la disposition de l'Association des communes fribourgeoises pour une séance d'information qui aurait pour thème l'entretien des routes publiques.

Le 16 novembre 2010.

Anfrage QA3338.10 Jean-Daniel Wicht (Unterhalt der Gemeinde- und Kantonsstrassen in unserem Kanton)

Anfrage

Laut der von «Infrastruktur Strasse» publizierten Zürcher Studie kann der Zustand der Kantonsstrassen in der Schweiz im Allgemeinen als gut bezeichnet werden. In sechs Kantonen (darunter auch der Kanton Freiburg) befinden sich allerdings mehr als 15% der Strassenoberfläche in einem schlechten oder kritischen Zustand.

Bedenken sind auch bei den Freiburgern Gemeindestrassen angebracht: Die Zahlen für 2007 sind besorgniserregend und lassen mittelfristig Katastrophen befürchten. So haben die Gemeinden für das 2736 km lange Gemeindestrassennetz im Jahr 2007 30 Millionen Franken ausgegeben, während der Kanton 61,5 Franken in das Kantonsstrassennetz (insgesamt 642 km) investiert hat. Im Verhältnis haben die Gemeinden somit 8-mal weniger für den Unterhalt der Strassensubstanz aufgewendet als der Kanton. Wohl sind die Kosten bei den Kantonsstrassen aufgrund der technischen Anforderungen höher als bei den Gemeindestrassen, doch genügt dies nicht, um eine derart grosse Differenz zu erklären. Für den Kanton oder eine Gemeinde ist es natürlich verlockend, das Budget für den Strassenunterhalt zu verringern, um mit dem

eingesparten Geld andere Ausgaben zu bestreiten. Es besteht aber dann die Gefahr, dass früher oder später noch mehr Geld ausgegeben werden muss, um die Sicherheit der Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie der Infrastrukturen zu gewährleisten.

Ich bitte den Staatsrat, in diesem Zusammenhang folgende Fragen zu beantworten:

1. Teilt er den Befund der Zürcher Studie?
2. Werden in den kommenden Jahren zusätzliche Anstrengungen unternommen, um den in den letzten Jahren kumulierten Rückstand beim Unterhalt der kantonalen Strasseninfrastrukturen aufzuholen?
3. Ist der Kanton bereit, den Freiburger Gemeinden zu helfen, eine Diagnose ihres Strassennetzes zu erstellen, indem er sie berät und einen Teil der Studienkosten übernimmt?
4. Sollte der Kanton nicht zuhanden der Gemeinden eine oder mehrere Informationsveranstaltungen zum Thema beispielhafter Strassenunterhalt organisieren?

Den 16. September 2010.

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hat die von Grossrat Jean-Daniel Wicht erwähnte Studie «Zustandsanalyse und Werterhaltung bei den Kantonsstrassen in der Schweiz» des Vereins *Infrastruktur Strasse* zur Kenntnis genommen. Grundlage für diese Studie sind die finanziellen Daten von 2007. Die verwendeten Daten zum Fahrbahnzustand wurden 2005 erhoben und in Bezug auf das Freiburger Kantonsstrassennetz 2009 vom Tiefbauamt übermittelt.

Die Studie ist unter folgender Adresse im Internet erhältlich:

http://www.infrastrukturstrasse.ch/documents/10-07-15_Infrastruktur-Strasse_Studie-Zustand-Werterhaltung-Kantonsstrassen.pdf

1. *Teilt der Staatsrat den Befund der Zürcher Studie?*

Der Staatsrat ist mit dem Befund der Studie teilweise einverstanden. In seinem Bericht Nr. 165 vom 13. Oktober 2009 zum Postulat 2010.07 Josef Fasel/Elia Collaud über die Einnahmen und Ausgaben im Bereich des Strassenverkehrs (inklusive des öffentlichen Verkehrs) auf der Grundlage der nachhaltigen Entwicklung hielt der Staatsrat unter dem Punkt 3.2.3 fest: «Auf der Grundlage dieser Zahlen und der Beobachtungen vor Ort muss die aktuelle Situation als äusserst besorgniserregend bezeichnet werden.»

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die heutige Generation auch den Unterhalt der von den vorherigen Generationen errichteten Infrastrukturen sicherstellen muss, da sonst die künftigen Generationen die Zeche bezahlen müssen. Er hält indes auch fest, dass sich der Kanton Freiburg in Bezug auf die für den Strassenunterhalt eingesetzten Mittel im Schweizer Mittelfeld befindet – auch wenn er weniger in die Werterhaltung

der Kantonsstrassen investiert als von den Verfassern der Studie empfohlen.

Der Wiederbeschaffungswert des 642 km langen Kantonsstrassennetzes wird auf 2,4 Milliarden Franken geschätzt, was in etwa dem auf Seite 8 der Studie angegebenen Durchschnittswert von 3,5 Millionen Franken pro Kilometer entspricht. Laut Studie sind jährliche Investitionen im Umfang von 1,8 bis 2,6% des Wiederbeschaffungswertes notwendig (Verbesserung und Ausbau, baulicher Unterhalt), um die Substanz langfristig zu erhalten. Auf den Kanton Freiburg bezogen ergibt dies einen Investitionsaufwand von jährlich 43,2 bis 62,4 Millionen Franken. Im Punkt 3.4 des Berichts Nr. 165 wird ein Finanzbedarf von insgesamt 34 Millionen Franken pro Jahr angegeben, davon 14 Millionen Franken für den Unterhalt der Kantonsstrassen und 20 Millionen für die Abschreibung der Ausbauten (Umfahrungsstrasse von Bulle, Poyaprojekt, Erhöhung der Sicherheit der Knoten, Sanierung der Brücken, Strassenlärmsanierung).

Das Tiefbauamt ist gegenwärtig (2010 und 2011) daran, den Zustand der Kantonsstrassen zu erheben und hierfür die in der Studie erwähnten Indizes zu

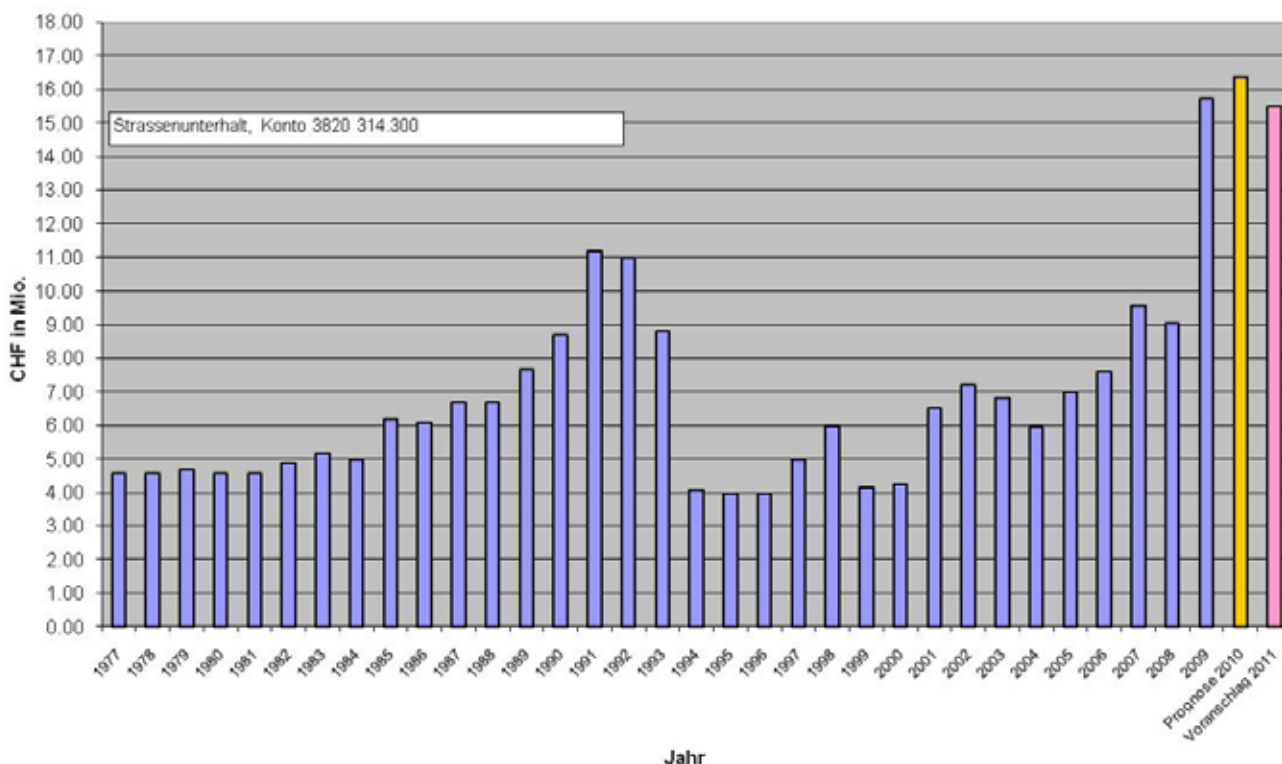
messen. Auf der Grundlage dieser aktuellen Daten wird das Amt dann die Prioritäten für die Sanierung der Kantonsstrassen setzen können.

Es sei daran erinnert, dass der Unterhalt der Strassen eine gesetzliche Pflicht ist. Artikel 73 des Strassengesetzes vom 15. Dezember 1967 (StrG) sieht nämlich Folgendes vor: «Die öffentlichen Strassen und ihre technischen Einrichtungen sind möglichst so zu unterhalten und zu benützen, dass sie sich in gutem Zustand befinden und die Verkehrssicherheit gewährleisten.»

2. Werden in den kommenden Jahren zusätzliche Anstrengungen unternommen, um den in den letzten Jahren kumulierten Rückstand beim Unterhalt der kantonalen Strasseninfrastrukturen aufzuholen?

Der Staatsrat weiss um die Problematik und hielt denn auch im Punkt 3.3.4 des Berichts Nr. 165 fest, dass er in den kommenden Jahren rund 14 Millionen Franken pro Jahr für den Unterhalt der Kantonsstrassen einsetzen wolle. Aus der nachfolgenden Grafik geht hervor, dass der Staat in den Jahren 2009 und 2010 bereits deutlich mehr Mittel (15,75 bzw. 16,35 Millionen Franken) für den Strassenunterhalt als in der Vergangenheit bereitgestellt hat.

Vom TBA für den betrieblichen und baulichen Strassenunterhalt eingesetzte Beträge



In den Beträgen, die 2009 und 2010 für den Unterhalt der Kantonsstrassen eingesetzt wurden, ist auch Folgendes enthalten:

- die Reparaturkosten von mehreren Millionen Franken (3,25 im Jahr 2009 und 2,35 im Jahr 2010) infolge der Winterschäden, da Fahrbahnen, die in einem schlechten Zustand sind, harte Winter nicht mehr schadlos überstehen
- die Kosten für die Arbeiten, die im Rahmen des Plans zur Stützung der Wirtschaft von 2009 ausgeführt wurden (5,5 Millionen Franken)

3. *Ist der Kanton bereit, den Freiburger Gemeinden zu helfen, eine Diagnose ihres Strassennetzes zu erstellen, indem er sie berät und einen Teil der Studienkosten übernimmt?*

Für den Unterhalt der Gemeindestrassen sowie sämtliche damit zusammenhängenden Leistungen sind die Gemeinden zuständig (Art. 81 und 82 StrG). Der Staat hat nicht vor, sich in diese kommunalen Aufgaben einzumischen.

4. *Sollte der Kanton nicht zuhanden der Gemeinden eine oder mehrere Informationsveranstaltungen zum Thema beispielhafter Strassenunterhalt organisieren?*

Der Freiburger Gemeindeverband kann jederzeit an die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion gelangen, wenn er die Abhaltung einer Informationsveranstaltung zum Thema Unterhalt der öffentlichen Strassen wünscht.

Den 16. November 2010.

Question QA3341.10 Olivier Suter/Stéphane Peiry (CIUS/VKHS Cours d'Introduction aux Etudes Universitaires)

Question

La liquidation des CIUS/VKHS a occupé ces derniers mois, parmi d'autres, le SER (Secrétariat d'Etat à la Recherche), les universités suisses et la DICS du canton de Fribourg.

