

Projet de loi N° 31 d'application de la loi fédérale sur les étrangers¹

Rapporteure: **Marie-Thérèse Weber-Gobet** (PCS, CSP, SE)

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

Entrée en matière

La Rapporteure. Die Kommission hat den vorliegenden Gesetzesentwurf in Anwesenheit des Vorstehers der Sicherheits- und Justizdirektion Herr Staatsrat Erwin Jutzet und seines wissenschaftlichen Beraters Herr Thierry Steiert in einer Sitzung beraten. Eintreten war nicht bestritten, die Änderungsanträge betreffend mehrheitlich redaktionelle Unstimmigkeiten, vor allem im deutschsprachigen Text.

Le présent projet de loi introduit peu de nouveautés. Il se limite à l'adaptation à la législation fédérale, plus concrètement à la nouvelle loi sur les étrangers, acceptée le 24 septembre 2006 par le peuple suisse et l'ensemble des cantons en même temps que la révision de la loi sur l'asile. La nouvelle loi sur les étrangers devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Elle remplacera la loi actuelle sur le séjour et l'établissement des étrangers datant de 1931.

La révision du droit fédéral entraîne nécessairement une adaptation de la législation d'application cantonale. Mais pour cette tâche, on nous laisse peu de marge de manœuvre. Pourquoi? Dans la mesure où le droit des étrangers, tant matériel que formel, est réglé de manière quasi exhaustive sur le plan fédéral, les cantons ne conservent qu'une compétence résiduelle qui se limite en principe à la désignation des autorités compétentes et à quelques règles procédurales. Le présent projet de loi reprend, pour l'essentiel, les dispositions de l'ancienne loi d'application et y apporte quelques modifications d'ordre technique et terminologique imposées par la loi sur les étrangers. Il définit les compétences des différentes instances concernées et définit le contrôle judiciaire de l'application des mesures de contrainte. Le catalogue des mesures de contrainte s'en trouve d'ailleurs élargi puisque la nouvelle loi fédérale introduit les instruments de la rétention et de la détention pour insoumission. Les dispositions de la loi fédérale relatives aux mesures d'intégration feront, elles, l'objet d'une loi spéciale.

La commission, à l'unanimité, vous propose d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Le Commissaire. Je crois que la présidente de la commission a bien résumé l'essentiel de ce projet de loi. Il s'agit effectivement d'une loi de nature technique qui règle notamment les questions de compétence. Il s'agit également d'adapter les textes à l'unification du Tribunal cantonal.

En ce qui concerne la loi sur l'intégration, elle est réservée à l'article premier al. 2. Ce sera là plutôt un débat politique qu'il faudra mener puisque ce sera l'intégration d'une affaire interdirectionnelle et le Conseil

d'Etat est en train de préparer la loi qui devrait vous être soumise l'année prochaine.

Peiry-Kolly Claire (UDC/SVP, SC). De par son contenu de 128 articles, la loi fédérale en la matière règle le droit des étrangers, tant matériel que formel. Il ne reste pour les cantons, comme l'a relevé M^{me} la Présidente, que la désignation des autorités compétentes notamment pour ce qui est de l'application des mesures de contrainte et de quelques règles procédurales. Ceci étant, le groupe de l'Union démocratique du centre entre en matière et votera les articles tels que présentés par le Conseil d'Etat. Il ne soutiendra pas l'amendement de notre collègue Suter puisque l'intégration des étrangers fera l'objet d'une loi spéciale.

Lauper Nicolas (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien a examiné avec intérêt le projet de loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers. Ce projet de loi, qui définit les compétences des différentes instances concernées ainsi que le contrôle judiciaire de l'application des mesures de contrainte, est avant tout de nature technique.

