

Troisième séance, jeudi 11 septembre 2014

Présidence de M^{me} Katharina Thalmann-Bolz, présidente

SOMMAIRE: Communications. – Assermentation des personnes élues à des fonctions judiciaires. – Projet de décret 2014-DIAF-106 relatif aux naturalisations; entrée en matière, lecture des articles et vote final.

– **Projet de loi 2013-DIAF-73 relatif à la modification en matière de droits politiques (groupe de cercles électoraux); première et deuxième lectures; vote final. – Rapport d'activité 2014-GC-107 de la CIP détention pénale (2013); discussion. – Motion 2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un impôt de solidarité limité dans le temps pour les hauts revenus); prise en considération. – Postulat 2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des tâches et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale) et Postulat 2013-GC-80 Romain Castella/Christian Ducotterd (étude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat); prise en considération. – Motion 2013-GC-70 Emanuel Waeber/Stéphane Peiry relative à la modification de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat; retrait.**

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 102 députés; absents: 8.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Pierre-Alain Clément, Eric Collomb, Guy-Noël Jelk, Gabriel Kolly, Chantal Pythoud-Gaillard, Nadia Savary, Gilberte Schär et Laurent Thévoz.

MM. et M^{me} Anne-Claude Demierre, Maurice Ropraz, Jean-Pierre Siggen et Beat Vonlanthen, conseillers d'Etat, sont excusés.

La Présidente. J'ai le plaisir d'ouvrir la 3^e séance de la session de septembre.

—

Communications

La Présidente. Zuerst möchte ich Sie informieren, dass das Büro heute Morgen beschlossen hat, das heutige und morgige Programm etwas zu ändern. Und zwar betrifft es den Punkt 5 des heutigen Programms, die Motion «Possibilité pour le personnel de l'Etat de plus de 55 ans d'être libéré du travail de nuit». Infolge Abwesenheit der Motionäre wird diese Motion auf den Oktober verschoben. Anstelle dieser Motion wird der Bericht der CIP, Rapport d'activité «CIP détention pénale 2013», traktandiert.

Für das morgige Programm wird gleich nach den Mitteilungen ein neuer Punkt eingeschoben. Sie finden auf Ihren Pultern die Resolution für einen nationalen Zusammenhalt. Sie werden morgen eine neue Version des Programms erhalten.

Vous trouvez sur votre pupitre un nouveau crayon en bois suisse offert à chaque député et membre du gouvernement par l'Association fribourgeoise d'économie forestière et par le club du bois et des forêts du Grand Conseil. Ceci en remer-

ciement pour toute l'attention que vous portez à l'entretien de notre patrimoine forestier et de l'utilisation du bois dans la construction publique. Merci beaucoup pour ce petit cadeau important.

—

Commissions

Commissions parlementaires nommées par le Bureau en sa séance du 11 septembre 2014

Le Bureau du Grand Conseil a nommé trois commissions parlementaires ordinaires.

La première commission, composée de onze membres, examinera le projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (nouveau plan de financement) et sera présidée par le député Thomas Rauber.

La deuxième commission, composée de onze membres, examinera le projet de loi modifiant la loi sur les communes. Elle sera présidée par le député Peter Wüthrich.

La troisième commission, composée de onze membres et présidée par la députée Erika Schnyder, examinera le rapport et les deux projets de décrets suivants:

1. rapport sur le développement du projet blueFACTORY et des plate-formes technologiques;
2. projet de décret relatif à l'octroi d'une aide financière en faveur de l'association Inno-square;
3. projet de décret relatif à l'octroi d'une aide financière en faveur de Biofactory Competence Center SA (ci-après: BCC).

—

Assermentation

Assermentation de MM. *Michel Castella et Stéphane Giller* élus par le Grand Conseil à diverses fonctions judiciaires en séance du 9 septembre 2014.

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

La Présidente. Messieurs, vous venez d'être assermentés 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. (*Applaudissements*)

Projet de décret 2014-DIAF-106 relatif aux naturalisations¹

Rapporteur: *Gilles Schorderet (UDC/SVP, SC)*.
Commissaire: *Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts*

Entrée en matière

Le Rapporteur. La Commission des naturalisations a travaillé de manière très intense ces dernières semaines et même ces derniers mois. Elle s'est réunie à 22 reprises pour étudier le présent projet de décret. La Commission a débuté ses auditions le 10 avril pour les terminer le 18 juillet. Elle a examiné 246 dossiers et auditionné les personnes concernées. La Commission a donné un préavis positif pour 204 dossiers, 42 dossiers ont été recalés pour diverses raisons. Certains dossiers ne remplissaient pas les conditions définies par la loi sur le droit de cité fribourgeois et pour d'autres il s'agit simplement d'une demande d'information.

Au cours des derniers mois, la Commission des naturalisations a pu constater une augmentation importante des demandes de naturalisations: +45% pour le premier semestre 2014 par rapport au premier semestre 2013. Le Service de l'état civil et des naturalisations et la Commission des naturalisations doivent faire face à cette augmentation de travail dans des conditions pas toujours évidentes. Etant donné que le Service des naturalisation assure le secrétariat de la Commission et vu le départ à la retraite de notre ami Rocco Varricchio qui était pour nous un secrétaire très précieux, le Service s'est trouvé quelque peu dépourvu et a eu de la peine à assurer la rédaction et la transmission des procès-verbaux dans un délai raisonnable.

Pour votre information, la Commission s'est déjà réunie 36 fois cette année. Tous les jeudis et vendredis matin pour des séances d'une durée de trois heures et demie à quatre heures. Le secrétaire de la Commission doit consacrer 50 à 60% de son temps de travail au service de la Commission et pour le suivi des dossiers. Fort de ce constat, la Commission des naturalisations, représentée par son président et son vice-

président, a rencontré Madame Garnier, Directrice des institutions, afin de trouver des solutions pour améliorer le suivi des dossiers présentés à la Commission. Cette réunion fut très constructive et les engagements pris par M^{me} la Conseillère rendent les membres de la Commission des naturalisations confiants car ils pourront à nouveau travailler dans un climat serein. Ils souhaitent que le personnel des services de l'Etat civil et des naturalisations puisse en faire de même.

Je profite de ce rapport pour, au nom de la Commission des naturalisations, saluer et souhaiter la bienvenue au sein de la Commission à notre nouveau secrétaire, M. Johann Berger. Il constatera la bonne ambiance de travail qui règne entre les membres de la Commission.

C'est à l'unanimité de ses membres que la Commission des naturalisations vous recommande d'entrer en matière et de modifier selon la proposition de la Commission le décret qui vous est présenté aujourd'hui. En effet, depuis l'approbation du décret par le Conseil d'Etat, il y a eu deux naissances et plusieurs changements de noms ou de prénoms. Ensuite la Commission a constaté quelques erreurs que je vous commenterai à la lecture des articles. La version bis de la Commission vous aidera à la compréhension.

La Commissaire. Nous avons effectivement eu quelques difficultés ces derniers temps consécutivement à l'augmentation importante des naturalisations. Des mesures ont déjà été prises, comme l'a dit votre président. D'autres mesures suivront qui devront être analysées par le Conseil d'Etat. Nous souhaitons effectivement traiter tous les dossiers de manière sereine et ce matin nous nous excusons pour ce décret bis.

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

Lecture des articles

ART. 1

Le Rapporteur. A l'article premier, la Commission demande donc les modifications suivantes:

- > au numéro 27, Madame est de deuxième génération, il manquait l'astérisque;
- > au numéro 29, changement de nom;
- > au numéro 35, changement de nom pour toute la famille et la naissance d'une petite fille [REDACTED], née le [REDACTED] à [REDACTED];
- > au numéro 54, heureux événement également pour la famille [REDACTED]. Le petit [REDACTED] est né le [REDACTED] à [REDACTED];
- > au numéro 70, Madame est de deuxième génération, il manquait l'astérisque;
- > au numéro 85, changement de prénom;
- > au numéro 117, la Commission est toujours dans l'attente des informations et des documents qui ont été demandés et n'a pas encore donné un préavis positif. Ce dossier est donc à retirer du décret;
- > au numéro 161, situation identique au numéro 117;

¹ Message et projet bis pp. 1800ss.