Si les CPU (Cours Préparatoires à l'Université) sont aujourd'hui appelés à disparaître par manque de soutien et d'engagement – selon nos sources – du SER et des universités alémaniques, les autres activités menées par le CIUS/VKHS pourraient se poursuivre dans les domaines suivants:

Bilinguisme:

Le CIUS/VKHS dispense des cours intensifs fort prisés dans un canton où deux langues et deux cultures se côtoient.

Intégration:

Les cours de langues intensifs dispensés par le CIUS/VKHS constituent un facteur d'intégration important pour nombre de personnes (suisse de l'étranger, conjoints de ressortissants suisses, par exemple).

Centre d'examens internationaux de langue:

Le CIUS/VKHS est le seul centre qui permet aux ressortissants de notre canton de passer des tests de langue Goethe TestDaF et TCF sans avoir à se rendre à l'extérieur des frontières fribourgeoises.

Passerelle DUBS entre maturité professionnelle et universités:

Cette filière, inaugurée à la rentrée 2009 à Fribourg, permet aux étudiants, titulaires d'une maturité professionnelle, de suivre des cours de langue sans avoir à se rendre dans d'autres cantons.

Le CIUS, dans un courrier adressé au Conseil d'Etat le 28 septembre dernier, décrit de la manière suivante les activités que le CIUS/VKHS pourrait poursuivre et l'organisation que ces activités nécessiteraient. Nous en livrons ici un résumé.

Activités:

Cours de langue intensifs répartis sur toute l'année.
Deux classes Passerelle.
Organisation d'examens de langue.

Organisation:

Equivalent de 12 emplois plein temps pour enseignement, direction et administration.
Utilisation de 2/5 du bâtiment actuel, le reste des locaux pouvant être occupé par l'Université selon le CIUS/VKHS (par d'autres services de l'Etat, éventuellement, notent les députés qui déposent cette question).

Questions:

1. Le Conseil d'Etat considère-t-il le CIUS/VKHS comme un atout pour le canton de Fribourg dans le domaine des langues, à l'instar de l'Institut de plurilinguisme, par exemple?
2. Le Conseil d'Etat est-il prêt à accorder son aide au CIUS/VKHS pour que ce dernier poursuive les activités décrites ci-dessus et pour sauver les emplois qui leur sont liés?
3. Le Conseil d'Etat est-il prêt à envisager la cantonalisation du CIUS/VKHS ou sa reprise par l'université (structure, personnel, bâtiment)?
4. Le Conseil d'Etat peut-il fournir des informations détaillées sur les considérations qui ont amené le SER, les universités et les cantons à fermer le CPU?

Le 8 octobre 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

Suite à la décision du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) et de la Conférence universitaire suisse (CUS) d'arrêter l'offre des cours d'intro-

duction et de dénoncer l'accord financier à l'échéance du 31 janvier 2012, la direction de l'école et le Conseil de fondation ont mené une étude de faisabilité portant sur une offre redimensionnée et limitée aux universités romandes et celle de Berne. Un soutien de la Confédération sous une nouvelle forme a été sollicité, entre autres par le biais d'interventions parlementaires, mais il a été catégoriquement refusé.

La Directrice ICS a reçu à de nombreuses reprises la direction des CIUS et le président du Conseil de fondation. Elle a toujours exprimé l'appui du canton et sa volonté de participer à une nouvelle autorité de tutelle pour les cours d'introduction, avec les cantons romands et Berne. Un engagement financier accru du canton par une contribution aux frais de loyer a été envisagé pour améliorer la faisabilité du projet.

Sollicités pour participer à la nouvelle institution, les universités et les cantons concernés n'étaient prêts à assumer aucun risque et ne voulaient s'engager au-delà de deux ans. Berne a même décliné complètement l'offre. Dans cette situation, le canton de Fribourg ne pouvait pas porter seul la responsabilité pour une école offrant des prestations qui relèvent d'une mission intercantonale, voire nationale.

Le Conseil de fondation s'est réuni le 17 septembre dernier. Etant donné les réponses obtenues des universités et des cantons, il a dû conclure à l'échec du projet de poursuite de l'activité. Il a dû aussi écarter l'idée d'offrir les cours d'introduction durant les deux années pour lesquelles les universités romandes étaient prêtes à verser des contributions car, d'une part, avec le retrait de tous les cantons, l'école n'aurait plus de support juridique et, d'autre part, le risque financier et la responsabilité face au personnel n'était pas acceptables. En effet, la Fondation peut assurer actuellement un plan social basé sur le modèle de l'Etat de Fribourg aux personnes qui ne trouveraient pas un emploi. Si la nouvelle institution devait fermer après deux ans, elle ne disposerait pas de financement pour se séparer de ses enseignants dans les mêmes conditions. Ainsi, le Conseil de fondation a pris la décision d'entamer la procédure de liquidation de la fondation et de l'école.

Le Conseil d'Etat a été informé immédiatement de cette décision et il a pris position par l'intermédiaire d'un communiqué de presse où il exprimait son regret face à la disparition de la Fondation, ainsi que sa volonté de soutenir le personnel dans la recherche d'emploi et d'examiner la possibilité de poursuivre une partie de l'offre dans un autre cadre. Ce dernier aspect a été délégué à des services compétents et l'analyse est en cours.

1. Le Conseil d'Etat considère-t-il le CIUS/VKHS comme un atout pour le canton de Fribourg dans le domaine des langues, à l'instar de l'Institut de plurilinguisme, par exemple?

Le Conseil d'Etat reconnaît la qualité des cours de langue intensifs dispensés par la Fondation CIUS. Ces cours complétaient avantageusement l'offre de la fondation, permettant, d'une part, d'accueillir des bour-

siers de la Confédération pour une préparation linguistique avant leur séjour de formation et de recherche et, d'autre part, de mettre à niveau les compétences linguistiques des personnes inscrites au cours d'introduction aux études universitaires. Pour le canton, cette offre est également ouverte aux gymnasiens et gymnasiennes fribourgeois ou candidats et candidates à la HEP qui devaient améliorer leurs connaissances linguistiques.

Toutefois, la comparaison avec l'Institut de plurilinguisme est peu adéquate, ce dernier étant un institut de recherche unique en son genre et ayant été reconnu en tant que centre de compétence national. Il joue un rôle dans la création des connaissances et des instruments nouveaux pour le plurilinguisme.

Les CIUS, par contre, s'ils jouent un rôle dans la promotion de l'apprentissage des langues et des cultures, sont plus à mettre en parallèle avec les cours de langues du Centre de langues de l'Université. Pour cette raison, le Conseil d'Etat a demandé à cette dernière d'examiner une reprise de cette offre dans ce centre.

2. Le Conseil d'Etat est-il prêt à accorder son aide au CIUS/VKHS pour que ce dernier poursuive les activités décrites ci-dessus et pour sauver les emplois qui leur sont liés?

Le Conseil d'Etat est prêt à considérer la poursuite de l'activité et le maintien des emplois liés aux cours de langues intensifs et à la passerelle Dubs en reprenant ces deux offres dans le cadre d'autres institutions de formation existantes dans le canton. Le canton a aussi demandé de recevoir les dossiers de l'ensemble du personnel de la fondation pour pouvoir appuyer les personnes dans leur recherche d'emploi auprès des écoles du canton et de l'administration cantonale.

3. Le Conseil d'Etat est-il prêt à envisager la cantonalisation du CIUS/VKHS ou sa reprise par l'université (structure, personnel, bâtiment)?

Le Conseil d'Etat n'envisage par contre pas de «cantonaliser» l'actuelle école CIUS qui deviendrait alors une école de langues cantonale. Une telle structure ne correspond pas aux tâches de l'Etat et entrerait en concurrence avec les prestataires privés. Comme déjà mentionné plus haut, une reprise des cours de langues et du personnel enseignant dans ce cadre par l'Université est en cours d'examen.

En ce qui concerne le bâtiment, étant donné son emplacement en face du site de Miséricorde, l'Etat a déjà exprimé son intérêt de principe et l'Université est en train de préparer une étude des besoins et une justification pour soumettre un dossier à la Commission du Conseil d'Etat qui est chargée d'examiner les acquisitions immobilières et les locations.

4. Le Conseil d'Etat peut-il fournir des informations détaillées sur les considérations qui ont amené le SER, les universités et les cantons à fermer le CPU?

La décision de la liquidation de la Fondation CIUS et de la fermeture de l'école résulte d'une suite de

déterminations négatives de différentes instances impliquées. La réponse du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 à la question du député Suter (QA 3282.09) décrit les événements intervenus et les décisions prises à ce moment-là.

Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la Directrice ICS, s'est largement impliqué pour le maintien de l'institution et il ne partage pas l'avis que les cours d'introduction n'auraient plus leur raison d'être tel que cela a pu être affirmé par différents protagonistes. Pour répondre à la question posée, il résume ci-dessous les considérations qui ont amené le SER, les universités et les cantons à fermer le CPU.

Les changements apportés par l'introduction du système de Bologne constituent la justification principale. Ainsi, les universités ont déclaré qu'elles souhaitaient favoriser les étudiants étrangers détenteurs d'un bachelors et arrivant en Suisse pour les études de master. Leur admission dépend de leur parcours universitaire dans la discipline étudiée et n'exige pas la réussite de l'examen commun (connu actuellement sous le vocable de l'examen de Fribourg), comme c'est le cas pour l'admission aux études de bachelors.

En ce qui concerne le SER, la subvention qu'il accorde aux CIUS est prélevée sur le budget de la Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers (CFBE), qui alloue des bourses d'études et de recherche à des étudiants avancés et jeunes chercheurs des pays tiers. Ces boursiers doivent avoir déjà une formation universitaire de base et, pour cette raison, depuis les années 1980, aucun boursier fédéral n'a fréquenté les cours d'introduction. La part des boursiers profitant des cours de langues a aussi baissé récemment. Selon la réponse du Conseil fédéral du 3 février 2010 à l'interpellation du conseiller aux Etats Urs Schwaller et de la conseillère nationale Jacqueline Fehr, la contribution versé aux CIUS «diminue fortement le montant dont dispose la CFBE pour octroyer des bourses à des étudiants étrangers venant étudier dans les hautes écoles suisses».

Les raisons qui ont amené le Conseil de Fondation à voter la liquidation de la fondation ont été expliquées dans la première partie de cette réponse.

Le 23 novembre 2010.

Anfrage QA3341.10 Olivier Suter/Stéphane Peiry (Vorbereitungskurse auf das Hochschulstudium in der Schweiz)

Anfrage

Die Abschaffung der Vorbereitungskurse auf das Hochschulstudium in der Schweiz VKHS/CIUS hat in den vergangenen Monaten – unter anderem – das SBF (Staatssekretariat für Bildung und Forschung), die Schweizer Universitäten und die EKSD des Kantons Freiburg beschäftigt.

Aber selbst wenn den Vorbereitungskursen auf das Hochschulstudium das Aus droht, weil laut den uns

vorliegenden Informationen das SBF und die Deutschschweizer Universitäten diese Kurse nicht mehr unterstützen und mittragen wollen, könnten die übrigen Angebote der VKHS/CIUS in folgenden Bereichen weitergeführt werden:

Zweisprachigkeit:

Die von der VKHS/CIUS angebotenen Intensivsprachkurse sind in einem Kanton, in dem sich zwei Sprachen und Kulturen begegnen, sehr begehrt.

Integration:

Die Intensivsprachkurse der VKHS/CIUS tragen für viele Menschen (z.B. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern) ganz erheblich zur Integration bei.

Zentrum für internationale Sprachprüfungen:

Die VKHS/CIUS bietet als einzige Institution in unserem Kanton die Möglichkeit, die Sprachprüfungen des Goethe-Instituts, den TestDaF (Test für Deutsch als Fremdsprache) sowie den TCF (Test de Connaissance du Français) zu absolvieren.

Passerelle DUBS zwischen Berufsmaturität und Universitäten:

Dank diesem zu Beginn des Studienjahrs 2009/10 in Freiburg eingeführten Studiengang können Freiburgerinnen und Freiburger mit einer Berufsmaturität hier im Kanton Sprachkurse besuchen und müssen sich dazu nicht ausserhalb des Kantons begeben.