Aussi, à l'unanimité, notre groupe soutient ce projet et votera le projet bis de la commission. Le groupe démocrate-chrétien salue avec beaucoup d'intérêt la préparation d'une loi cantonale dictant les mesures destinées à favoriser l'intégration des étrangers.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Die sozialdemokratische Fraktion hat beschlossen, auf den Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Entwurf des Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer einzutreten. Das Gesetz ist eine notwendige Anpassung des kantonalen Einführungsgesetzes an das neue Bundesgesetz, aber auch an das eben beschlossene kantonale Gesetz, mit dem wir nun das Verwaltungsgericht durch das Kantonsgericht ersetzen. Zu bemerken gilt, wie schon der Herr Staatsrat gesagt hat – und es ist von einer nicht zu unterschätzenden Wichtigkeit – dass es sich hier nicht um ein Integrationsgesetz handelt, sondern dass dieses Thema in einem separaten Gesetz verabschiedet werden wird.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Das Mitte-Links-Bündnis schliesst sich den Vorrednerinnen und Vorrednern an. Wir befürworten diese eher technischen Anpassungen des Ausführungsgesetzes in Sinne der Kommission. Wir freuen uns, dass der Kanton einen Experten ernannt hat, um dann über das Integrationsgesetz zu beraten und hoffen, dass dieses baldmöglichst behandelt wird. Was das Gesetz betrifft, das uns heute vorliegt, werden wir einen Antrag stellen bezüglich des Artikels 4: Wir möchten diesen in dem Sinne klären, dass nicht nur die Möglichkeitsform eingeführt wird, sondern dass ein Büro für die Ausreiseförderung klar bezeichnet wird. Wir werden diesen Antrag anhand des Artikels 4 erläutern.

Burkhalter Fritz (PLR/FDP, SE). Die Fraktion der freisinnig-demokratischen Partei hat sich mit dem vorliegenden Gesetz befasst und wird dem Eintreten beistimmen und das Gesetz im Sinne der Kommission

¹ Message pp. 1775ss.

unterstützen. Da es sich bei dieser Vorlage rein darum handelt, die nötigen Anpassungen an das Bundesgesetz vorzunehmen, ist die politische Diskussion sehr bescheiden. Dies wird beim angekündigten Integrationsgesetz sicher anders sein. In diesem Zusammenhang soll der Bundesgesetzgebung nicht vorgegriffen werden, auch wenn dazu bereits in den nächsten Tagen eine Studie vorgestellt werden soll. Mit diesen Bemerkungen bittet Sie die FDP-Fraktion, dem Gesetz zuzustimmen.

La Rapporteure. Tous les groupes parlementaires plaident l'entrée en matière. Je n'ai donc rien à ajouter. Nous pouvons passer immédiatement à la lecture des articles.

Le Commissaire. Je remercie tous les intervenants, tous les groupes, d'entrer en matière sur ce projet. En ce qui concerne la proposition d'amendement, on en discutera lors de l'examen de l'article 2.

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

Première lecture

ART. 1

La Rapporteure. L'article premier contient tout ce qui a été dit lors du débat d'entrée en matière. Je n'ai rien à ajouter à cet article.

– Adopté.

ART. 2

La Rapporteure. Cette disposition reprend le texte des articles 7 et 5b alinéa 2 de l'ancienne loi. L'alinéa 4 constitue en revanche une nouveauté dans la mesure où l'aide au retour et à la réintégration était jusqu'alors réservée au domaine de l'asile. En vertu du nouveau droit fédéral, peuvent également bénéficier de l'aide au retour des personnes ne relevant pas du domaine de l'asile, comme les personnes fuyant des situations de guerre et qui ont trouvé temporairement refuge en Suisse ou les victimes et les témoins de la traite d'êtres humains. L'aide au retour et à la réintégration est prise en charge par la Confédération.

Le Commissaire. En ce qui concerne la modification du texte allemand proposée par la commission, le Conseil d'Etat se rallie.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). L'article 2 al. 4 introduit la possibilité de «créer un bureau cantonal d'aide au retour et à la réintégration». Cette possibilité existe, elle sera utilisée dans des cas particuliers ou exceptionnels. Mais dans les autres cas, il nous semble important qu'il soit mentionné que le Conseil d'Etat «désigne» le bureau chargé de l'aide au retour et à la réintégration, puisque cette tâche doit quand même être remplie. Notre proposition clarifie le texte dont nous débattons dans le sens du commentaire que le Conseil d'Etat donne de l'article dans son message p. 1, je cite: «Le bureau chargé du conseil en vue du

retour est désigné par le canton.» Pour le canton de Fribourg, cette tâche devrait logiquement être confiée à l'actuel bureau de conseil en vue du retour qui exerce déjà des fonctions similaires pour les personnes relevant du domaine de l'asile. Il ne s'agit donc pas de créer un nouveau service mais bien de clarifier qu'un bureau est désigné pour cette tâche plutôt que de se limiter à la formulation potestative. Donc, je vous demande de changer ce texte dans le sens «il désigne ou crée un bureau cantonal d'aide au retour et à la réintégration.»

La Rapporteure. La forme potestative a été choisie pour éviter d'obliger l'Etat à créer une infrastructure qui pourrait s'avérer non nécessaire. La commission a eu connaissance des arguments pour la forme potestative. Elle n'a pas discuté, ni voté pour son changement.