- > au numéro 173, Madame n'est pas femme au foyer, mais employée d'entretien;
- > au numéro 174, Madame est de deuxième génération, il manquait l'astérisque;
- > au numéro 197, changement de prénom.

Avec ces modifications, toutes les personnes qui vous sont présentées remplissent les conditions définies par la loi sur le droit de cité.

- > Modifié selon projet bis.¹

ART. 2 ET 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > Adoptés.
- > La lecture des articles étant terminée, il est passé au vote final.

Vote final

- > Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, selon la version bis de la commission, par 84 voix contre 1. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggé (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brülhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). Total: 84.

Ont voté non:

Piller A. (SE, UDC/SVP). Total: 1.

Se sont abstenus:

Gander (FV, UDC/SVP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). Total: 2.

Projet de loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (cercles électoraux)²

Rapporteur: Nicolas Kolly (UDC/SVP, SC).

Commissaire: Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts

Entrée en matière

Le Rapporteur. Le projet sur lequel nous devons nous prononcer aujourd'hui est une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après: LEDP).

Cette modification de loi fait l'objet de deux projets distincts dans le message 2013/73:

- > le projet A concerne les adaptations diverses et fera l'objet d'un examen ultérieur par notre Parlement,
- > le projet B sur lequel nous allons nous prononcer aujourd'hui concerne, lui, la mise en place d'un système de groupe électoral.

Ce projet de loi vise à adapter le système fribourgeois d'élection au Grand Conseil, ceci dans le but de le rendre conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Je ne vais pas refaire tout l'historique de l'évolution de la situation, celui-ci étant déjà fort bien détaillé dans le message du Conseil d'Etat. Mais simplement rappeler que le système actuel de découpage des circonscriptions électorales date de 1848, mis à part le scindage du district de la Sarine en 1950.

La révision de la Constitution cantonale n'a pas modifié cette situation mais a abaissé le nombre de députés à 110. Ce qui a eu pour conséquence l'augmentation du quorum naturel. Celui-ci s'élève jusqu'à 14,28% dans le district de la Veveyse.

La compétence est laissée au canton de régler l'exercice des droits politiques au niveau cantonal et ceci en vertu de l'article 39 al. 2 de la Constitution fédérale.

Cependant la Constitution fédérale impose dans son article 34 alinéa 2 que la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté soient garantis.

Sur cette garantie constitutionnelle, le Tribunal fédéral a développé une jurisprudence abondante. Il a entre autres développé le fait qu'un système proportionnel doit l'être réellement. Et de ce fait, l'égalité de chaque vote et en particulier l'équivalence d'influence de chaque suffrage doit être assurée. Ainsi le Tribunal fédéral impose que, pour respecter l'ar-

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1813ss.

² Message pp. 1716ss.

ticle 34 al. 2 de la Constitution fédérale, un système électoral ne doit pas avoir un quorum naturel au-dessus de la limite de 10%. Cette limite doit permettre à ce que les minorités puissent également faire entendre leur voix.

De ce fait, et comme nous l'a confirmé l'arrêt du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012, nous devons adapter notre système électoral. De plus, ce projet permet l'inscription dans la loi des cercles électoraux conformément à l'article 95 al. 3 de la Constitution cantonale. Il s'agit donc là d'une des dernières mises en œuvre de ce que l'on peut peut-être encore appeler la nouvelle Constitution de 2004.

Légaliser le statu-quo aurait nécessité une modification de la Constitution par votation populaire. Ensuite il aurait fallu encore que le Parlement fédéral octroie la garantie à cette nouvelle norme constitutionnelle et en fin de compte il aurait encore fallu que le Tribunal fédéral accepte cette légalisation, ce qui n'était pas nécessairement acquis au vu de l'évolution récente de la jurisprudence. Pour se mettre en conformité, le Conseil d'Etat a dans un premier temps proposé soit d'adopter le modèle Pukelsheim (double proportionnelle) à l'échelle cantonale, soit la fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse.

Ces deux variantes ont été majoritairement refusées en consultation et nous sommes maintenant face à un troisième projet, à savoir le système des groupes de cercles. Il s'agit là d'un compromis susceptible d'une acceptation et permettant de mettre le système fribourgeois en conformité. En effet dans l'arrêt du 12 février 2014, le Tribunal fédéral, concernant le cas du Valais, affirme clairement que l'on doit tenir compte, pour se mettre en conformité, des nouvelles possibilités qui permettent de protéger les minorités. Dans cet arrêt le Tribunal fédéral cite expressément que la création de groupements de cercles électoraux, qui correspond au projet qui nous est proposé aujourd'hui, permet de se mettre en conformité. Car ce système permet d'assurer la proportionnalité de la représentation politique tout en assurant également une représentation géographique.

Notre commission a débattu longuement sur l'opportunité d'adopter ce système ou d'en choisir un autre. Nous avons dans tous les cas reconnu la nécessité de modifier la situation actuelle. Le système proposé n'a pas été considéré comme étant optimal mais plutôt comme étant le moins mauvais, raison pour laquelle notre commission s'y est ralliée. Ce système permet quand même de régler la situation pour un bon moment puisque le prochain district qui pourrait être concerné par ce problème de quorum serait la Broye, mais il faudrait pour cela que ce district perde trois députés en passant de 11 à 8, ce qui ne risque pas d'être le cas à court terme et même à moyen terme.

Enfin, notre commission a pu visualiser des pronostics de résultats et étudier en profondeur le système proposé ce qui nous a permis de bien comprendre son fonctionnement. Je remercie par conséquent le Conseil d'Etat pour cette proposition. Je le remercie également pour son message clair qui résume de façon détaillée la problématique tout en restant très concis. Mes remerciements vont aussi aux personnes qui

ont participé à nos séances de commission et qui nous ont assistés dans nos débats, à savoir M^e Christophe Maillard, conseiller juridique à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, M. Pierre Caille, chef du Service de la statistique et M^e Brigitte Leiser, cheffe de service adjointe au service des communes.

Avec ces quelques considérations, je vous invite au nom de la commission à entrer en matière et à accepter la version bis du projet.

La Commissaire. Permettez-moi de féliciter le président de la commission pour son introduction exhaustive.

Le projet de loi qui vous est proposé aujourd'hui touche au cœur de notre système démocratique puisqu'il concerne la manière dont le peuple fribourgeois désigne ses représentants. C'est donc votre système d'élection que vous allez traiter aujourd'hui.

La nécessité de cette réforme de la loi sur l'exercice des droits politiques a été largement rappelée dans le rapport du Conseil d'Etat ainsi que dans l'avis de droit demandé par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts au professeur de droit constitutionnel Jacques Dubey. Pour rappel, elle résulte de plusieurs arrêts du Tribunal fédéral qui ont été évoqués par votre président.

L'obligation d'avoir un quorum inférieur à 10% a par ailleurs été durcie encore dernièrement par l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le Valais.

Cet arrêt a donc confirmé que la voie d'une modification de la Constitution cantonale n'était pas envisageable. L'exemple du canton de Schwyz à qui les Chambres fédérales ont refusé la garantie de la Constitution avait d'ailleurs déjà donné le ton.

Il est donc nécessaire de modifier la LEDP afin que l'élection des députés soit conforme à la Constitution fédérale et à la Constitution cantonale. Plusieurs cantons ont d'ailleurs fait cet exercice avant le canton de Fribourg. D'autres s'apprêtent à le faire comme justement le Valais qui vient d'entrer en matière sur un projet de modification de la Constitution cantonale liée notamment aux cercles électoraux.

Ce projet est un projet qui est fondamental pour le fonctionnement de notre démocratie, mais si c'est le projet qui présente le moins de modifications, comme l'a dit votre président, c'est le moins mauvais projet pour s'adapter. Ce projet était difficile techniquement, arithmétiquement et effectivement nous avons pu compter sur l'aide de nombreuses personnes que je remercie ici. Je remercie aussi la commission parlementaire pour l'important travail réalisé lors de l'examen de ce texte et pour les remarques pertinentes exprimées à cette occasion.