In ihrem Schreiben vom 28. September 2010 an den Staatsrat beschrieb die Stiftung VKHS/CIUS die Tätigkeiten, die sie weiterführen könnte, und die dafür nötige Organisation. Nachfolgend eine kurze Zusammenfassung:

Tätigkeiten:

Intensivsprachkurse, verteilt über das ganze Jahr
Zwei Passerelle-Klassen
Organisation von Sprachprüfungen.

Organisation:

12 Vollzeitstellen für den Unterricht, die Leitung und die Verwaltung.
Nutzung von 2/5 des heutigen Gebäudes, die übrigen Räume könnten gemäss VKHS/CIUS von Universität belegt werden (oder eventuell von anderen Dienststellen des Kantons, wie die unterzeichnenden Grossräte anmerken).

Fragen:

1. Erachtet der Staatsrat die VKHS/CIUS als Trumpf für den Kanton Freiburg auf dem Gebiet der Sprachen, vergleichbar mit dem Institut für Mehrsprachigkeit?
2. Ist der Staatsrat bereit, die VKHS/CIUS zu unterstützen, damit diese die oben beschriebenen Tätigkeiten weiterführen können und die entsprechenden Stellen erhalten bleiben?

3. Ist der Staatsrat ferner bereit, eine Kantonalisierung der VKHS/CIUS oder deren Übernahme durch die Universität (Struktur, Personal, Gebäude) in Betracht zu ziehen?
4. Kann der Staatsrat ausführlich erläutern, welche Gründe das SBF, die Universitäten und die Kantone bewogen haben, den Universitätsvorbereitungskurs (UVK) zu schliessen?

Den 8. Oktober 2010.

Antwort des Staatsrats

Nach dem Entscheid des Staatssekretariats für Bildung und Forschung (SBF) und der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK), die Vorbereitungskurse zu streichen und die Finanzierungsvereinbarung per 31. Januar 2012 aufzulösen, erstellten die Direktion der Schule und der Stiftungsrat eine Machbarkeitsstudie für ein verkleinertes, auf die Westschweizer Universitäten und die Universität Bern beschränktes Angebot. Der Bund wurde, unter anderem in parlamentarischen Vorstössen, für eine Unterstützung in neuer Form angefragt, was er jedoch kategorisch ablehnte.

Die Direktorin für Erziehung, Kultur und Sport traf sich wiederholt mit der Direktion der VKHS und dem Präsidenten des Stiftungsrates. Sie versicherte ihnen dabei stets die Unterstützung des Kantons und erklärte sich bereit, sich gemeinsam mit den Westschweizer Kantonen und dem Kanton Bern an einer neuen Aufsichtsbehörde für die Vorbereitungskurse zu beteiligen. Um die Realisierungschancen des Projektes zu verbessern, wurde ein verstärktes finanzielles Engagement des Kantons durch eine Beteiligung an den Mietkosten erwogen.

Man fragte die betreffenden Universitäten und Kantone für eine Beteiligung an der neuen Institution an. Diese waren jedoch nicht bereit, irgendwelche Risiken einzugehen und wollten sich nicht für länger als zwei Jahre verpflichten. Bern lehnte das Angebot sogar komplett ab. Angesichts dieser Sachlage sah sich der Kanton Freiburg ausserstande, die Verantwortung für eine Schule, die ihre Leistungen auf der Grundlage eines kantonsübergreifenden, ja sogar nationalen Auftrags erbringt, alleine zu tragen.

Der Stiftungsrat traf sich am vergangenen 17. September zu einer Sitzung. In Anbetracht der Antworten der Universitäten und der Kantone musste er zum Schluss gelangen, dass das Projekt zur Weiterführung des Schulbetriebs gescheitert ist. Zwar hatten sich die Westschweizer Universitäten bereit erklärt, während weiteren zwei Jahren Beiträge zu zahlen. Doch auch die Idee einer Weiterführung der Vorbereitungskurse für diese kurze Dauer musste fallen gelassen werden, da die Schule mit dem Rückzug aller Kantone keine Trägerschaft mehr gehabt hätte und zudem das finanzielle Risiko und die Verantwortung gegenüber dem Personal nicht tragbar gewesen wären. Die Stiftung kann nämlich derzeit ihren bisherigen Angestellten, die keine neue Stelle finden, einen Sozialplan auf der Grundlage der im Kanton Freiburg vorherrschenden Regeln anbieten. Sollte die neue Institution nach zwei

Jahren schliessen, würde sie nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um sich unter den gleichen Bedingungen von ihren Lehrpersonen zu trennen. Daher entschloss sich der Stiftungsrat, das Verfahren zur Liquidation der Stiftung und der Schule einzuleiten.

Der Staatsrat wurde umgehend über diesen Entscheid informiert. Er nahm dazu in einer Medienmitteilung Stellung, wobei er sein Bedauern über die Auflösung der Stiftung äusserte. Gleichzeitig sicherte er zu, er wolle das Personal bei der Stellensuche unterstützen und die Möglichkeit der Weiterführung eines Teils des Angebots in einer neuen Form prüfen. Er erteilte den zuständigen Stellen der Kantonsverwaltung einen entsprechenden Auftrag und die Abklärungen sind derzeit in Gang.

1. *Erachtet der Staatsrat die VKHS/CIUS als Trumpf für den Kanton Freiburg auf dem Gebiet der Sprachen, vergleichbar mit dem Institut für Mehrsprachigkeit?*

Der Staatsrat anerkennt die Qualität der von der Stiftung VKHS/CIUS angebotenen Intensivsprachkurse. Diese Kurse bieten eine vorteilhafte Ergänzung des Angebots der Stiftung. Denn zum einen können dank dieser Kurse Stipendiatinnen und Stipendiaten des Bundes aufgenommen werden, damit diese sich vor ihrem Bildungs- und Forschungsaufenthalt sprachlich vorbereiten können. Zum andern können Personen, die sich für die Vorbereitungskurse auf das Universitätsstudium eingeschrieben haben, ihre sprachlichen Kenntnisse vertiefen. Ein weiterer Vorteil für den Kanton besteht darin, dass dieses Angebot auch den Freiburger Gymnasialschülerinnen und -schülern sowie den Kandidatinnen und Kandidaten der PH offensteht, die ihre Sprachkenntnisse verbessern sollten.

Der Vergleich mit dem Institut für Mehrsprachigkeit ist jedoch kaum angebracht, da dieses ein in seiner Art einzigartiges Forschungsinstitut und anerkanntes nationales Kompetenzzentrum ist. Zu seinen Aufgaben gehört es, neue Erkenntnisse über die Mehrsprachigkeit zu gewinnen und diesbezügliche Instrumente zu entwickeln.

Die VKHS/CIUS hingegen dienen dazu, Sprache und Kultur zu vermitteln, und sind daher eher mit den Sprachkursen des Sprachenzentrums der Universität zu vergleichen. Aus diesem Grund hat der Staatsrat die Universität beauftragt, die Übernahme dieses Angebots durch ihr Sprachenzentrum zu prüfen.

2. *Ist der Staatsrat bereit, die VKHS/CIUS zu unterstützen, damit diese die oben beschriebenen Tätigkeiten weiterführen können und die entsprechenden Stellen erhalten bleiben?*

Der Staatsrat ist bereit, die Weiterführung des Schulbetriebs zu erwägen und damit die mit den Intensivsprachkursen und der Passerelle Dubs verbundenen Stellen zu erhalten. So will er prüfen, ob diese beiden Angebote von anderen Bildungsinstitutionen des Kantons übernommen werden könnten. Der Kanton hat zudem die Dossiers sämtlicher Angestellten der Stiftung angefordert, um die betreffenden Personen bei

der Stellensuche in den Schulen des Kantons und in der Kantonsverwaltung zu unterstützen.

3. *Ist der Staatsrat ferner bereit, eine Kantonalisierung der VKHS/CIUS oder deren Übernahme durch die Universität (Struktur, Personal, Gebäude) in Betracht zu ziehen?*

Der Staatsrat will hingegen die heutige VKHS-Schule nicht «kantonalisieren», also nicht in eine kantonale Sprachschule umwandeln. Denn der Betrieb einer solchen Einrichtung gehört nicht zu den Aufgaben des Staates; zudem würde dieser damit die privaten Anbieter konkurrieren. Wie bereits erwähnt wird eine Übernahme der Sprachkurse und des Lehrpersonals durch die Universität geprüft.

Was das Gebäude betrifft, so hat der Staat aufgrund der idealen Lage gegenüber der Uni Miséricorde bereits sein grundsätzliches Interesse daran geäußert. Die Universität erstellt derzeit eine ausführliche, begründete Aufstellung ihrer Bedürfnisse, um der Kommission für die Bewertung grosser Immobilien- und Mietvorhaben ein Dossier zu unterbreiten.

4. *Kann der Staatsrat ausführlich erläutern, welche Gründe das SBF, die Universitäten und die Kantone bewogen haben, den Universitätsvorbereitungskurs (UVK) zu schliessen?*

Der Entscheid zur Liquidation der VKHS-Stiftung und zur Schliessung der Schule folgte auf eine Reihe von negativen Beschlüssen der beteiligten Instanzen. In der Antwort des Staatsrats vom 23. März 2010 auf die Anfrage von Grossrat Suter (QA 3282.09) werden die Ereignisse und die daraufhin getroffenen Entscheide erläutert.

Der Staatsrat hat sich über die Direktorin für Erziehung, Kultur und Sport stark für die Erhaltung der Einrichtung eingesetzt. Er teilt nicht die von verschiedener Seite geäußerte Ansicht, die Vorbereitungskurse hätten keine Existenzberechtigung mehr. Zur Beantwortung der gestellten Frage fasst er hier die Überlegungen zusammen, die das SBF, die Universitäten und die Kantone bewogen haben, den Universitätsvorbereitungskurs zu streichen.

Der Hauptgrund liegt an der Einführung des Bologna-Modells und der damit einhergehenden Veränderungen. So gaben die Universitäten an, sie würden vermehrt ausländische Studierende mit Bachelor-Abschluss bevorzugen, die in die Schweiz kommen, um hier einen Master zu erlangen. Deren Aufnahme hängt von ihrer bisherigen Studienlaufbahn auf dem entsprechenden Gebiet ab; sie müssen keine gemeinsame Aufnahmeprüfung (derzeit bekannt unter der Bezeichnung «Freiburger Examen») bestehen, wie dies für die Zulassung zu einem Bachelorstudium verlangt wird.

Der Beitrag, den das SBF an die VKHS/CIUS entrichtet, wird dem Kredit der Eidgenössischen Stipendienkommission für ausländische Studierende (Eskas) belastet, die Universitäts- und Forschungsstipendien an begabte ausländische Studierende und junge Forschende vergibt. Die betreffenden Studierenden müs-

sen bereits über einen ersten akademischen Abschluss verfügen; daher hat seit den Achtzigerjahren kein einziger Eskas-Stipendiat mehr an den Vorbereitungskursen teilgenommen. Zudem ist in jüngster Zeit auch der Anteil der Stipendiaten, die Sprachkurse besuchen, zurückgegangen. Gemäss der Antwort des Bundesrats vom 3. Februar 2010 auf die parlamentarischen Interpellationen von Ständerat Urs Schwaller und von Nationalrätin Jacqueline Fehr führt der Bundesbeitrag an die VKHS «zu einer erheblichen Verringerung des der Eskas für die Ausrichtung von Stipendien an ausländische Studierende an Schweizer Hochschulen zur Verfügung stehenden Betrags».

Die Gründe, die den Stiftungsrat bewogen haben, die Liquidation der Stiftung zu beschliessen, werden im ersten Teil dieser Antwort erläutert.

Den 23. November 2010.

Question QA3342.10 Roger Schuwey (amélioration de la sécurité routière entre Châtel-sur-Montsalvens et Crésuz)

Question

Des travaux de réparation ont eu lieu ce printemps sur la route cantonale entre Châtel-sur-Montsalvens et Crésuz. Une seule voie de circulation était disponible durant deux à trois jours. L'espoir que ces travaux servent aussi à améliorer la sécurité de la circulation routière est resté vain. Ce court tronçon d'environ 500 mètres est pourtant très dangereux, particulièrement en hiver. Et le trafic est en augmentation sur cette route de transit. La pose de glissières de sécurité pourrait éventuellement augmenter la sécurité routière.