C'est pour cette raison que je ne peux pas me rallier à cet amendement au nom de la commission. A titre personnel, je peux accepter et recommander d'accepter cet amendement parce qu'il n'oblige pas l'Etat à créer une nouvelle institution, mais seulement à attribuer cette responsabilité, par exemple, au même bureau qui s'occupe déjà de l'aide au retour dans le domaine de l'asile.

Le Commissaire. Je précise tout d'abord que, contrairement à ce qui a été dit lors du débat d'entrée en matière, il ne s'agit pas d'une mesure d'intégration mais d'une mesure d'aide au retour et à la réintégration dans le pays d'origine. Ceci, il faudrait peut-être d'abord le préciser!

Ensuite, quand on examine de plus près cette proposition d'amendement, il y a au fond deux propositions: «*Il désigne ou crée*», donc c'est la forme impérative au lieu de la forme potestative et on ajoute «*Il désigne*», Sur ce dernier point, j'aurais encore pu me rallier: le Conseil d'Etat a la faculté de créer ou de désigner. Par contre, je dois m'opposer à supprimer la forme potestative et la remplacer par une forme impérative pour les raisons qui ont été dites. Actuellement, on a confié cette tâche à un bureau mais on n'aimerait pas éterniser, pérenniser une telle institution. Le Conseil d'Etat veut avoir la compétence d'instituer un tel groupe ou un tel bureau si besoin est, mais également la compétence de le supprimer ou de ne pas le redésigner s'il n'y en a plus besoin! Donc, on veut avoir cette liberté de le créer comme de le supprimer!

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Si M. le Commissaire peut se rallier au terme «désigne», nous laissons tomber le terme «créé» et je vous propose l'amendement: «Il désigne un bureau».

Le Président. Le Conseil d'Etat dit: «peut»; c'est la forme potestative.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Donc nous maintenons notre amendement.

Au vote, l'amendement Mutter est refusé par 57 voix contre 24; il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Ganiot (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Steiert (FV, PS/SP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 24.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Buchmann (GL, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud (GR, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Romanens A. (VE, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeli-H (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP). *Total: 57.*

Se sont abstenus:

Gavillet (GL, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Tschopp (SE, PS/SP). *Total: 4.*

– Adopté (modification rédactionnelle de la version allemande).¹

ART. 3

La Rapporteuse. Les alinéas 1 et 2 de cet article reprennent le texte de l'article premier de l'ancienne loi. Le Service de la population et des migrants (SPoMi) fonctionne comme service spécialisé.

Alinéa 3: il réserve les compétences spéciales qui ne relèvent pas directement du domaine de la police des étrangers, par exemple l'intégration des migrants, aide au retour et à la réintégration ou qui sont de la compétence des autorités judiciaires, par exemple des mesures de contrainte.

– Adopté.

ART. 4 À 6

La Rapporteuse. Les articles 4 à 6 correspondent aux articles 5 à 5b de l'ancienne loi avec quelques adaptations mineures. Ils contiennent les règles de base concernant la détention administrative. Les décisions en matière de détention administrative (mesures de contrainte du droit des étrangers), doivent faire l'objet d'un contrôle par une instance judiciaire au niveau

cantonal, contrôle qui est aujourd'hui assuré par la première Cour administrative du Tribunal administratif.

Le système reste inchangé dans la nouvelle loi si ce n'est que l'on tient compte, aux alinéas 1 et 2 de l'article 4, de la nouvelle organisation découlant de la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif.

A l'alinéa 1, la modification de la commission est d'ordre rédactionnel et ne concerne que le texte allemand. Le terme «Ausländerrecht» figure deux fois, ce qui ne correspond pas tout à fait à la version française. Pour cette raison, nous proposons de biffer dans la version allemande la première mention du mot «Ausländerrecht».

Le Commissaire. Je n'ai rien à ajouter.

– Art 4: adopté (modification rédactionnelle de la version allemande selon le proposition de la commission).¹

– Art. 5 et 6 adoptés.

ART. 7

La Rapporteuse. L'alinéa 1 de cet article a été repris de l'ancienne loi mais il y a un oubli. En effet, cet alinéa autorise les recours contre les décisions prises en application de la loi alors que l'article 4 al. 2 prévoit une exception. Pour cette raison, la commission vous propose d'ajouter à la fin de l'alinéa 1: «...sous réserve de l'article 4 al. 2».