En résumé, Mesdames et Messieurs les Députés, le Conseil d'Etat vous appelle à entrer en matière sur ce projet.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL). Le groupe de l'Union démocratique du centre a participé aux séances d'information organisées dans les différentes régions par la Direction des institutions. Nous avons eu la possibilité de poser des

questions, de proposer différentes variantes et les juristes de la Direction ont eu le temps d'étudier les différentes propositions et sont arrivés à la solution que nous débattons aujourd'hui. Solution pas très heureuse mais nous pouvons vivre avec.

Cette variante permet aux districts de la Glâne et de la Veveyse d'obtenir un quorum au-dessous des 10%, respectant ainsi l'exigence du TF. Il est vrai, le système électoral proposé pour la Glâne et la Veveyse diffère de celui des autres districts et c'est le reproche que l'on peut faire à cette formule. Toutefois, elle respecte les forces politiques de nos régions. Il faut reconnaître que cette situation est tout de même provoquée par un manque de courage politique de notre Conseil d'Etat et avant lui de la Constituante qui n'a jamais eu le courage de se mettre à table pour réformer nos structures territoriales. Avec des structures territoriales dépassées, nous ne pouvons pas trouver de solution parfaite pour obtenir ce quorum légal.

C'est pourquoi Mesdames et Messieurs les Députés, le groupe de l'Union démocratique du centre entrera en matière sur cette modification de loi. Nous sommes conscients que le système n'est pas parfait, mais il nous permet d'obtenir ce quorum légal indispensable pour les élections 2016. Et c'est presque demain.

Madame la Conseillère, nous soutenons votre projet avec les modifications apportées en commission parlementaire auxquelles vous vous êtes ralliée.

J'ai pris connaissance de l'amendement du groupe Alliance centre gauche avec une certaine surprise et je le reconnaiss un certain agacement. Le groupe Alliance centre gauche était représenté à la commission parlementaire. Nous avons participé à trois séances. Le représentant de l'ACG était présent à la première séance et a demandé le renvoi. Il a perdu par 8 voix contre 1 et 2 abstentions. Il a quitté la séance et n'est pas revenu aux suivantes. Et aujourd'hui, le groupe voudrait tout modifier avec un nouvel amendement. Ce n'est pas une méthode de travail que je cautionne. Je demande à mon groupe de ne pas soutenir cette proposition.

Mesdames et Messieurs les Députés, nous avons mis en place un système de traitement des objets parlementaires qui fonctionne assez bien. Je crois que nous devons le maintenir et respecter les députés qui prennent le temps de participer aux séances d'information organisées par le Conseil d'Etat et ceux qui participent aux séances de commissions parlementaires au sein desquelles nous prenons le temps de discuter de plusieurs variantes et au sein desquelles nous avons la possibilité d'effectuer toute sorte de propositions. Des représentants de la Direction étaient présents pour effectuer des simulations avec un tableau excel qui nous permettait de visionner toutes les possibilités et leurs résultats.

Les juristes de la Direction étaient présents. Je serai poli en disant que ce n'est pas correct d'arriver aujourd'hui en plénum avec une telle proposition. Je vous propose bien sûr de la rejeter.

Madame la Conseillère d'Etat, le groupe de l'Union démocratique du centre vous soutient.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL). Je me prononce à titre personnel et au nom de beaucoup de Glânoises et Glânois.

Pour nous les modifications proposées dans la législation en matière de droits politiques sont décevantes. La solution proposée n'est pas une solution durable. On essaie de mettre un pansement sur le problème de la Glâne et de la Veveyse et on ne le règle pas à long terme. Et on remettra un pansement sur la Broye, qui a aujourd'hui onze députés et qui risque une fois de passer au-dessus des 10% du quorum naturel.

Pour nous ce n'est pas non plus acceptable de ne pas avoir le même système de calcul que les autres cercles électoraux pour les élections au Grand Conseil. Créer deux catégories de Fribourgeois n'est pas concevable. Nous regrettons que le gouvernement fribourgeois, mais aussi beaucoup de personnes qui ont pris position sur l'avant-projet de cette modification de loi, n'aient pas eu le courage de proposer une solution durable. Le système Pukelsheim au niveau cantonal représente la solution qui répond à nos attentes. Il ne divise pas le canton et surtout représente une solution durable.

Avec ces considérations, je pourrai soutenir ce projet de loi tel que présenté par le Conseil d'Etat et je vous prie d'en faire de même.

Schmid Ralph Alexander (ACG/MLB, LA). Wir haben das Amendement eingegeben, weil wir ganz klar wollen, dass der Kanton Freiburg ein modernes Wahlsystem bekommt und keine «Bricolage». Als Begründung kann ich einfach auf die Botschaft des Staatsrates verweisen. Er zeigt darin sehr klar auf, dass die doppelt proportionale Methode klare Vorteile gegenüber dem hier unterbreiteten Vorschlag aufweist. Sie erlaubt die Wahl eines Kantonsparlamentes, welches die politischen Kräfteverhältnisse optimal abbildet. Zudem sind mit diesem System praktisch keine Stimmen wertlos und die Stimmkraft jeder einzelner Stimme – unabhängig vom Wohnort der Wählenden – ist für alle gleich gross. Das System ist zudem für die Bürger einfach überprüfbar. Die Wähleranteile und die Sitzverteilung im Grossen Rat stimmen überein. Auch funktioniert dieses System unabhängig von den demografischen Entwicklungen im Kanton beziehungsweise den einzelnen Wahlkreisen und ist «durable».

Immer mehr Kantone entscheiden sich für die Einführung eines doppelt proportionalen Wahlsystems. Zuletzt haben die Kantone Nidwalden und Zug erstmals Wahlen nach dem neuen System durchgeführt. Die Kantone Aargau, Schaffhausen und Zürich haben bereits längere Erfahrungen. In den Kantonen Schwyz und Wallis sind ebenfalls Bestrebungen für eine Modernisierung im Gange.

Mit der Einführung eines doppelt proportionalen Wahlsystems im Kanton Freiburg können wir den Spagat zwischen Tradition und Moderne machen. Die althergebrachten Wahlkreise bleiben erhalten, die Wahlmethode wird den Erfordernissen eines verfassungsgerechten proportionalen Wahlsystems gerecht. Die vorgeschlagene Lösung mit den beiden alternativen Quoren 3 und 5 Prozent ist auch gemäss Rechtsguthaben von Professor Dubey bundesverfassungskonform. Die Ablehnung der doppelt proportionalen

Methode der politischen Parteien im Kanton Freiburg resultiert einzig und alleine daraus dass die grösseren Parteien eventuell den einen oder anderen Sitz verlieren könnten. Sie haben sich daher zu einer Allianz von links bis rechts – wohlverstanden initiiert von links – zusammengeschlossen, um dies möglichst zu verhindern.

Sollte der Grosse Rat auf den hier vorgeschlagenen Gesetzesentwurf eintreten, spielt er mit dem Feuer. Reicht nur eine einzige Stimmbürgerin oder ein einziger Stimmbürger eine Beschwerde gegen dieses Gesetz ans Bundesgericht ein, besteht die reale Gefahr, dass der Kanton Freiburg im Jahre 2016 ohne verfassungsgerechtes Wahlrecht dasteht und die Grossratswahlen nicht durchgeführt werden können.

Das Mitte-Links-Bündnis möchte auf das Geschäft eintreten und ich bin gespannt auf die weitere Diskussion.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: tout d'abord je suis député et ensuite aussi président du parti socialiste fribourgeois.

Le système d'élection des députés est un système très compliqué. De plus il est différent des pratiques nationales, ce qui n'arrange rien, et il est différent des pratiques des autres cantons. C'est la particularité du système politique suisse puisque ces systèmes d'élection de députés sont liés à des lois cantonales. Pourquoi les pratiques sont différentes dans chaque canton? Parce qu'il y a des structures politiques différentes aussi dans chaque canton. Je crois qu'il faut en tenir compte avant de commencer toute comparaison. Mais cette loi cantonale doit respecter des lois d'ordre supérieur. Or, il a été constaté que le quorum naturel était trop haut dans deux districts, la Glâne et la Veveyse. Dès lors, nous nous devions de trouver une solution avec les paramètres suivants:

- > un quorum naturel plus petit que 10%;
- > une solution qui respecte les petits partis;
- > une solution qui respecte les petits partis minoritaires, mais forts dans une seule région, et c'est là que le double Pukelsheim pêche largement;
- > un système qui soit dans la mesure du possible compréhensible par les électeurs.