Questions:

1. Est-il prévu, dans un futur proche, de prendre des mesures allant dans ce sens?
2. Le Service des ponts et chaussée ne considère-t-il pas ce tronçon comme dangereux?
3. Faut-il un accident grave avant que quelque chose ne soit entrepris?

Le 25 octobre 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

Les travaux mentionnés par le député Roger Schuwey consistaient en des interventions localisées (taconnage) de remplacement du revêtement bitumineux pour réparer les dégâts dus aux hivers rigoureux et à des travaux d'entretien de petits ouvrages d'arts (murs, estacades). Leur nature n'était pas en lien avec un éventuel renforcement des mesures de protection des usagers de la route.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat partage les soucis du député Roger Schuwey en ce qui concerne la sécurité routière. Toutefois les thèmes de la sécurité

doivent être abordés dans le respect des normes suisses VSS (Association suisse des professionnels de la route et des transports) en la matière.

Afin d'avoir un œil d'expert externe à l'Etat, le Service des ponts et chaussées (SPC) a mandaté le bureau de prévention des accidents (bpa) afin de réaliser une expertise. Cette démarche a été entreprise suite à une vision locale organisée par le SPC à la demande du député Jean-Pierre Thürler. Le cas échéant, le SPC mettra en place les mesures de sécurité recommandées.

Sur la base de ces informations, le Conseil d'Etat peut répondre de la manière suivante aux questions du député Roger Schuwey:

1. *Est-il prévu, dans un futur proche, de prendre des mesures allant dans ce sens?*

D'éventuelles mesures de sécurité pourront être envisagées si les résultats de l'expertise mentionnée démontrent la nécessité d'améliorer la situation du tronçon concerné.

2. *Le Service des ponts et chaussée ne considère-t-il pas ce tronçon comme dangereux?*

A ce jour, ce tronçon n'est pas reconnu comme dangereux. L'expertise du bpa permettra de disposer d'un avis d'expert neutre sur le sujet.

3. *Faut-il un accident grave avant que quelque chose ne soit entrepris?*

Le standard de la sécurité routière d'un tronçon ne se détermine pas uniquement sur la base des statistiques d'accidents. La mise en place de mesures de sécurité complémentaires doit faire l'objet d'un examen précis et global de la situation. En effet la mise en place de nouveaux éléments sécuritaires peut générer de nouveaux problèmes (une glissière de sécurité peut par exemple représenter un danger pour les cyclistes et motocyclistes; elle peut également, par effet ricochet, provoquer un danger pour les autres usagers de la route). Les mesures mises en place doivent également tenir compte de l'effet d'échelle qu'aurait la mise en place de mesures de sécurité disproportionnées sur un tronçon particulier, répercutée sur les 642 km de routes cantonales.

Le 14 décembre 2010.

Anfrage QA3342.10 Roger Schuwey (Verbesserung der Verkehrssicherheit zwischen Châtel-sur-Montsalvens und Crésuz)

Anfrage

Im Frühling dieses Jahres wurden auf der Kantonsstrasse zwischen Châtel-sur-Montsalvens und Crésuz Reparaturarbeiten durchgeführt. Während zwei bis drei Tagen war Einbahnverkehr. Die Hoffnung, dass auch für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer etwas getan wird, wurde nicht erfüllt. Dieses kurze ca. 500 m lange Teilstück ist nämlich sehr gefährlich, besonders im Winter. Auch nimmt der Verkehr an dieser Durch-

gangsstrasse immer mehr zu. Das Anbringen von Leitplanken könnte die Verkehrssicherheit evtl. erhöhen.

Fragen:

1. Ist in nächster Zukunft etwas in dieser Richtung geplant?
2. Haben die Verantwortlichen des Tiefbauamtes diesen Strassenabschnitt nicht als gefährlich eingestuft?
3. Muss zuerst ein schlimmer Unfall passieren, damit etwas unternommen wird?

Den 25. Oktober 2010.

Antwort des Staatsrats

Bei den von Grossrat Roger Schuwey erwähnten Arbeiten ging es um örtlich beschränkte Eingriffe zur notdürftigen Ausbesserung des Bitumenbelags, der unter dem strengen Winter gelitten hatte, und um den Unterhalt von kleinen Kunstbauwerken (Mauern, Lehnenviadukte). Es handelte sich mit anderen Worten nicht um Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, sondern um reine Unterhaltsarbeiten.

Wie für Grossrat Roger Schuwey ist auch dem Staatsrat die Verkehrssicherheit ein grosses Anliegen. Fragen der Verkehrssicherheit müssen jedoch auf der Grundlage der einschlägigen VSS-Normen (Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute) angegangen werden.

Um sich auch auf eine verwaltungsexterne Meinung abstützen zu können, beauftragte das Tiefbauamt (TBA) die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) mit einer Expertise. Dieser Vorschlag wurde auf Grund einer Anfrage des Grossrates J.P. Thürler anlässlich einer Ortsbesichtigung die vom TBA organisiert wurde, aufgenommen. Sollte die bfu in diesem Rahmen Sicherheitsmassnahmen vorschlagen, wird das TBA diese umsetzen.

Nach diesen einleitenden Worten kommt der Staatsrat zu den gestellten Fragen.

1. *Ist in nächster Zukunft etwas in dieser Richtung geplant?*

Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit werden getroffen werden, falls die oben erwähnte Expertise ergibt, dass dies nötig ist.

2. *Haben die Verantwortlichen des Tiefbauamtes diesen Strassenabschnitt nicht als gefährlich eingestuft?*

Dieser Abschnitt gilt nach jetzigem Wissensstand nicht als gefährlich. Die Expertise der bfu wird zeigen, ob diese Einschätzung von neutraler Seite geteilt wird.

3. *Muss zuerst ein schlimmer Unfall passieren, damit etwas unternommen wird?*

Das Verkehrssicherheitsniveau auf einem Strassenabschnitt wird nicht alleine von der Unfallstatistik bestimmt. Bevor zusätzliche Sicherheitsmassnahmen

getroffen werden, muss die Situation präzise und gesamtheitlich untersucht werden, denn neue Sicherheitsmassnahmen können auch neue Probleme schaffen (Leitschranken etwa können für leichte und motorisierte Zweiräder eine Gefahr darstellen; sie können auch dazu führen, dass Fahrzeuge zurück auf die Fahrbahn geschleudert werden und so andere Verkehrsteilnehmer gefährden). Auch muss bei einem 642 Kilometer langen Kantonsstrassennetz dem Skaleneffekt einer unverhältnismässigen Sicherheitsmassnahme Rechnung getragen werden.

Den 14. Dezember 2010.

Question QA3348.10 Emanuel Waeber (procédure de permis de construire et attestations d'aptitude)

Question

Par la présente question, le Conseil d'Etat est invité à donner un aperçu général du déroulement de la procédure ordinaire de permis de construire ainsi que des possibilités d'optimisation des processus de travail, de la qualité et des délais. Sur ce point, il est en outre demandé au Conseil d'Etat de quelle manière et par qui est assuré le contrôle de qualité interne et externe. Il est par ailleurs demandé au Conseil d'Etat quelles réflexions sont entreprises afin de simplifier, dans le cadre des marchés publics, le système de production des attestations par les entreprises soumissionnaires.

Le 12 novembre 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

La question aborde plusieurs aspects.

1. En ce qui concerne les aspects liés à la procédure ordinaire, les réponses sont les suivantes:

Le déroulement de la procédure ordinaire de permis de construire est régi par les articles 140 ss LATeC et 89 ss ReLATeC. Même s'il est difficile de déterminer l'objet de la question par rapport au déroulement de cette procédure, on peut toutefois relever que le nouveau droit cantonal n'apporte pas de modification fondamentale à cette procédure par rapport à l'ancien droit.

L'un des objectifs de la loi du 2 décembre 2008 est de garantir la simplicité et la célérité des procédures (art. 1 al. 2 let. k LATeC). Même si, d'une manière générale, la complexité des dossiers a tendance à augmenter depuis quelques années, il est clair que l'administration se doit de prendre les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.

Le Service des constructions et de l'aménagement a fait l'objet d'une évaluation par la section organisation du Service du personnel et d'organisation. Douze projets ont été identifiés et vont être mis en œuvre jusqu'au début de l'année 2012. Plusieurs des projets devront proposer des mesures dans la gestion des processus de

travail et le suivi des dossiers, y compris pour ce qui a trait à la gestion des délais.

Parallèlement, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a mis sur pied un projet d'amélioration de la qualité pour l'examen des dossiers traités par l'administration cantonale. Dans un premier temps, les travaux se concentrent sur les dossiers examinés dans le cadre des procédures dont la DAEC a la charge. Des directives seront émises sur la manière d'établir des préavis mais aussi pour assurer une coordination optimale entre les services de l'Etat.

On rappelle également que des documents sont en cours de finalisation suite à la révision de la LATeC et à l'adhésion à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions. Pour faciliter l'élaboration des dossiers de demandes de permis et le traitement de celles-ci, un guide des constructions, comprenant diverses directives (contenu des demandes de permis, procédure simplifiées), sera publié en 2011.

Les années 2010 et 2011 sont à considérer comme des années de transition pour les personnes en charge de l'examen des demandes de permis de construire en raison, d'une part, de l'introduction d'une nouvelle application informatique pour les demandes de permis de construire qui doit être encore améliorée et, d'autre part, d'un important besoin d'information et de formation suite aux modifications de la législation cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions. La DAEC portera, comme elle l'a déjà fait en 2010, une attention particulière à l'ensemble de ces projets afin de faciliter la mise en œuvre du nouveau droit cantonal et de permettre une amélioration concrète dans le traitement des dossiers de permis.

2. En ce qui concerne les procédures de marchés publics, le Conseil d'Etat est appelé à examiner dans quelle mesure une simplification pourrait être apportée en relation avec les documents que les soumissionnaires doivent produire pour vérifier qu'ils remplissent les critères d'aptitude posés.

Selon l'article 20 al. 1 du règlement du 28 avril 1998 sur les marchés publics (RMP, RSF 122.91.11), l'adjudicateur peut exiger des soumissionnaires des preuves attestant leur capacité sur les plans professionnel, financier, économique, technique et organisationnel. Il établit pour ce faire des critères d'aptitude. Pour évaluer l'aptitude des soumissionnaires, l'adjudicateur peut notamment exiger tout ou partie des documents mentionnés en annexe 2 du RMP (art. 20 al. 3 RMP). Dans une procédure ouverte, le pouvoir adjudicateur peut demander préalablement aux soumissionnaires un engagement sur l'honneur que tous les critères d'aptitude requis sont satisfaits et peuvent lui être transmis sur simple requête. En règle générale, seuls les soumissionnaires les mieux placés après examen des offres sont appelés à fournir tous les documents requis (art. 20 al. 4 RMP).

Conscient des difficultés pratiques auxquelles sont confrontés les soumissionnaires qui doivent, dans le

laps de temps restreint du délai de remise des offres, réunir tout ou partie des documents énumérés à l'annexe 2 du RMP, les services de l'Etat et la Fédération fribourgeoise des Entrepreneurs (FFE) ont élaboré des documents, accessibles sur le site de la FFE (<http://www.ffe-fbv.ch/index.php?idnav=264>) et permettant au soumissionnaire de connaître sur quelles bases son aptitude et, le cas échéant, son offre, seront évalués en vue d'une éventuelle adjudication. Dans ces documents, toutes les attestations à remettre sont listées de manière exhaustive. S'agissant de la preuve du paiement des impôts, des charges sociales et du respect de certaines conditions, le soumissionnaire n'a pas à produire les preuves en question lors du dépôt de son offre, mais est appelé à confirmer sur l'honneur, qu'il remettra, à première réquisition, les attestations et documents en question. De même, un soumissionnaire confirme sur l'honneur, lors du dépôt de son offre, qu'il respecte, par exemple, les conventions collectives de travail ou l'égalité de traitement entre hommes et femmes, mais n'a pas à remettre les attestations correspondantes.