A l'alinéa 2, la modification de la commission est d'ordre rédactionnel et ne concerne que le texte allemand. In der deutschsprachigen Fassung des Artikels 7 Absatz 2 wird immer noch von Verwaltungsgericht gesprochen, obwohl das Verwaltungsgericht und das Kantonsgericht per 1. Januar 2008 vereinigt werden. Deshalb muss in der deutschsprachigen Version der Begriff «Verwaltungsgericht» mit «Kantonsgericht» ersetzt werden.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat peut se rallier à ces modifications.

– Modifié selon proposition de la commission.¹

ART. 8 À 10

– Adoptés.

TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

– La première lecture est ainsi terminée. Comme il n'y a pas d'opposition, il est passé directement à la deuxième lecture.

Deuxième lecture

ART. 1 À 10

La Rapporteuse. Confirmation de la première lecture.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1781 et ss.

Le Commissaire. Confirmation des premiers débats.

- Confirmation de la première lecture.

Vote final

- Au vote final, ce projet de loi est adopté selon les délibérations, par 75 voix. Il n'y a pas d'opposition ni d'abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Buchmann (GL, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC/CVP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Steiert (FV, PS/SP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 75.*

Projet de budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2008¹

Rapporteur général: **Alex Glardon** (PDC/CVP, BR)
Commissaire: **Claude Lässer**, Directeur des finances

Entrée en matière générale

Le Rapporteur général. J'ai l'honneur de vous présenter, au nom de la Commission des finances et de gestion (CFG), l'entrée en matière sur le budget 2008 de l'Etat de Fribourg. Ce budget fait l'objet du message n° 33, texte que vous trouvez entre les pages 3 et 48 du fascicule y relatif.

La CFG a tenu neuf séances pour l'examen de ce budget, dont sept se sont déroulées pour le détail de chaque Direction. Deux autres séances ont été consacrées à l'entrée en matière et l'ultime séance s'est tenue afin de procéder à la récapitulation et au vote final. Je profite de l'occasion pour remercier l'ensemble des

rapporteurs, titulaires et suppléants, pour leur travail considérable de ces dernières semaines et je remercie également l'ensemble du Conseil d'Etat pour sa participation active à nos débats ainsi que son souci de répondre très précisément à nos questions.

Conformément à notre Constitution cantonale, ce projet respecte l'équilibre budgétaire avec un léger bénéfice de quelque 522 000 francs pour un total de charges de 2826 millions et un total de revenus de 2826,5 millions. On peut donc avancer, sans prendre trop de risques, que le cap symbolique des 3 milliards au compte de fonctionnement sera franchi très prochainement. Avec intérêt, nous pouvons également noter au compte des investissements une augmentation de quelque 14 millions, soit plus 8% par rapport au budget 2007.

Je vous cite maintenant les facteurs essentiels qui ont influencé l'élaboration de ce budget:

- la mise en œuvre intégrale de la RPT,
- une réduction de la fiscalité, une revalorisation des salaires de la fonction publique,
- le développement de plusieurs nouvelles prestations de l'Etat.

Je reviendrai plus tard en détail sur ces différents points.

L'élément central à souligner au compte de fonctionnement est une croissance très importante des charges de l'ordre de 8,3% pendant que les revenus progressent de 8,2%, soit de manière pratiquement équivalente. Ces chiffres peuvent étonner, voire effrayer certains mais ils sont cependant à mettre en perspective avec la cantonalisation des hôpitaux ainsi que l'entrée en vigueur de la RPT (nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) qui occasionnent des profonds changements dans les flux financiers. Néanmoins, les principaux accents du budget 2008 ont été mis:

- dans la santé: plus 82,5 millions, en relation avec le RHF,
- dans l'enseignement et la formation: plus 76,4 millions,
- dans la prévoyance sociale: plus 31,8 millions,
- dans la sécurité publique, avec 13,4 millions.

La mise en œuvre de la RPT a singulièrement compliqué l'élaboration de ce budget et, pour corollaire, sa lecture pour les humbles députés que nous sommes. En effet, cette réforme touche plus de cent positions du budget et il ressort que les comparaisons annuelles budget-budget sont difficiles. En bref, je peux vous dire que l'abandon de l'ancien système nous coûte 355 millions et que les moyens reçus dans le cadre du nouveau système nous rapportent 248 millions. Le manque à gagner est cependant rattrapé temporairement par les montants attribués à la compensation des cas de rigueur. L'effet global du passage à la RPT provoque en définitive un boni de 29,6 millions pour l'Etat. Il convient toutefois d'être prudent sur ces estimations, qui devront être confirmées lors des comptes. La vérifiable influence de la RPT sur les communes fera l'ob-

¹ Le projet de budget fait l'objet d'une annexe au BGC.