Le groupe socialiste a pris connaissance du projet de loi et des amendements proposés par la commission. Il constate que cette modification est la moins mauvaise de toutes celles discutées comme il a déjà été dit.

Certes pour nous, le statu quo aurait été préférable. Mais nous nous devons de changer pour être conforme à la loi d'ordre supérieur. Une exception est créée pour deux districts du sud. Ces districts, peu peuplés aujourd'hui, doivent faire l'objet d'un traitement particulier. Tout comme le district de la Sarine, très peuplé, a eu droit à son exception lors de la séparation de la ville et de la campagne.

Le groupe socialiste soutient donc l'entrée en matière tout en rappelant au Conseil d'Etat que le thème de la restructuration des districts devra suivre celle en cours des communes. Cette restructuration permettra de régler plus élégamment tous ces cas particuliers.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la limite supérieure admissible pour le quorum direct dans le système proportionnel est de 10%.

En Glâne et en Veveyse, les quorums sont de 11,11% et 14,28%. Il est proposé que pour l'élection au Grand Conseil, les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse soient groupés. Chaque électeur votera pour le candidat de son district et par la suite les suffrages de la Glâne et de la Veveyse seront additionnés ce qui donnera le nombre de sièges par partis. Et après il y aura une répartition entre les districts.

Selon ce système appliqué à la dernière élection, il n'y aurait pas eu de changement en Glâne, mais en Veveyse il y aurait eu deux UDC et aucun radical n'aurait été élu. Ce qui est tout de même étrange alors que ce système veut favoriser les petits partis. En réalité c'est le plus petit des quatre partis qui perd un siège et qui fait perdre la pluralité en Veveyse.

C'est une situation qui risque d'évoluer car il y a aussi la Broye qui est près du quorum de 10%. C'est une situation transitoire que nous devons accepter même si elle n'est pas parfaite.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique va accepter ce projet de loi et refuser l'amendement de l'alliance centre gauche.

Wüthrich Peter (PLR/FDP, BR). Le groupe libéral-radical soutient l'entrée en matière car le temps presse. Notre canton doit se mettre en conformité avec la loi suite à la décision du Tribunal.

Nous avons pris connaissance de l'amendement Schmid/Mutter, un compromis qui règle le problème au niveau du canton et non seulement sur le dos de deux districts par une réparation locale avec un plâtre sur une jambe de bois.

Pour cette raison, le groupe libéral-radical soutiendra l'amendement Schmid/Mutter.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Permettez-moi d'expliquer les raisons pour lesquelles nous avons refusé la proposition du Conseil d'Etat et de la commission et les raisons du dépôt de notre amendement, seule façon qui nous permet d'entrer en matière sur ce sujet important et urgent.

Je vais juste évoquer les cinq désavantages de la proposition qui nous est soumise et les cinq avantages de notre proposition. Les désavantages de la proposition de la commission sont:

1. elle corrige le quorum trop haut seulement dans deux districts et non dans l'ensemble du canton. Il reste trop haut dans cinq autres cercles électoraux;
2. elle introduit deux systèmes de calcul différents dans le canton: l'un pour la Glâne-Veveyse et l'autre pour les six autres cercles. C'est une solution tout à fait douteuse;
3. elle est trop minimalistre comme l'ont relevé plusieurs d'entre vous. Elle se borne à faire le petit pas auquel le TF force le canton. Cela est indigne d'un Parlement qui doit s'occuper du futur de tout le canton;

4. elle cimente un système de calcul à l'intérieur de chaque cercle électoral qui a été introduit juste avant les élections de 2001. C'était un débat mémorable dans ce Parlement, qui a alors retenu la méthode Hagenbach Bischoff. C'est une méthode qui fonctionne en principe seulement si elle permet des apparentements. Sans possibilité d'apparentement, comme c'est le cas dans le canton de Fribourg, elle désavantage dans le système de calcul systématiquement les petits partis. Donc ce n'est pas seulement le quorum trop haut, mais encore l'application d'un système de calcul qui est toujours en faveur des grands partis qui prévaut dans le canton et qui aboutit bien sûr à une solution anti-démocratique;
5. comme l'a déjà exposé mon collègue, elle expose le canton au risque juridique d'une nouvelle décision des tribunaux. Elle garde le système des quorums trop hauts – entre 5 et 8.3%, 8.3% dans la Broye – dans tous les cercles électoraux sauf la Sarine campagne qui est à 4.6%. Elle garde aussi, ce qui a aussi été critiqué par le Tribunal fédéral dans des décisions récentes, des cercles électoraux de taille très différente que les décisions du Tribunal tendent à égaliser. C'est aussi en défaveur du système actuel.

Quant au système actuel, quels sont ses défauts?

Aujourd'hui, les grands partis ici présents ont des sièges qui n'ont pas été décidés par les citoyennes et citoyens mais seulement par le système de calcul. Certains députés, et ce n'est bien sûr pas de leur faute personnelle, ont une légitimité mathématique plutôt qu'une légitimité démocratique. C'est un peu faible pour faire de la politique. Pour fonctionner, la démocratie a besoin de minorités qui peuvent exprimer leurs opinions. Aux Etats-Unis et dans tous les états démocratiques, on a suivi le principe «one man, one vote». En Suisse, le Tribunal fédéral a déjà dû forcer certains cantons à introduire aussi le principe «one woman, one vote». Et aujourd'hui, ne faisons pas le pas de nous faire forcer par un Tribunal d'appliquer que ce principe «one man/woman, one vote» soit aussi pris en compte dans le calcul, pas seulement dans les urnes mais aussi de ce qui sort des urnes. Nous avons besoin de forces politiques qui agissent avec une certaine indépendance par rapport aux grands blocs et qui peuvent exprimer des propositions qui ne trouvent peut-être pas de majorité tout de suite mais qui souvent font leur chemin petit à petit. Nous l'avons bien vu avec la vie de notre parti dans les derniers trente ans.

Maintenant, j'aimerais énumérer juste les avantages de la méthode bi-proportionnelle inventée par le mathématicien Friedrich Pukelsheim.

1. elle applique ce principe équitable que chaque voix compte;
2. elle introduit une méthode qui a fait ses preuves pendant cinquante ans déjà et dont l'introduction est en discussion dans d'autres cantons. C'est la méthode qui va être généralisée dans les décennies à venir. Par exemple, le canton de Neuchâtel devra aussi faire ce pas;
3. les votes des électrices et électeurs dont la liste ne fait pas de siège dans leur district peuvent donc compter

pour l'élection d'un membre de leur liste dans un autre district. Leurs voix ne sont pas perdues;

4. l'élection de quelques membres de petits partis vous garantit ici même des députés engagés et actifs. Nous n'avons pas besoin de 110 Louis Duc, mais imaginez un Grand Conseil sans lui, c'est impensable.

Pour éviter que la démocratisation du canton de Fribourg soit dictée encore une fois par les tribunaux, nous vous prions de faire votre travail de député et de prendre une décision politique dans ce sens.

Mesot Roland (UDC/SVP, VE). Tout d'abord, mes liens d'intérêts: je suis président de l'UDC du canton de Fribourg.

J'ai deux observations sur lesquelles je souhaite intervenir:

Tout d'abord, lors des conférences publiques qu'il y a eues dans différents chefs-lieux, Madame la Commissaire est venue, nous a bien expliqué le problème et a été très précise. Lors de ces présentations, on nous a dit qu'il y avait deux solutions et qu'il n'y en a pas d'autres. C'est ou la double proportionnelle (Pukelsheim) ou la fusion des cercles électoraux Glâne et Veveyse. Il n'y avait rien d'autre qui était possible. Après ces propos très affirmatifs, je me pose la question de savoir comment on est arrivé à me sortir une troisième version, qui est très proche de celle qui avait été présentée par une personne dans la salle et à qui on avait répondu que ce n'était pas possible. Donc je suis un peu surpris que l'on arrive avec une troisième version qui ne me dérange pas autre mesure.