Au moment du dépôt de son offre et lorsqu'un type particulier de management de la qualité est requis, le soumissionnaire doit fournir une attestation de certification (par exemple ISO). La production d'une telle attestation ne requiert toutefois pas de démarches particulières, comme ce serait le cas pour, par exemple, obtenir un extrait de l'Office des poursuites et faillites.

En d'autres termes, le soumissionnaire n'a pas à fournir, au moment du dépôt de son offre, les attestations listées dans les documents explicatifs publiés sur le site de la FFE. Il doit par contre, au moment du dépôt de son offre, déclarer par écrit et sur l'honneur qu'il respecte les exigences posées. Avant l'adjudication, le maître de l'ouvrage peut notamment demander aux soumissionnaires les mieux placés un extrait de l'Office des poursuites et faillites et, lors de l'adjudication, est en droit de vérifier si les paiements (par exemple des diverses charges sociales) sont à jour. Lorsqu'elle est requise, une attestation ne doit pas être antérieure à trois mois à compter de la date du dépôt de l'offre. Par ailleurs, une attestation manquante ou erronée après réquisition entraîne l'élimination de l'offre.

Le processus ainsi mis en place, soit celui de la déclaration sur l'honneur par le soumissionnaire qu'il remplit certaines exigences au moment du dépôt de son offre, sans production d'office des documents probatoires (hormis celui d'une certification de qualité si elle est requise), assure une simplification de la procédure du côté du soumissionnaire, tout en garantissant que l'adjudicataire remplit effectivement les critères d'aptitudes posés. Il en est de même de la vérification de ces exigences par le maître de l'ouvrage juste avant l'adjudication.

Par souci de simplification pour les soumissionnaires, le canton de Fribourg a renoncé à l'élaboration de listes permanentes.

Le 18 janvier 2011.

Anfrage QA3348.10 Emanuel Waeber (Baubewilligungsverfahren und Nachweis der Qualifizierung)

Anfrage

Mit vorliegender Anfrage wird der Staatsrat eingeladen, eine Gesamtübersicht der Arbeitsabläufe im Rahmen von ordentlichen Baubewilligungsverfahren sowie deren Optimierungspotenzial bezüglich Arbeitsprozessen, Qualität und Zeit vorzulegen. Im Weiteren wird der Staatsrat in diesem Zusammenhang angefragt, wie und durch wen sowohl interne als auch externe Qualitätskontrolle durchgeführt wird. Zudem wird der Staatsrat angefragt, was er im Zusammenhang mit der möglichen Vereinfachung beim Einreichen der Qualifizierungsunterlagen für Unternehmen, die im Rahmen von öffentlichen Arbeitsvergaben einverlangt werden, zu tun gedenkt.

Den 12. November 2010.

Antwort des Staatsrats

In der Anfrage werden verschiedene Aspekte zur Sprache gebracht.

1. Zu den Aspekten, die das ordentliche Baubewilligungsverfahren betreffen, kann sich der Staatsrat wie folgt äussern:

Der Ablauf des ordentlichen Verfahrens ist in den Artikeln 140 ff. RPBG und 89 ff. RPBR geregelt. Es ist nicht ganz klar, auf was genau die Anfrage in diesem Punkt abzielt, doch kann immerhin festgehalten werden, dass das ordentliche Verfahren mit dem neuen kantonalen Recht keine wesentlichen Änderungen erfahren hat.

Eine der Ziele des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 ist die Gewährleistung von einfachen und raschen Verfahren (Art. 1 Abs. 2 Bst. k RPBG). Die Verwaltung muss die Massnahmen ergreifen, die für die Erreichung dieses Zieles nötig sind – dies umso mehr, als die Dossiers schon seit mehreren Jahren tendenziell immer komplexer werden.

Das Bau- und Raumplanungsamt wurde durch die Sektion Organisation des Amtes für Personal und Organisation einer Beurteilung unterzogen. Im Anschluss daran wurden zwölf Projekte definiert. Diese werden bis Anfang 2012 umgesetzt werden. In mehreren dieser Projekte sollen verschiedene Massnahmen im Bereich der Arbeitsprozesse und der Behandlung der Dossiers vorgeschlagen werden. Die Fristen werden in diesem Zusammenhang ebenfalls ein Thema sein.

Parallel dazu hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) ein Projekt mit dem Ziel auf die Beine gestellt, eine qualitativ noch bessere Prüfung der von der Kantonsverwaltung bearbeiteten Dossiers zu erreichen. In einer ersten Phase werden die Dossiers betrachtet werden, die im Rahmen eines Verfahrens, für das die RUBD zuständig ist, geprüft werden. Es werden Richtlinien für das Verfassen der Gutachten

und für eine optimale Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Dienststellen verfasst werden.

Dem ist anzufügen, dass im Anschluss an die Totalrevision des RPBG und den Beitritt des Kantons zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe mit dem Verfassen und Anpassen von verschiedenen Dokumenten begonnen wurde. Diese Dokumente werden schon bald zur Verfügung stehen. So wird 2011 etwa ein Bauhandbuch mit zahlreichen Erklärungen und Anweisungen (Inhalt der Baubewilligungsgesuche, vereinfachtes Verfahren usw.) veröffentlicht werden, um die Zusammenstellung der Dossiers für Baubewilligungsgesuche und deren Behandlung zu vereinfachen.

Für die Personen, die die Baubewilligungsgesuche prüfen müssen, sind die Jahre 2010 und 2011 Übergangsjahre, weil einerseits die Informatiklösung für die elektronische Bearbeitung der Baubewilligungsgesuche noch verbessert werden muss und andererseits die Änderungen in der kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzgebung erklärt und vermittelt werden müssen. Wie schon 2010 wird die RUBD ein grosses Augenmerk auf all diese Projekte richten, um die Umsetzung des neuen kantonalen Rechts zu vereinfachen und die Behandlung der Bewilligungsgesuche ganz konkret zu optimieren.

2. Zur Frage, inwieweit eine Vereinfachung erreicht werden kann bei den Dokumenten, die die Anbieter im Rahmen von Verfahren des öffentlichen Beschaffungswesens einreichen müssen, damit deren Erfüllung der Eignungskriterien überprüft werden kann, hält der Staatsrat Folgendes fest:

Artikel 20 Abs. 1 des Reglements vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR, SGF 122.91.11) besagt: Der Auftraggeber kann von den Anbietern verlangen, dass sie ihre Leistungsfähigkeit im fachlichen, finanziellen, wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Bereich nachweisen. Zu diesem Zweck legt er Eignungskriterien fest. Für die Beurteilung der Eignung des Anbieters kann der Auftraggeber namentlich alle oder einen Teil der in Anhang 2 ÖBR erwähnten Unterlagen verlangen (Art. 20 Abs. 3 ÖBR). Im offenen Verfahren kann der Auftraggeber von den Anbietern im Voraus eine ehrenwörtliche Erklärung verlangen, dass sie alle verlangten Eignungskriterien erfüllen und bereit sind, den Nachweis auf Verlangen des Anbieters auszuhändigen. Im Allgemeinen werden nur die Unterlagen der nach der Prüfung der Angebote bestplatzierten Anbieter eingefordert (Art. 20 Abs. 4 ÖBR).

Der Staat und der Freiburgerische Baumeisterverband (FBV) sind sich bewusst, dass es für die Anbieter schwierig wäre, innerhalb der kurzen Frist, die für die Einreichung der Offerten vorgegeben ist, sämtliche in Anhang 2 ÖBR aufgelisteten Dokumente zusammenzutragen. Deshalb haben sie Dokumente ausgearbeitet, denen die Anbieter entnehmen können, aufgrund welcher Kriterien ihre Eignung und gegebenenfalls ihre Offerte im Hinblick auf einen allfälligen Zuschlag beurteilt werden. Diese Dokumente stehen auch auf der

Website des FBV zur Verfügung (<http://www.ffe-fbv.ch/index.php?idnav=264>). In diesen Dokumenten sind sämtliche einzureichenden Unterlagen abschliessend aufgezählt. Im Sinne einer Erleichterung ist darin auch vorgesehen, dass der Anbieter die Nachweise für die Einzahlung der Steuern und Sozialabgaben bei der Eingabe seiner Offerte noch nicht einzureichen braucht. Stattdessen muss der Anbieter lediglich ehrenwörtlich bestätigen, dass er diese Nachweise und Unterlagen auf Verlangen hin nachreichen wird. Dasselbe gilt zum Beispiel auch für die Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge oder die Gleichbehandlung von Frauen und Männern.

Für gewisse Aufträge wird ein bestimmtes Qualitätsmanagement-System verlangt (z. B. ISO-zertifiziertes System). Um die Kopie eines solchen Zertifikats einzureichen, muss der Anbieter jedoch – anders als beispielsweise für den Erhalt einer Bescheinigung des Betriebsamts – nichts Besonderes unternehmen, sodass diese Kopie gegebenenfalls bereits bei der Offerteingabe verlangt wird.

Kurzum, bei der Einreichung ihrer Offerte, müssen die Anbieter die in den vom Staat und FBV ausgearbeiteten Dokumenten aufgeführten Nachweise noch nicht einreichen (mit Ausnahme des Zertifikats zum Qualitätsmanagement-System, sofern eines verlangt wird). Stattdessen müssen sie lediglich ehrenwörtlich bestätigen, dass sie die Eignungskriterien erfüllen. Vor dem Zuschlag kann der Bauherr dann namentlich von den bestplatzierten Anbietern eine Bescheinigung des Betriebsamts verlangen. Ausserdem hat der Bauherr das Recht zu prüfen, ob der Zuschlagsempfänger bei sämtlichen Zahlungen (z. B. Sozialabgaben) à jour ist. Weiter ist zu erwähnen, dass die Nachweise am Tag der Offerteneingabe nicht älter als drei Monate alt sein dürfen und dass fehlende oder falsche Nachweise bei Anfragen zum Ausschluss des Angebots führen.

Mit dieser Vorgehensweise werden die Anbieter entlastet. Gleichzeitig wird aber auch sichergestellt, dass der Zuschlagsempfänger die vom Bauherrn definierten Eignungskriterien tatsächlich erfüllt.

Um die Anbieter weiter zu entlasten, verzichtet der Kanton Freiburg auf das Führen ständiger Listen hinsichtlich des Zugangs zum öffentlichen Beschaffungswesen.

Den 18. Januar 2011.

**Question QA3350.10 Andrea Burgener
Woeffray**
(nécessité d'intervention dans le domaine des investigations secrètes à partir du 1^{er} janvier 2011)

Question QA3352.10 Gabrielle Bourguet
(nouveau code de procédure pénale fédérale –
Investigations préventives)

Questions

1. Question Andrea Burgener Woeffray

Actuellement, l'article 4 de la loi fédérale sur l'investigation secrète (LFIS) permet d'ordonner une investigation secrète lorsque des faits déterminés indiquent que des infractions particulièrement graves ont été commises ou pourraient vraisemblablement l'être. Dans l'arrêt 134 IV 266, le Tribunal fédéral a déclaré que la participation de policiers à des forums de discussion sur Internet, sous une fausse identité, doit être qualifiée d'investigation secrète. La LFIS sera abrogée le 1^{er} janvier 2011. Dès cette date, l'investigation secrète sera exclusivement régie par l'article 286 du code de procédure pénale suisse (CPP).

Selon cette règle, une investigation secrète ne pourra être ordonnée que lorsque des soupçons laissent présumer qu'une des infractions prévues par la loi «a été commise». La possibilité de réaliser des investigations secrètes à titre préventif, c'est-à-dire en prévision d'infractions qui pourraient vraisemblablement être commises, disparaît, ainsi que la base légale qui permet d'empêcher que des actes d'ordre sexuel avec les enfants «surfant» sur des forums de discussion ne soient commis. La pratique a cependant démontré que cette forme d'investigation constitue un moyen important de lutte contre les crimes de ce type. Dans le contexte de l'effet préventif des investigations secrètes menées par la police, le nouveau droit constitue dès lors un regrettable pas en arrière. Elle placera les services cantonaux d'enquête et les policiers devant de grandes difficultés.