La Constituante, le Grand Conseil lors de débats précédents, ne voulaient pas changer le système. En consultation, la majorité ne voulait pas changer le système. Madame la Commissaire, vous n'avez pas cherché de solution pour garder le système actuel. Je suis convaincu que le système actuel aurait pu passer. Il y a eu l'année passée aux Chambres fédérales le vote sur la Constitution du canton de Schwyz, canton avec lequel on ne peut pas faire de comparaison, vu que dans certains cercles il n'y a qu'un élu. Cette Constitution du canton de Schwyz a été refusée en première lecture pour deux voix: 94 contre 92, j'ai les votes ici. Je suis persuadé que la validation et la garantie à cette Constitution nous auraient amené quelque chose. D'ailleurs vous en avez eu très peur car vous avez eu des «appels du pied» entre deux lectures qui prouvent qu'il y avait sûrement quelque chose de réalisable.

Concernant l'amendement du groupe Alliance centre gauche, il faut savoir que les Verts sont pour une bi-proportionnelle. Le but est une bi-proportionnelle sans quorum mais je réagis à ce qui s'était passé l'année passée au mois d'avril: les Verts disaient à cette époque-là qu'ils voulaient non seulement permettre l'accès à des forces sociales, culturelles et économiques, mais également à des forces religieuses. Donc, après le débat que l'on a eu hier, on voit l'objectif qui est voulu par cet amendement.

Au final, je suis très déçu du résultat du projet. Je vais doucher l'enthousiasme de mon rapporteur en disant que je ne vous soutiens pas M^{me} la Commissaire, mais j'accepterai sans enthousiasme ce qui est présent.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). La réforme qui nous est présentée aujourd’hui est le fait d’une ingérence du Tribunal fédéral dans les politiques cantonales. Je le regrette et considère à titre personnel que la séparation des pouvoirs n’a pas été respectée. Le politique a le devoir de rédiger les lois et de les appliquer. Il revient au pouvoir judiciaire de vérifier qu’elles sont respectées. Je défends bien évidemment ce principe essentiel au bon fonctionnement de toute démocratie qui se respecte.

Aucune loi fédérale ne fixe un quorum artificiel maximal qui garantit que la représentativité est respectée lors d’une élection au système proportionnel. Dès lors, je déplore qu’un Tribunal se permette de remettre en cause une loi cantonale en fixant lui-même de manière arbitraire un quorum artificiel. Si l’on tenait à intégrer un tel quorum, il faudrait au minimum que cela fasse l’objet d’une décision démocratique.

Par ailleurs, la Confédération nous impose un quorum qu’elle ne respecte pas elle-même. En effet, le Conseil national est élu selon le système proportionnel. Avec ses sept élus, Fribourg détient un quorum naturel supérieur à ces fameux 10%, ce fameux nombre 10 qui semble d’ailleurs régulièrement tombé du ciel et cela ne semble déranger personne.

Cette décision est d’autant plus regrettable qu’elle nous oblige aujourd’hui à prendre des décisions absurdes. Je m’explique: au nom d’une soi-disant représentativité non-respectée par notre système électoral, nous sommes en train de parler d’un nouveau mode d’élection qui respecte la décision des juges mais, comble de l’absurde, arriverait au résultat inverse du but souhaité, puisque si l’on avait appliqué ce projet en 2011, la Veveyse verrait sa représentativité diminuée. En effet, seules trois partis de la Veveyse seraient représentés dans cette salle au lieu des quatre aujourd’hui.

Tout le monde en convient, cette modification de loi est un bricolage provisoire qui permet de satisfaire à une décision non démocratique, mais qui hélas nous oblige.

Demain, les candidats veveysans et glânois devront compter sur les voix d’un autre district pour être élus. Demain le citoyen veveysan va sans le savoir et peut-être contre sa volonté participer à l’élection d’un député glânois. Vous l’avez compris, je regrette dores et déjà le système actuel qui a pour lui le bénéfice de la clarté et permet aux citoyens de voter en toute connaissance de cause pour le parti et les candidats qu’il soutient.

Mon intervention n’est en rien une critique envers le Conseil d’Etat et ses services mais bien un coup de gueule contre une décision judiciaire qui ne respecte pas le principe de séparation des pouvoirs. Conscient toutefois de devoir m’incliner devant une telle décision judiciaire, c’est à contrecœur que je vais soutenir l’entrée en matière. Par contre, je ne cautionnerai pas une formule qui traite différemment les cercles électoraux de notre canton et ne résout rien dans la durée. De par son inéquité entre les régions, la solution retenue ouvre grand la porte à une contestation juridique. Je soutiendrai donc l’amendement en faveur d’un système double-proportionnel, convaincu, suite aux dernières modifications de la juris-

prudence, qu’à défaut de pouvoir défendre le système actuel comme on l’avait d’ailleurs souhaité lors de la consultation, ce sera la moins mauvaise de toutes les solutions envisagées. Je remercie par ailleurs les services et le Conseil d’Etat qui, sous la contrainte judiciaire, ont effectué un énorme travail et n’ont pas eu la tâche facile.

Le Rapporteur. Je constate que l’entrée en matière n’est pas combattue formellement. Je remercie tous les intervenants pour leur prise de position. Je crois qu’il n’y a pas eu de questions formelles qui ont été posées mais les prises de position des rapporteurs de groupes et des députés reflètent vraiment les discussions que nous avons eues en commission, portant sur le système à adopter.

Je crois que les avantages du système mis en place ont été énumérés par le député Piller, je ne vais pas les répéter ici.

Par rapport à l’amendement de l’Alliance centre gauche, je crois que l’on pourra en rediscuter lors de la lecture des articles. La commission ne s’est pas prononcée sur cet amendement, mais il vise à un changement de paradigme total à savoir l’adoption du système de la double proportionnelle, discutée en commission lors de la demande de renvoi qui visait le même but, renvoi que la commission a largement refusé. Je crois que cet amendement n’est pas la solution optimale. Il aurait peut-être été plus judicieux de faire une demande de renvoi puisque la commission ne peut pas se prononcer sur le contenu du texte de cet amendement.

Cela dit, les deux systèmes ont des désavantages et des avantages. Pourquoi est-ce que la commission n’a pas accepté le système Pukelsheim ou double proportionnelle? Il a été retenu premièrement que c’est quand même un système très complexe. On ne sait pas où les voix vont partir, on ne sait pas si la voix d’un citoyen servira à élire un député d’un autre cercle électoral ou non. C’est ce qui se passe pour la Glâne et la Veveyse mais de façon réduite. Le système de la double proportionnelle a selon moi un désavantage très grand: les députés deviennent les députés du parti et ensuite du district. Actuellement c’est le contraire, les députés sont les élus du district et après du parti. Et là, il y a un changement de paradigme important entre ces deux systèmes.

Il a été dit plusieurs fois que le système en place favorisait les grands partis. C’est une critique que l’on peut comprendre, mais c’est quand même une critique qu’il faut relativiser. Avant chaque élection, jusqu’à preuve du contraire, tous les compteurs sont mis à zéro et chaque parti doit gagner ou perdre les élections. Mais quel que soit le système électoral, le système est le même pour tous les partis et il n’y a pas d’avantage pour certains partis, chacun doit faire ses preuves.

La commission a aussi bien sûr longuement débattu sur la problématique des structures territoriales. Je crois que c’est un autre débat qui ne nous concerne pas directement aujourd’hui, mais j’aimerais quand même rappeler que les structures territoriales seront bien sûr appelées à évoluer et le système d’élection devra suivre de la même manière. Rien n’est figé, ni le système électoral ni les structures, mais avec le système proposé par le Conseil d’Etat et repris en grande par-

tie par la commission, je crois que l'on règle le problème. On doit régler le problème avant 2016, nous n'avons pas le choix. Nous risquons de voir les élections tout simplement annulées en cas de recours si nous ne faisons rien. Le prochain district qui serait menacé par une annulation serait la Broye. Il faudrait que la Broye perde trois députés, je crois qu'en raison de l'évolution démographique ce n'est pas demain la veille et on peut quand même regarder en avant avec ce système.

Par rapport aux prises de position du député Castella émettant une critique de la jurisprudence: je crois que c'est une critique qu'à titre personnel je partage. L'article 34 de la Constitution ne fait que garantir les droits politiques. Le Tribunal fédéral a produit une jurisprudence très abondante et qui va très loin. Cette jurisprudence viole quelque part la souveraineté cantonale et nous ne pouvons que le déplorer. Mais je crois que nous devons aussi respecter les décisions du Tribunal fédéral et tant qu'il n'y a pas une modification de loi au niveau fédéral nous ne pouvons rien faire d'autre.

Par rapport à la remarque du député Mesot, à savoir la possibilité de légaliser le système actuel: j'ai déjà expliqué dans mon entrée en matière qu'en 2013 c'était encore théoriquement possible moyennant une décision du Parlement fédéral d'octroyer la garantie. C'était un pronostic. C'est vrai que la garantie a été refusée à Schwyz pour pas grand-chose. La situation de Schwyz était totalement différente puisque le quorum naturel allait jusqu'à 50%. On peut penser que la garantie du Parlement fédéral aurait été donnée à Fribourg puisque le cas fribourgeois était quand même beaucoup moins grave. Nous n'étions qu'à 14%. Mais il faut rappeler que le Tribunal fédéral encore une fois a fait évoluer sa jurisprudence en 2014 et a dit entre les lignes qu'il n'accepterait plus maintenant cet échappatoire et que les cantons doivent se mettre en règle.

Peut-être aussi par rapport au système adopté: c'est vrai qu'on vise à favoriser les petits partis, mais le système adopté avec les résultats des élections 2011 ferait perdre un siège au groupe libéral-radical en Veveyse. Donc je crois qu'on se tire un peu une balle dans le pied, si je puis dire, avec ce système. Il faut quand même garder à l'esprit que pour sortir un député en Veveyse, il faut 14% des voix, en Glâne 10% plus ou moins. Avec le système mis en place, avec 6% un député est assuré. Donc d'une part cela fait peut-être perdre un député, mais le député qui reste entre les deux cercles électoraux est largement assuré. Encore une fois, faire des pronostics avec les résultats d'aujourd'hui est quand même dangereux. On a pu vérifier ces pronostics en commission et on s'est rendu compte que la perte d'un siège au profit d'une autre liste ne tenait à pas grand-chose. C'est le jeu des systèmes électoraux, vous le connaissez très bien. J'ai fait le tour des explications que je pouvais donner.

La Commissaire. Je remercie tout d'abord le soutien exprimé par les députés Page, Piller et Grandjean.

Le Conseil d'Etat a proposé en consultation tout d'abord deux systèmes qu'il considérait comme innovants et durables. Il ressort cependant des consultations sur les avant-projets que la plupart des partis politiques majoritaires du canton ne sont

pas prêts à modifier en profondeur le système électoral cantonal.

Ils ne seraient par ailleurs prêts à opter pour le système Pukelsheim que si celui-ci devait être assorti d'un quorum légal. Or, les quorums qui ont été proposés par les partis politiques dans le cadre des consultations dépassent presque tous, si ce n'est tous, le cadre légalement admissible dont les contours ont été mis en évidence par le professeur Jacques Dubey. Je vous lis là un passage du message: «Le Conseil d'Etat est par conséquent d'avis que la démocratie ne gagnerait rien à passer d'un côté au système bi-proportionnel pour simultanément d'un autre côté, au moyen d'un quorum légal excessif, museler une partie des citoyennes et citoyens de ce canton, ceci d'autant plus que de telles solutions seraient manifestement annulées par le Tribunal fédéral», mais le temps presse pour trouver un système compatible avec les arrêts du TF et qui convienne au canton de Fribourg. Je vous rappelle peut-être juste pour information les quorums demandés par les partis lors de la première consultation sur le système Pukelsheim. Le parti socialiste a demandé un quorum direct à 7% à l'échelle cantonale, le parti libéral-radical un quorum cantonal d'au moins 7.5%, le parti de l'Union démocratique du centre un quorum de 7% pour le cercle électoral ou au moins 5% à l'échelle cantonale et le parti démocrate-chrétien-bourgeois-démocratique a demandé 7% dans le cercle électoral ou au moins 5% à l'échelle cantonale. Nous nous trouvons là devant une solution qui serait pire que le mal. Pukelsheim avec des quorums très élevés porte réellement atteinte au débat démocratique et serait pire que la solution que nous avons actuellement.

Peut-être un mot à M. le Député Page concernant la réforme des structures territoriales. Vous dites que le Conseil d'Etat manque de courage, mais en fait la réforme des structures territoriales a été refusée par le Grand Conseil en 2011, réforme défendue par le conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf. Donc il est un peu frais pour revenir sur ce refus du Grand Conseil de 2011. J'ai lu tout à l'heure les débats, le redécoupage des districts a été rejeté par quarante-sept voix contre quarante et d'autres solutions dans ce sens ont également été rejetées.

Pour répondre à M. le Député Glauser, qui se trouve effectivement dans un champ de force délicat puisque le parti libéral-radical perdrait selon la modélisation de 2011 un député dans le groupement de cercle Glâne-Veveyse, j'aimerais dire qu'au contraire nous ne créons pas deux catégories de citoyens. Avec le projet présenté par le Conseil d'Etat, nous donnons la possibilité à tous les citoyens d'exprimer leur opinion. L'article 34 de la Constitution fédérale cité par le président de la commission protège «l'expression fidèle et sûre de la volonté» des citoyens et des citoyennes. Le fait d'abaisser le quorum naturel dans ces districts permet aux citoyens un choix plus large dans l'expression de leur opinion et c'est bien ce qui est visé par le Tribunal fédéral notamment et par l'article 34 de la Constitution.

Pour répondre au député Ralph Schmid, je ne crois pas que le système proposé puisse être attaqué en justice dans le sens où le dernier arrêt du Tribunal fédéral de 2014 dit ceci: «Le groupement de cercles (tel qu'il a été appliqué à Lucerne) est

reconnu par le TF comme méthode permettant de conserver les petits districts.» Le TF a nommément désigné le groupement de cercles comme une méthode permettant de conserver les petits districts, permettant malgré la taille des petits districts d'obtenir un quorum naturel inférieur à 10%.

Pour répondre au député Wüthrich: si j'avais pu compter sur votre soutien ou le soutien du groupe libéral-radical dans la consultation, les résultats seraient peut-être différents. Je lis le document de réponse du groupe libéral-radical à la consultation, je cite: «Le système bi-proportionnel en revanche est non seulement difficile à expliquer, il est invérifiable sans recourir à un logiciel informatique. Ce système a un côté technocratique et bureaucratique gênant. Il est symptomatique que la présentation simplifiée fasse vingt-six pages. Bien que certainement juste dans son fondement mathématique, ce système rend le système électoral illisible, il prive ainsi le citoyen de base et l'acteur politique d'une capacité d'identification au système électoral» et j'en passe. Ceci dit, la conclusion était donc: «En l'état, nous ne sommes pas en mesure de soutenir l'une ou l'autre des solutions, donc fusion des cercles électoraux ou Pukelsheim, nous demandons donc que d'autres solutions soient examinées.»

Nous n'avons pas ménagé notre effort puisque, comme nous l'avons dit, nous avons été dans les différents districts expliquer les systèmes électoraux puisque nous savions qu'il y avait quelques difficultés à comprendre notamment le système Pukelsheim. Nous aurions souhaité que les députés réagissent à ce moment-là.

Pour répondre au député Roland Mesot, le problème que vous évoquez renvoie à la raison pour laquelle nous n'avons pas tout de suite évoqué la solution du groupement de cercles. En fait, nous avons cru dans un premier temps que l'article de la Constitution qui limite le nombre de cercles électoraux à huit au maximum empêchait de faire un groupement de cercles. D'après nous il aurait peut-être empêché les sous-cercles mais il n'empêche pas le groupement de cercles et c'est pour cela que nous avons donné mandat au professeur Dubey pour examiner cette solution et pour en vérifier la compatibilité avec notre Constitution qui prévoit huit cercles électoraux au maximum.

Quant à la Constitution schwyzoise ou d'autres exemples de ce genre: vous avez entendu que la jurisprudence s'est modifiée, qu'il n'est plus possible de modifier la Constitution, que si l'on voulait atteindre un quorum de 10% en augmentant le nombre de députés il en faudrait cent quarante-cinq pour que la Veveyse ait un quorum inférieur à 10%, et que de manière générale nous pensons qu'il est nécessaire de respecter le pouvoir judiciaire quand il se pose en garant de l'application de la Constitution fédérale.