Question:

De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il agir pour tenir compte de la nouvelle réglementation légale?

Le 15 novembre 2010.

2. Question Gabrielle Bourguet

Un débat qui a cours actuellement en Suisse alémanique a mis en lumière un vide juridique laissé par l'adoption du nouveau code de procédure pénale qui va entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011. La police ne pourrait en effet plus effectuer d'investigations préventives destinées à protéger les enfants contre les pédophiles, notamment en lien avec l'utilisation de l'internet.

Même si une réponse fédérale à ce problème serait préférable, il semble que les cantons aient la possibilité d'agir pour combler ce vide juridique par une modification de leur loi sur la police.

Il est indispensable en tous les cas que nos autorités agissent le plus rapidement possible afin qu'à aucun moment la protection des enfants ne puisse être menacée.

Face à ce constat, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Le vide juridique apparemment laissé par l'adoption du nouveau code de procédure pénale en matière d'investigations préventives est-il confirmé par le Conseil d'Etat?
2. Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de modifier des dispositions légales fribourgeoises pour combler ce vide juridique?
3. Dans la négative, que compte-t-il faire pour que la police puisse continuer à mener des investigations préventives?

Le 16 novembre 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

Les questions posées par les députées Andrea Burgener Woeffray et Gabrielle Bourguet se recoupent; elles sont donc traitées ensemble dans la présente réponse.

Ces questions soulèvent un réel problème. Le code de procédure pénale fédéral (CPP) abroge effectivement la loi fédérale sur l'investigation secrète, dont l'article 4 al. 1 let. a prescrit qu'une investigation secrète peut être ordonnée lorsque des soupçons indiquent qu'une infraction particulièrement grave pourrait vraisemblablement être commise, c'est-à-dire avant même l'ouverture d'une procédure pénale. Les dispositions correspondantes du CPP sont plus restrictives: l'article 286 al. 1 let. a exige en effet que des soupçons laissent présumer qu'une infraction déterminée a été commise pour que puisse être ordonnée une investigation secrète.

Les difficultés découlant de la lacune qui résulte de cette abrogation sont connues et ont déjà fait l'objet d'interventions au niveau fédéral (cf. par exemple la motion Schmid-Federer 08.3841 Investigations secrètes avant l'ouverture d'une procédure pénale). Les autorités fédérales ont conclu que cette question ne concerne pas le droit de procédure, mais doit être réglée dans la législation sur la police.

Le problème a été soulevé lors de la dernière séance de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police le 12 novembre 2010 à Lausanne. Consciente de l'importance de l'enjeu, cette dernière a chargé son Comité d'en traiter rapidement. Celui-ci se penchera sur la question dans sa prochaine séance, en janvier 2011.

Dans ce contexte et compte tenu des liens entre le domaine concerné et la procédure pénale, le Conseil d'Etat considère qu'il ne serait pas utile, ni opportun de modifier la législation fribourgeoise avant de connaître les propositions qui seront faites sur le plan intercantonal.

Il tient par ailleurs à souligner que, après l'entrée en vigueur du nouveau droit, la police ne sera pas démunie. Comme indiqué ci-dessus, des investigations secrètes pourront toujours être ordonnées sur la base du CPP en présence de soupçons de commission de certaines infractions. A cet égard, il est important de noter que cette exigence ne présuppose pas que l'acte punissable ait été mené à son terme. La tentative est en principe déjà réprimée par le code pénal et, dans le cas des infractions particulièrement graves, l'article 260^{bis} du code pénal punit même les actes préparatoires.

Le 30 novembre 2010.

Anfrage QA3350.10 Andrea Burgener Woeffray
(Handlungsbedarf ab dem 1. Januar 2011 im Bereich der verdeckten Ermittlung)

Anfrage QA3352.10 Gabrielle Bourguet
(Neue Strafprozessordnung des Bundes – Verdeckte Ermittlungen)

Anfragen

1. Anfrage Andrea Burgener Woeffray

Wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, besonders schwere Straftaten seien begangen worden oder sollen voraussichtlich begangen werden, kann heute laut Artikel 4 des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE) verdeckt ermittelt werden. Das Bundesgericht (BGE 134 IV 266) hat entschieden, dass die Teilnahme von Polizisten in einem Internet-Chat unter Verwendung eines Pseudonyms als verdeckte Ermittlung zu qualifizieren ist. Das BVE wird zum 1. Januar 2011 aufgehoben. Der Anwendungsbereich der verdeckten Ermittlung wird alsdann ausschliesslich in Artikel 286 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) geregelt.

Neu kann nur noch eine verdeckte Ermittlung angeordnet werden, wenn der Verdacht besteht, eine im Gesetz aufgeführte Straftat «sei begangen worden». Die Möglichkeit der präventiven verdeckten Ermittlung, d.h. bei einer voraussichtlichen Straftat fällt ersatzlos weg. Damit entfällt auch die gesetzliche Grundlage zur Verhinderung von geplanten sexuellen Handlungen mit Kindern, die sich im Chatroom anbahnen. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass es sich um ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung eben dieser Verbrechen handelt. Gerade vor dem Hintergrund der präventiven Wirkung verdeckter polizeilicher Ermittlung bedeutet diese neue Rechtsbestimmung somit ein bedenklicher Rückschritt. Sie wird die kantonalen Ermittlungsdienste und Polizeikorps vor grosse Probleme stellen.

Frage:

Wie gedenkt der Staatsrat in Anbetracht dieser neuen gesetzlichen Ausgangslage zu handeln?

Den 15. November 2010.

2. Anfrage Gabrielle Bourguet

Am 1. Januar 2011 wird die neue Strafprozessordnung in Kraft treten. In diesem Zusammenhang ist ein Problem aufgetaucht, das gegenwärtig in der Deutschschweiz zu Diskussionen Anlass gibt. Die Polizei wird demnach nicht mehr berechtigt sein, präventive Ermittlungen zum Schutz der Kinder vor Pädophilen durchzuführen namentlich im Bereich der Internet-Kriminalität.

Obschon eine Lösung dieses Problems auf Bundesebene wünschbar wäre, haben die Kantone offenbar die Möglichkeit, diese Gesetzeslücke mit einer Änderung ihres Polizeigesetzes zu schliessen.

Auf jeden Fall müssen unsere Behörden so rasch wie möglich handeln, damit der Schutz der Kinder in keiner Weise gefährdet werden kann.

Aufgrund dieser Erwägungen unterbreite ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Kann der Staatsrat bestätigen, dass die neue Strafprozessordnung tatsächlich eine Lücke im Bereich der präventiven Ermittlung aufweist?
2. Beabsichtigt der Staatsrat, die kantonale Gesetzgebung anzupassen, um diese Gesetzeslücke zu schliessen?
3. Falls dies nicht zutrifft, was beabsichtigt er zu tun, damit die Polizei auch weiterhin präventive Ermittlungen durchführen kann?

Den 16. November 2010.

Antwort des Staatsrates

Die von den Grossrätinnen Andrea Burgener Woeffray und Gabrielle Bourguet eingereichten Anfragen betreffen denselben Gegenstand und werden demnach gemeinsam behandelt.

Die angesprochene Situation erweist sich in der Tat als problematisch. Mit der neuen Strafprozessordnung (StPO) wird nämlich das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung aufgehoben werden, gemäss welchem eine verdeckte Ermittlung angeordnet werden kann, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, besonders schwere Straftaten seien begangen worden oder sollen voraussichtlich begangen werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes). Nach heutigem Recht kann somit eine verdeckte Ermittlung angeordnet werden, bevor ein Strafverfahren eröffnet wird. Die entsprechenden Bestimmungen der StPO sind dagegen restriktiver: Gemäss Artikel 286 Abs. 1 Bst. a kann die Staatsanwaltschaft eine verdeckte Ermittlung anordnen, wenn der Verdacht besteht, eine bestimmte Straftat sei begangen worden.

Die Probleme, die sich aufgrund dieser Lücke ergeben, sind bekannt und wurden bereits im Rahmen verschiedener Vorstösse auf Bundesebene aufgezeigt (z.B. Motion Schmid-Federer 08.3841 Verdeckte Ermittlungen im Vorfeld von Strafverfahren). Die Bundesbehörden sind zum Schluss gelangt, dass diese Frage nicht dem

Prozessrecht zuzuordnen sei, sondern vielmehr in der Polizeigesetzgebung geregelt werden müsse.

Das Problem wurde anlässlich der letzten Versammlung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren thematisiert. Die Konferenz hat die Tragweite erkannt und deshalb ihren Vorstand beauftragt, sich dieses Problems rasch anzunehmen. Der Vorstand wird sich an seiner nächsten Sitzung im Januar 2011 damit befassen.

Unter diesen Umständen wäre es nach Ansicht des Staatsrats weder nützlich noch angezeigt, die Freiburger Gesetzgebung abzuändern, noch bevor die Vorschläge auf der interkantonalen Ebene vorliegen.

Der Staatsrat hält zudem fest, dass die Polizei auch nach Inkrafttreten des neuen Rechts nicht mittellos sein wird. Wie bereits erwähnt, werden verdeckte Ermittlungen unter der neuen StPO auch weiterhin durchgeführt werden können, wenn ein Verdacht besteht, gewisse Straftaten seien begangen worden. Dies bedeutet nicht, dass die Straftat vollendet sein muss. Der Versuch, eine solche Straftat zu begehen, ist nämlich laut Strafgesetzbuch bereits strafbar, und bei besonders schweren Straftaten können gemäss Artikel 260^{bis} sogar Vorbereitungshandlungen bestraft werden.

Den 30. November 2010.

LISTE DES ORATEURS

du Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg

TOME CLXIII – Février 2011

REDNERLISTE

des Amtlichen Tagblattes der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg

BAND CLXIII – Februar 2011

Ackermann André, (PDC/CVP, SC)

Service des transports, P2058.09 Claude Chassot/
André Ackermann (analyse des avantages et
inconvénients du transfert du – et de l'énergie à la
DAEC) : p. 28.

Aeby Egger Nicole (ACG/MLB, SC)

Imposition, M1101.10 Eric Collomb / Gabrielle
Bourguet (un enfant, une fiscalité) : pp. 46 et 47.

Andrey Pascal (PDC/CVP, GR)

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre
Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC
(baisse de l'– fiscale) : pp. 37 et 38.

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/
Yvan Hunziker (conservation du – architectural –
) : p. 26.

Bachmann Albert (PLR/FDP, BR)

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre
Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC
(baisse de l'– fiscale) : p. 40.

* *Sapeurs-pompiers*, loi modifiant la loi sur la police
du feu et la protection contre les éléments naturels
(organisation des –) : pp. 7 ; 11 ; 11 à 14.

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR)

Manifestations violentes, P2078.10 Stéphane Peiry
(mesures de contraintes et d'urgence pour faire
face aux –) : p. 65.

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard
(modification de l'article 34 de la loi sur la –) : p.
52.

Beyeler Hans-Rudolf (MLB/ACG, SE)

Finances de l'Etat, décret relatif aux crédits supplé-
mentaires compensés du budget de l'Etat de
Fribourg pour l'année 2010: p. 32.

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre
Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC
(baisse de l'– fiscale) : p. 35.

Binz Joseph (SVP/UDC, SE)

Imposition :

- M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting (réduc-
tion de l'– des véhicules) : p. 18.
- M1104.10 Jean-Pierre Siggen / Jean-Pierre
Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC
(baisse de l'– fiscale) : p. 40.

Boschung Bruno (CVP/PDC, SE)

Chalets d'alpage, M1080.09 Bruno Boschung (adap-
tation de l'arrêté relatif à la conservation du
patrimoine architectural alpestre concernant le
choix des matériaux pour la toiture des –) : p. 22
(retrait).

Bourgknecht Jean (PDC/CVP, FV)

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre
Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC
(baisse de l'– fiscale) : p. 36.

**Bourguet Gabrielle première vice- présidente
du Grand Conseil (PDC/CVP, VE)**

Sécurité, rapport sur le P2044.08 Gabrielle Bourguet
(concept de –) : pp. 66 et 67.