Pour l'intervention du député Castella, je souhaite longue vie aux députés radicaux de la Veveyse et de la Glâne. Je pense qu'avec de bons candidats les résultats seront excellents.

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

Première lecture

ART. 1

Le Rapporteur. Pour que ce soit clair, pour les amendements, je crois qu'on devrait peut-être mener la discussion sur l'ensemble des amendements en bloc, parce qu'ils forment un système cohérent qui s'oppose au système proposé par le Conseil d'Etat et la commission.

La Présidente. Ich werde die Diskussion beim ersten geänderten Artikel eröffnen über sämtliche geänderten Artikel und das wäre der Artikel 63. Vorher haben wir keine Änderungsanträge, weder von der Kommission noch vom Mitte-Links-Bündnis. Auch in Artikel 62 ist nichts anderes als im ursprünglichen Antrag. Bei Artikel 63 werden wir darauf zurückkommen. Ich komme noch einmal zu Artikel 36 Abs. 1, 2. Satz zurück.

ART. 36 AL. 1, 2^E PHR. (NOUVELLE)

Le Rapporteur. Pas de commentaire à cet article.

> Adopté.

ART. 59 AL. 1 ET 2BIS (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Cette modification vise à adapter le texte légal, à savoir préciser que le préfet s'occupe de ses cercles électoraux. Cela sous-entend qu'en Sarine, il y a deux cercles électoraux et un seul préfet.

Ensuite, l'alinéa 2^{bis} vise à mettre en place une coordination pour les élections dans le groupement de cercles de la Veveyse et de la Glâne.

> Adopté.

ART. 62A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Comme je l'ai dit dans l'entrée en matière, cet article vise à introduire dans la loi la liste nominative des cercles électoraux. On devait faire cela suite à la Constitution de 2004 et c'est enfin inscrit dans la loi.

(AMENDEMENT ART. 62A À 149 AL. 2 LET. B)

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Je me permets d'expliquer notre amendement entièrement. Nous n'avons pas déposé un amendement concernant l'article 62a, mais concernant l'article 1 de la loi qui nous est soumise. Cela modifie donc l'article 1 en bloc. Comme l'a relevé M. le Rapporteur, cela concerne aussi les articles 36 et 59 qui ne sont pas nécessaires si on introduit la proposition que nous vous soumettons. Il s'agit de la reprise du texte mis en consultation et que vous avez donc tous pu lire l'année passée. Comme il s'agit d'un long texte, nous vous l'avons envoyé par courriel hier. A l'article 62a nous proposons la reprise des cercles électoraux actuels qui peuvent être gardés avec la méthode bi-proportionnelle que nous demandons pour l'ensemble du canton. Cette méthode fait l'objet des articles 63 et suivants. Cela consiste, après l'élection en une répartition des sièges entre les listes au plan cantonal dans un premier temps – donc on

fait une répartition entière sur tout le canton – et dans un deuxième calcul, les sièges ainsi obtenus par les partis sont attribués aux districts. Donc, contrairement à ce qui a été dit avant, les députés restent bien députés des districts: un Gruérien reste un Gruérien et une Broyarde reste une Broyarde.

Ensuite, ce sont des détails techniques. A l'article 73a, contrairement à ce que nos partis avaient émis dans la consultation, nous ne demandons plus la suppression entière du quorum qui serait vraiment la solution totale pour que chaque voix compte. Mais comme compromis pour faire passer le message, nous acceptons la solution argovienne qui consiste à entrer en matière seulement sur les voix des listes qui font au moins 5% dans un district ou bien au moins 3% au niveau du canton. Donc, c'est un quorum bas naturel. C'est en accord aussi avec toutes les décisions du Tribunal fédéral qui dit qu'accepter un quorum à 10% est anticonstitutionnel, un quorum naturel. Des quorum légaux entre 5 et 10% sont aussi douteux. En-dessous de 5% ce sont des solutions démocratiques qui permettent de tenir compte de toutes les forces politiques qui ont une certaine constance dans un canton, mais qui évitent d'attribuer des sièges à des petits groupements éphémères.

Donc, nous vous proposons d'accepter cette solution de méthode bi-proportionnelle. C'est rédigé en termes entiers et ça a été contrôlé par des juristes, donc c'est en bloc qu'il faut voter cet amendement de l'article 1.

Je n'interviendrai plus sur les articles suivants.

L'amendement Schmid/Mutter est le suivant:

Art. 1

La loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1) est modifiée comme il suit:

Art. 62a (nouveau) Grand Conseil
a) Définition des cercles électoraux

¹ Pour l'élection des membres du Grand Conseil, le territoire cantonal est divisé en huit cercles électoraux.

² Ces cercles électoraux sont:

- a) la commune de Fribourg;
- b) la Sarine-Campagne;
- c) la Singine;
- d) la Gruyère;
- e) le Lac;
- f) la Glâne;
- g) la Broye;
- h) la Veveyse.

³ Le premier cercle électoral comprend la seule commune de Fribourg et le deuxième toutes les autres communes du district de la Sarine. Les six autres cercles électoraux ont la même circonscription que les districts administratifs du même nom.

Art. 63 b) Répartition des sièges entre les cercles électoraux

¹ Le chiffre de la population dite légale de chaque cercle électoral est divisé par le diviseur de répartition et arrondi au chiffre entier le plus proche. Le résultat constitue le nombre de sièges auquel le cercle concerné a droit.

² Le diviseur de répartition est déterminé de manière à ce que la répartition selon l'alinéa 1 permette d'attribuer les 110 sièges.

³ Le Conseil d'Etat procède à la répartition des sièges avant le renouvellement intégral du Grand Conseil en fonction de la dernière statistique de la population dite légale publiée officiellement.

Art. 63a (nouveau) Conseil général et conseil communal

¹ Sous réserve de l'alinéa 2, chaque commune forme un cercle électoral unique pour l'élection du conseil général et l'élection du conseil communal.

² En cas de fusion, le territoire communal est divisé en cercles électoraux et les sièges sont répartis entre eux conformément à la législation sur les communes et à la convention de fusion.

Art. 63b (nouveau) Méthode d'arrondi pour l'élection du Grand Conseil

Lorsque la présente loi prévoit un arrondi au chiffre entier le plus proche, celui-ci est déterminé de la manière suivante: les fractions inférieures à 0,5 sont arrondies vers le bas, les fractions égales ou supérieures à 0,5 sont arrondies vers le haut.

Art. 72 al. 3

³ Remplacer les mots «du cercle» par «cantonal».

Art. 73 Calcul de la répartition et organe compétent

Le bureau électoral cantonal et les bureaux électoraux communaux procèdent à la répartition des sièges conformément aux dispositions qui suivent.

Art. 73a (nouveau) Répartition pour l'élection au Grand Conseil

a) Groupes de listes électORALES

¹ Les listes électORALES portant une dénomination identique forment un groupe de listes dans le canton.

² Une liste dont la dénomination n'existe que dans un cercle électoral constitue à elle seule un groupe de liste.

³ Un groupe de listes ne prend part à la répartition des sièges que si au moins une de ses listes a obtenu au moins 5% de tous les suffrages de partis valables dans un cercle électoral, ou au moins 3% sur l'ensemble du canton.

Art. 73b (nouveau)

b) Répartition supérieure (entre groupes de listes)

¹ Le nombre de suffrages de parti valables de chaque liste est divisé par le nombre de sièges attribués au cercle électoral concerné et arrondi au nombre entier le plus proche. Le résultat constitue le nombre d'électeurs de la liste concernée.

² Dans chaque groupe de liste, le nombre d'électeurs de chaque liste est additionné. La somme obtenue est divisée par la clé de répartition cantonale (al. 3) et arrondie au nombre entier le

plus proche. Le résultat constitue le nombre de sièges auquel a droit le groupe de listes concerné.

³ Le bureau électoral cantonal détermine la clé de répartition cantonale de manière à ce que les 110 sièges du Grand Conseil puissent être attribués en suivant la procédure fixée à l'alinéa 2.