Bulliard Christine (CVP/PDC, SE)

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard
(modification de l'article 34 de la loi sur la –) :
pp. 49 et 50 ; 52.

Burkhalter Fritz (FDP/PLR, SE)

Sapeurs-pompiers, loi modifiant la loi sur la police du
feu et la protection contre les éléments naturels
(organisation des –) : pp. 10 ; 13.

Butty Dominique (PDC/CVP, GL)

Imposition, M1101.10 Eric Collomb / Gabrielle
Bourguet (un enfant, une fiscalité) : p. 45.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC)

Assurance des bâtiments, M1106.10 Raoul Girard
(loi sur l'– contre l'incendie et les autres domma-
ges) : p. 15.

Sécurité, rapport sur le P2044.08 Gabrielle Bourguet
(concept de –) : p. 67.

Service des transports, P2058.09 Claude Chassot/
André Ackermann (analyse des avantages et
inconvenients du transfert du – et de l'énergie à la
DAEC) : p. 28.

Clément Pierre-Alain (PS/SP, FV)

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre
Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC
(baisse de l'– fiscale) : p. 37.

Manifestations violentes, P2078.10 Stéphane Peiry
(mesures de contraintes et d'urgence pour faire
face aux –) : p. 65.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR)

Imposition :

- M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting (réduc-
tion de l'– des véhicules) : p. 17.
- M1101.10 Eric Collomb/Gabrielle Bourguet (un
enfant, une fiscalité) : pp. 44 et 45 ; 47.

Corminbœuf Dominique (PS/SP, BR)

Finances de l'Etat, décret relatif aux crédits supplé-
mentaires compensés du budget de l'Etat de
Fribourg pour l'année 2010: p. 31.

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre
Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC
(baisse de l'– fiscale) : p. 37.

Sapeurs-pompiers, loi modifiant la loi sur la police du
feu et la protection contre les éléments naturels
(organisation des –) : pp. 9 et 10.

Service des transports, P2058.09 Claude Chassot/
André Ackermann (analyse des avantages et
inconvenients du transfert du – et de l'énergie à la
DAEC) : p. 28.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC)

Imposition, M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting
(réduction de l'– des véhicules) : pp. 18 et 19.

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard
(modification de l'article 34 de la loi sur la –) :
pp. 51 et 52 ; 53.

Crausaz Jacques (PDC/CVP, SC)

Structures territoriales, rapport concernant les – du
canton de Fribourg : pp. 56 et 57.

Duc Louis (ACG/MLB, BR)

Assurance des bâtiments, M1106.10 Raoul Girard
(loi sur l'– contre l'incendie et les autres domma-
ges) : p. 15.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC)

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/
Yvan Hunziker (conservation du – architectural –
): p. 26.

Emonet Gaétan (PS/SP, VE)

Structures territoriales, rapport concernant les – du
canton de Fribourg : p. 60.

Etter Heinz (FDP/PLR, LA)

Imposition, M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting
(réduction de l'– des véhicules) : p. 18.

Fasel-Roggo Bruno (MLB/ACG, SE)

Délais de paiement, MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/
Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/Yvan
Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen /Nadine
Gobet/Nadia Savary/Joe Genoud (– dans la cons-
truction) : p. 55.

Sapeurs-pompiers, loi modifiant la loi sur la police du
feu et la protection contre les éléments naturels
(organisation des –) : p. 9.

Feldmann Christiane (FDP/PLR, LA)

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la –) : p. 50.

Frossard Sébastien (UDC/SVP, GR)

Imposition, M1101.10 Eric Collomb / Gabrielle Bourguet (un enfant, une fiscalité) : p. 45.

Gander Daniel (UDC/SVP, FV)

Sapeurs-pompiers, loi modifiant la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (organisation des –) : p. 14.

Service des transports, P2058.09 Claude Chassot/André Ackermann (analyse des avantages et inconvénients du transfert du – et de l'énergie à la DAEC) : p. 28.

Ganioz Xavier (PS/SP, FV)

« *Frinetz* », décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle – : p. 30.

Imposition :

- M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting (réduction de l'– des véhicules) : pp. 17 et 18.
- M1101.10 Eric Collomb / Gabrielle Bourguet (un enfant, une fiscalité) : p. 47.

Geinoz Jean-Denis (PLR/FDP, GR)

* « *Frinetz* », décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle – : pp. 29 et 30.

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : p. 33.

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la –) : p. 51.

Structures territoriales, rapport concernant les – du canton de Fribourg : pp. 57 et 58.

Genoud Joe (UDC/SVP, VE)

Délais de paiement, MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/Yvan Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen /Nadine Gobet/Nadia Savary/Joe Genoud (– dans la construction) : p. 55.

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : p. 39.

Girard Raoul (PS/SP, GR)

Assurance des bâtiments, M1106.10 Raoul Girard (loi sur l'– contre l'incendie et les autres dommages) : pp. 14 et 15.

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : p. 35.

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker (conservation du – architectural –) : pp. 23 et 24.

Gardon Alex (PDC/CVP, BR)

Finances de l'Etat, décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010 : pp. 31 et 32.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL)

Structures territoriales, rapport concernant les – du canton de Fribourg : p. 60.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE)

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : p. 35.

Sécurité, rapport sur le P2044.08 Gabrielle Bourguet (concept de –) : pp. 67 et 68.

Structures territoriales, rapport concernant les – du canton de Fribourg : p. 61.

Hänni-Fischer Bernadette (SP/PS, LA)

Structures territoriales, rapport concernant les – du canton de Fribourg : pp. 58 et 59.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE)

« *Frinetz* », décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle – : p. 30.

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker (conservation du – architectural –) : p. 26.

Jendly Bruno (CVP/PDC, SE)

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker (conservation du – architectural –) : p. 24.

Kaelin Murith Emmanuelle (PDC/CVP, GR)

Assurance des bâtiments, M1106.10 Raoul Girard (loi sur l'– contre l'incendie et les autres dommages) : p. 15.

Manifestations violentes, P2078.10 Stéphane Peiry (mesures de contraintes et d'urgence pour faire face aux –) : p. 64.

Kolly René (PLR/FDP, SC)

Sécurité, rapport sur le P2044.08 Gabrielle Bourguet (concept de –) : p. 67.

Kuenlin Pascal, deuxième vice- président du Grand Conseil, président de la Commission des finances et de gestion (PLR/FDP, SC)

* *Finances de l'Etat*, décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010: p. 31.

Lehner-Gigon Nicole (PS/SP, GL)

Imposition, M1101.10 Eric Collomb / Gabrielle Bourguet (un enfant, une fiscalité) : pp. 45 et 46.

Losey Michel (UDC/SVP, BR)

Finances de l'Etat, décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010: p. 32.

Mauron Pierre (PS/SP, GR)

Délais de paiement, MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/ Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/Yvan Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen /Nadine Gobet/Nadia Savary/Joe Genoud (– dans la construction): pp. 55 et 56.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV)

« *Frinetz* », décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle – : p. 30.

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : pp. 36 et 37.

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/ Yvan Hunziker (conservation du – architectural –) : pp. 24 et 25.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL)

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : pp. 33 et 34.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV)

Manifestations violentes, P2078.10 Stéphane Peiry (mesures de contraintes et d'urgence pour faire face aux –) : pp. 64 ; 65.

Peiry-Kolly Claire (UDC/SVP, SC)

Assurance des bâtiments, M1106.10 Raoul Girard (loi sur l'– contre l'incendie et les autres dommages): p. 15.

Piller Alfons (SVP/UDC, SE)

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/ Yvan Hunziker (conservation du – architectural –) : p. 25.

Repond Nicolas (PS/SP, GR)

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/ Yvan Hunziker (conservation du – architectural –) : p. 25.

Rey Benoît (ACG/MLB, FV)

Assurance des bâtiments, M1106.10 Raoul Girard (loi sur l'– contre l'incendie et les autres dommages): p. 16.

Manifestations violentes, P2078.10 Stéphane Peiry (mesures de contraintes et d'urgence pour faire face aux –) : pp. 64 et 65.

Plan directeur, M. d'ordre Benoît Rey relative au report de l'examen du rapport N° 228 concernant les modifications du – cantonal : p. 8.

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la –) : p. 51.

de Reyff Charles (PDC/CVP, FV)

Sapeurs-pompiers, loi modifiant la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (organisation des –) : p. 9.

de Roche Daniel (MLB/ACG, LA)

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la –) : p. 52.

Structures territoriales, rapport concernant les – du canton de Fribourg : pp. 60 et 61.

Romanens Jean-Louis (PDC/CVP, GR)

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : pp. 34 et 35.

Rossier Jean-Claude (UDC/SVP, GL)

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : p. 38.

Structures territoriales, rapport concernant les – du canton de Fribourg : p. 58.

Schnyder Erika (PS/SP, SC)

Structures territoriales, rapport concernant les – du canton de Fribourg : pp. 59 et 60.

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV)

« *Frinetz* », décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle – : p. 30.

Schorderet Edgar (PDC/CVP, SC)

Imposition, M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting (réduction de l'– des véhicules) : p. 17.

Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC)

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker (conservation du – architectural –) : pp. 22 et 23.

Schuwey Roger (SVP/UDC, GR)

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker (conservation du – architectural –) : p. 25.

Siggen Jean-Pierre (PDC/CVP, FV)

Imposition, M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : pp. 39 et 40.

Ordre du jour, M. d'ordre Jean-Pierre Siggen/Jean-Denis Geinoz concernant la modification de l'–) : p. 21.

Stempfel-Horner Yvonne, présidente du Grand Conseil (CVP/PDC, LA)

Assermentations : p. 49.

Clôture de la session : p. 68.

Communications: p. 6.

Discours inaugural: pp. 5 et 6.

Ordre du jour, M. d'ordre Jean-Pierre Siggen/Jean-Denis Geinoz concernant la modification de l'–) : p. 21.

Ouverture de la session: p. 5.

Plan directeur, M. d'ordre Benoît Rey relative au report de l'examen du rapport N° 228 concernant les modifications du – cantonal : p. 8.

Salutations : p. 8 ;

Studer Theo (CVP/PDC, LA)

* *Réélection/pouvoir judiciaire*, décret relatif à la – collective de membres du –: p. 6.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC)

Imposition :

– M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting (réduction de l'– des véhicules) : p. 18.

– M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : pp. 38 et 39.

Structures territoriales, rapport concernant les – du canton de Fribourg : p. 59.

Thalmann-Bolz Katharina (SVP/UDC, LA)

Sapeurs-pompiers, loi modifiant la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (organisation des –) : pp. 10 et 11.

Thomet René (PS/SP, SC)

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la –) : pp. 50 et 51 ; 52.

Thürler Jean-Pierre (PLR/FDP, GR)

Finances de l'Etat, décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010: p. 32.

Vez Parisima, (PDC/CVP, FV)

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la –) : p. 50.

Vial Jacques (PDC/CVP, SC)

Délais de paiement, MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/Yvan Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen /Nadine Gobet/Nadia Savary/Joe Genoud (– dans la construction): p. 55.

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker (conservation du – architectural –) : p. 25.

Vonlanthen Rudolf (FDP/PLR, SE)

Imposition, M1101.10 Eric Collomb / Gabrielle Bourguet (un enfant, une fiscalité) : p. 46.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC)

Assurance des bâtiments, M1106.10 Raoul Girard (loi sur l'– contre l'incendie et les autres dommages): p. 15.

Délais de paiement, MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/Yvan Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen /Nadine Gobet/Nadia Savary/Joe Genoud (– dans la construction): pp. 54 et 55 ; 56.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR)

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la –): p. 51.

**Chassot Isabelle, conseillère d'Etat,
Directrice de l'instruction publique,
de la culture et du sport**

Patrimoine/alpestre, P2068.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker (conservation du – architectural –): pp. 26 et 27.

**Corminbœuf Pascal, conseiller d'Etat,
Directeur des institutions,
de l'agriculture et des forêts**

Structures territoriales, rapport concernant les – du canton de Fribourg : pp. 61 et 62.

**Demierre Anne-Claude, conseillère d'Etat,
Directrice de la santé et des affaires sociales**

Santé, M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard (modification de l'article 34 de la loi sur la –): pp. 53 et 54.

**Godel Georges, conseiller d'Etat,
Directeur de l'aménagement, de
l'environnement et des constructions**

Délais de paiement, MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/Yvan Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen /Nadine Gobet/Nadia Savary/Joe Genoud (– dans la construction): p. 56.

Plan directeur, M. d'ordre Benoît Rey relative au report de l'examen du rapport N° 228 concernant les modifications du – cantonal : p. 8.

**Jutzet Erwin, conseiller d'Etat,
Directeur de la sécurité et de la justice
président du Conseil d'Etat**

Assurance des bâtiments, M1106.10 Raoul Girard (loi sur l'– contre l'incendie et les autres dommages): p. 16.

Imposition, M1108.10 Eric Collomb/Claudia Cotting (réduction de l'– des véhicules) : p. 19.

Manifestations violentes, P2078.10 Stéphane Peiry (mesures de contraintes et d'urgence pour faire face aux –): pp. 65 et 66.

Sapeurs-pompiers, loi modifiant la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (organisation des –): pp. 7 et 8 ; 11 ; 12 à 14.

Sécurité, rapport sur le P2044.08 Gabrielle Bourguet (concept de –): p. 68.

**Lässer Claude, conseiller d'Etat,
Directeur des finances,**

Finances de l'Etat, décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2010: p. 31.

« *Frinetz* », décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle – : p. 30.

Imposition :

– M1104.10 Jean-Pierre Siggen/Jean-Pierre Thürler au nom des groupes PDC, PLR et UDC (baisse de l'– fiscale) : pp. 40 à 43.

– M1101.10 Eric Collomb / Gabrielle Bourguet (un enfant, une fiscalité) : p. 45.

**Vonlanthen Beat, conseiller d'Etat,
Directeur de l'économie et de l'emploi**

Service des transports, P2058.09 Claude Chassot/André Ackermann (analyse des avantages et inconvénients du transfert du – et de l'énergie à la DAEC) : p. 29.

**Composition du Grand Conseil
Zusammensetzung des Grossen Rates**
**Février 2011
Februar 2011**

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
1. Fribourg-Ville (15 députés : 5 PDC, 4 PS, 1 PLR, 3 ACG, 2 UDC)			
Stadt Freiburg (15 Grossräte: 5 CVP, 4 SP, 1 FDP, 3 MLB, 2 SVP)			
Bourgknecht Jean, vice-syndic, Fribourg	PDC/CVP	1962	1991
Burgener Woeffray Andrea, pédagogue spécialisée, Fribourg	PS/SP	1956	2008
Clément Pierre-Alain, syndic, Fribourg	PS/SP	1951	1989
de Reyff Charles, conseiller communal, Fribourg	PDC/CVP	1969	2003
de Weck Antoinette, avocate, mère au foyer, Fribourg	PLR/FDP	1956	2007
Gander Daniel, fonctionnaire de police retraité, Fribourg	UDC/SVP	1945	2009
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS/SP	1973	2007
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS/SP	1964	2003
Mutter Christa, Journalistin/Historikerin, Fribourg	ACG/MLB	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable, Fribourg	UDC/SVP	1970	2007
Rey Benoît, chef du Département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	ACG/MLB	1958	1996
Siggen Jean-Pierre, directeur de l'Union patronale	PDC/CVP	1962	2007
Schoenenweid André, ingénieur ETS, Fribourg	PDC/CVP	1961	2004
Thévoz Laurent, géographe, Fribourg	ACG/MLB	1948	2008
Vez Parisima, avocate, Fribourg	PDC/CVP	1957	2010
2. Sarine-Campagne (23 députés : 7 PDC, 6 PS, 4 PLR, 3 ACG, 3 UDC)			
Saane-Land (23 Grossräte : 7 CVP, 6 SP, 4 FDP, 3 MLB, 3 SVP)			
Ackermann André, économiste, Corminbœuf	PDC/CVP	1944	1997
Aebischer Bernard, maître socio-professionnel, Marly	PS/SP	1944	2005
Aeby-Egger Nicole, licenciée en sciences de l'éducation, Belfaux	ACG/MLB	1960	2004
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Brodard Jacqueline, responsable qualité, La Roche	PDC/CVP	1956	2007
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le- Gibloux	ACG/MLB	1956	2007
Cotting Claudia, tutrice, Senèdes	PLR/FDP	1949	1996
Crausaz Jacques, professeur et doyen de l'Ecole d'ingénieurs, Rossens	PDC/CVP	1948	2002

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC/CVP	1968	2002
Gendre Jean-Noël, garde-forestier, Neyruz	PS/SP	1952	1996
Kolly René, maître-fromager, Ferpicloz	PLR/FDP	1954	2007
Kuenlin Pascal, directeur de succursale, Marly	PLR/FDP	1967	1996
Lauper Nicolas, maître agriculteur, Montévraz	PDC/CVP	1963	1996
Peiry-Kolly Claire, secrétaire, Treyvaux	UDC/SVP	1946	2002
Roubaty François, électricien, Matran	PS/SP	1953	2008
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1955	2007
Schorderet Edgar, ingénieur EPF, Marly	PDC/CVP	1951	2007
Schorderet Gilles, agriculteur, Zénauva	UDC/SVP	1962	2002
Suter Olivier, enseignant/organisateur culturel, Estavayer-le-Gibloux	ACG/MLB	1959	2007
Thomet René, directeur EMS, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1957	2002
Vial Jacques, entrepreneur, Le Mouret	PDC/CVP	1949	2007
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Givisiez	PLR/FDP	1958	2007

3. Sense (17 Grossräte: 8 CVP, 3 SP, 2 FDP, 2 MLB, 2 SVP)
Singine (17 députés : 8 PDC, 3 PS, 2 PLR, 2 ACG, 2 UDC)

Bapst Markus, dipl. Biologe, Düringen	PDC/CVP	1961	1999
Beyeler Hans Rudolf, Sektionschef TPF, Oberschrot	ACG/MLB	1957	2008
Binz Josef, Administrator, St. Antoni	UDC/SVP	1940	2002
Boschung Bruno, Versicherungskaufmann, Wünnewil	PDC/CVP	1963	2004
Brunner Daniel, Wünnewil	PS/SP	1954	2010
Bulliard Christine, Lehrerin, Familienfrau, Flamatt	PDC/CVP	1959	2002
Burkhalter Fritz, Landwirt, Alterswil	PLR/FDP	1959	1999
Fasel Bruno, Instruktor, Schmitten	ACG/MLB	1948	1995
Fasel Josef, Landwirt, Alterswil	PDC/CVP	1950	1996
Jendly Bruno, Schreinermeister, Düringen	PDC/CVP	1945	1996
Krattinger-Jutzet Ursula, Med. Laborantin/Hausfrau, Düringen	PS/SP	1961	1996
Marbach Christian, OS-Lehrer, Düringen	PS/SP	1954	2007
Neuhaus Othmar, Elektro-Ingénieur, Giffers	PDC/CVP	1960	2010
Piller Alfons, Landwirt/Chauffeur, Schwarzsee	UDC/SVP	1961	2002
Studer Albert, Heilpädagoge, Schreiner, St. Ursen	PDC/CVP	1967	2003
Vonlanthen Rudolf, Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	PDC/CVP	1958	2007

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
4. Gruyère (18 députés : 7 PDC, 4 PS, 5 PLR, 2 UDC)			
Greyerz (18 Grossräte : 7 CVP, 4 SP, 5 FDP, 2 SVP)			
Andrey Pascal, agriculteur, Cerniaz	PDC/CVP	1959	2007
Badoud-Gremaud Antoinette, secrétaire, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Bussard Christian, technicien géomètre, Pringy	PDC/CVP	1955	1996
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC/SVP	1972	2007
Geinoz Jean-Denis, chef des relations internationales des Forces terrestres, Bulle	PLR/FDP	1949	2002
Girard Raoul, économiste/enseignant, Bulle	PS/SP	1972	2007
Gobet Nadine, juriste/directrice-adjointe de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC/CVP	1967	2002
Kaelin Murith Emmanuelle, notaire, Bulle	PDC/CVP	1958	2007
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Menoud Eric, économiste, Sâles	PDC/CVP	1972	2009
Menoud Yves, économiste, La Tour-de-Trême	PDC/CVP	1953	2002
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR/FDP	1963	2002
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Rime Nicolas, architecte HES, Bulle	PS/SP	1975	2007
Romanens Jean-Louis, expert fiscal, Sorens	PDC/CVP	1952	1996
Schuwey Roger, Hotelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
Thürler Jean-Pierre, commerçant indépendant, Charmey	PLR/FDP	1953	2003
5. See (13 Grossräte: 3 CVP, 3 SP, 3 FDP, 3 SVP, 1 MLB)			
Lac (13 députés : 3 PDC, 3 PS, 3 PLR, 3 UDC, 1 ACG)			
de Roche Daniel, Pfarrer, Guschelmuth	ACG/MLB	1954	2007
Etter Heinz, Generalagent, Ried b. Kerzers	PLR/FDP	1949	2002
Feldmann Christiane, Physiotherapeutin, Murten	PLR/FDP	1950	2002
Goumaz-Renz Monique, enseignante, Courtepin	PDC/CVP	1948	2007
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten	PS/SP	1954	2007
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten	PLR/FDP	1972	2002
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
Raemy Hugo, Sekundarlehrer, Murten	PS/SP	1965	2002
Schneider Schüttel Ursula, Anwältin, Murten	PS/SP	1961	2010
Stempfel-Horner Yvonne, Verwalterin, Guschelmuth	PDC/CVP	1958	1996
Studer Theo, Rechtsanwalt, Murten	PDC/CVP	1946	2007
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	UDC/SVP	1957	2007
Zürcher Werner, Verkaufsstellter, Murten	UDC/SVP	1943	2002

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
6. Glâne (8 députés : 3 PDC, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
Glâne (8 Grossräte : 3 CVP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Brodard Vincent, secrétaire syndical, Romont	PS/SP	1963	2008
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC/CVP	1960	2007
Jean Deschenaux, entrepreneur, Ursy	PDC/CVP	1957	2010
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Lehner-Gigon Nicole, maîtresse enfantine, Massonens	PS/SP	1952	2010
Longchamp Patrice, maître secondaire, Tornny-le-Grand	PDC/CVP	1955	2002
Page Pierre-André, agriculteur, Châtonnaye	UDC/SVP	1960	1996
Rossier Jean-Claude, consultant, Romont	UDC/SVP	1944	2002
7. Broye (10 députés: 3 PDC, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 1 ACG)			
Broye (10 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 1 MLB)			
Bachmann Albert, maître agriculteur, Estavayer-le-Lac	PLR/FDP	1957	2002
Collaud Elian, maître mécanicien, St-Aubin	PDC/CVP	1950	2002
Collomb Eric, chef d'entreprise, Lully	PDC/CVP	1969	2007
Corminbœuf Dominique, employé CFF, Domdidier	PS/SP	1957	1990
Duc Louis, agriculteur, Forel	ACG/MLB	1940	1996
Gardon Alex, agent général d'assurances, Cugy	PDC/CVP	1972	2002
Losey Michel, agriculteur, Sévaz	UDC/SVP	1962	1996
Piller Valérie, étudiante, Gletterens	PS/SP	1978	2002
Savary Nadia, enseignante, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
8. Veveysse (6 députés: 2 PDC, 1 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
Vivisbach (6 Grossräte: 2 CVP, 1 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Bourguet Gabrielle, juriste, Granges	PDC/CVP	1971	2007
Cardinaux Gilbert, agriculteur, Bouloz	UDC/SVP	1943	1994
Genoud Joe, directeur commercial, Châtel-Saint-Denis	UDC/SVP	1957	2001
Grandjean Denis, employé d'Etat, gendarme, Le Crêt	PDC/CVP	1960	2002
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR/FDP	1965	2006
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010

Présidente du Grand Conseil: **Yvonne Stempfel-Horner** (PDC/CVP, LA)
 Première vice-présidente du Grand Conseil: **Gabrielle Bourguet** (PDC/CVP, VE)
 Deuxième vice-présidente du Grand Conseil: **Pascal Kuenlin** (PLR/FDP, SC)