Art. 73c (nouveau)

c) Répartition inférieure (entre listes)

¹ Le nombre de suffrages de parti valables de chaque liste est divisé par le «diviseur de cercle électoral» et le «diviseur de groupe de listes» (al. 2), puis est arrondi au nombre entier le plus proche. Le résultat constitue le nombre de sièges auquel a droit la liste concernée.

² Le bureau électoral cantonal détermine le «diviseur de cercle électoral» pour chaque cercle électoral et le «diviseur de groupe de listes» pour chaque groupe de listes, de manière à ce que, en suivant la procédure fixée à l'alinéa 1:

- a) chaque cercle électoral dispose du nombre de sièges auquel il a droit en vertu de l'article 63;
- b) chaque groupe de listes obtienne le nombre de sièges qui lui est dû, conformément à la répartition supérieure.

Art. 74 Election au conseil général et au conseil communal

a) Dispositions communes

¹ Les règles de répartition des articles 74a et 75 s'appliquent aux cercles électoraux constitués pour l'élection en cause.

² Il n'y a pas de quorum légal pour l'élection des autorités communales.

Art. 74a

b) Première répartition des sièges entre les listes

¹ Le nombre de suffrages de parti valables de toutes les listes est divisé par le nombre de sièges à attribuer plus un. Le nombre entier immédiatement supérieur au quotient obtenu constitue le chiffre de répartition (quotient électoral).

² Chaque liste se voit attribuer autant de sièges que son nombre total de suffrages contient de fois le quotient électoral.

Art. 75 titre médian et al. 1 let. c

c) Répartitions suivantes

¹ Les sièges restants sont attribués un par un, selon la procédure suivante:

c) Remplacer la référence à l'article 74 al. 2 par 74a al. 2.

Art. 149 al. 2 let. b

Remplacer le mot «cercle» par «district»..»

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Si vous voulez faire le débat maintenant ou un vote maintenant sur la méthode Pukelsheim – je crois que c'est comme ça que M^{me} Mutter l'entendait – c'est-à-dire traiter l'article 1 en bloc, je me permets d'intervenir.

Effectivement, je crois qu'une grande majorité d'entre nous souhaitait que le système qui prévaut actuellement soit maintenu. On avait des avis divergents quant à la question de

savoir si l'Assemblée fédérale allait ou non donner son aval en cas du maintien du statu quo. Pour ma part, j'étais persuadé qu'on l'aurait, mais la sagesse a fait qu'on a préféré la solution du professeur Dubey, ce que je peux tout à fait comprendre puisqu'à moyen terme, le problème reviendrait sur la table.

Maintenant, j'aimerais corriger un certain nombre d'inexactitudes qu'a dites M^{me} Mutter. Le système Pukelsheim a bien sûr été examiné. Il ne faut pas voir en celui-ci la peur de quelque parti de perdre des sièges, parce que cela est erroné. Il suffit simplement, pour l'éviter, de mettre un quorum. Et avec un quorum à 5, 6 ou 7%, ce ne sont pas les grands partis qui perdent, mais ce sont les petits partis qui vont perdre des sièges. Avec la méthode Pukelsheim, on voit simplement que l'appartenance politique des députés a beaucoup plus de poids que la proximité avec les électeurs. Et vous avez donné justement les faux exemples tout à l'heure. Si je prends non seulement Louis Duc derrière vous, mais je prends encore André Schneuwly ou Daniel de Roche lors de la dernière législature, ces gens-là, avec une méthode Pukelsheim, ne peuvent pas être élus, parce qu'ils n'ont de liste que dans leur district. Pour être élus, ils devraient faire des suffrages dans tout le canton, donc déposer des listes de dénomination identique dans chaque district, avec des gens qu'ils connaissent pour obtenir un certain pourcentage et avoir ensuite le droit au chapitre pour avoir une place. Donc, c'est exactement le contraire qui prévaut. Par contre, on pourrait avoir quelqu'un qui à l'inverse vient d'un district – vous avez pris l'exemple broyard – et qui, avec d'autres personnes, va présenter des listes dans tous les districts – avec des candidats que les gens ne connaissent pas finalement –, pour faire en sorte que le vote d'un Veveyse pour un candidat veveyse d'une liste identique fasse élire un député singinois qu'il ne connaît simplement pas. Donc, à partir de là on voit que ce système est faussé.

Il y a un autre élément dont il faut encore tenir compte, c'est la participation inégale selon les cercles. Imaginez juste le cas suivant: les préfectorales changent régulièrement et les préfets ne sont pas tous réélus globalement – certains arrêtent, d'autres continuent. Lorsque vous avez un district qui a une élection préfectorale disputée, le taux de participation des citoyens à l'élection est beaucoup plus important que dans les autres districts. Avec le système proposé par le Conseil d'Etat et globalement accepté par la commission, eh bien ça ne change rien parce que tous les partis profitent de ce taux de participation supplémentaire et l'égalité est respectée. Avec Pukelsheim, si vous mettez un district important – prenons la Sarine – qui doit élire son préfet au terme d'une campagne au coude à coude et où le taux de participation atteint 50–60%, vous faussez l'élection au Grand Conseil pour tout le canton. Et ça, c'est aussi une inégalité qu'on veut éviter. Donc, ça c'était pour les questions formelles qu'on peut facilement comprendre.

Pour les problèmes techniques, je ne sais pas si vous avez essayé de faire vous-même la deuxième répartition du Pukelsheim. Mais si vous arrivez à la comprendre, je viens volontiers avec vous pour que vous me l'expliquiez. On a essayé de tourner ça dans tous les sens et c'est incompréhensible. Il n'est pas pos-

sible de le faire et d'ailleurs, on devrait encore attendre plusieurs jours après l'élection pour obtenir la garantie que c'est exact, en payant je ne sais pas combien de frais informatiques pour voir le programme qui est impossible à comprendre. Un homme ne peut pas lui-même effectuer le calcul de la deuxième répartition selon la méthode Pukelsheim, ce n'est pas possible techniquement. Il doit compter sur l'informatique. Là aussi, on a des aberrations de ce type.

Pour ces raisons pragmatiques, pragmatiques vraiment, on vous demande de changer. Certes, le système qui est proposé n'est pas forcément idéal, on l'a déjà relevé, mais à l'heure actuelle c'est le moins mauvais des systèmes. Mais, quand on parle d'inégalité, je crois que ce que notre collègue Piller a dit est juste. Il faudra une fois que le Conseil d'Etat se pose la question des districts pour résoudre globalement le système. Parce qu'à l'heure actuelle, il y a déjà des inégalités. Prenez par exemple la Sarine: lorsque la ville de Fribourg avait trop d'habitants, ce qui générait des problèmes pour le Grand Conseil, on a créé deux cercles électoraux à l'intérieur du même district. Est-ce que la question viendra pour Bulle? Le jour où il n'y a que des députés bullois pour la Gruyère dans cette salle, je pense que la question se posera également. On doit évoluer en fonction des critères, qui ne sont pas tous égaux, malheureusement, et à nous de créer le moins mauvais des systèmes. Mais la question de la peur des grands partis: certainement pas! Je suis persuadé qu'avec Pukelsheim et un quorum comme on le voit à Genève notamment, vous pourriez avoir des problèmes relativement importants. Il y a trois cantons dans ce pays qui l'ont fait et il faut voir les 23 autres qui vont très bien sans ce système-là.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). C'est à titre personnel que je m'exprime. Cet amendement a au moins le mérite de rétablir l'équité entre les régions. En effet, faire de la Glâne et de la Veveyse un îlot, une exception cantonale, alors qu'on nous donne la possibilité d'être traités selon les mêmes règles que le reste du canton, n'est pas acceptable. Je pense que l'on se doit de soutenir cet amendement.

C'est vrai que certains grands partis seraient perdants si on avait fait ce genre d'exercice en 2011 mais les chiffres de 2011 ne sont pas forcément la vérité de 2016.

Hier, on a parlé de peur, de manque de vision pour intégrer une certaine population et aujourd'hui on demande de choisir un système électoral différent entre les régions. Exclure la Glâne et la Veveyse du même système électoral que le reste du canton serait un auto-goal et un manque de fair-play envers ces deux régions périphériques. M. Page vous avez raison lorsque vous dénoncez le comportement inacceptable d'un député membre de la commission parlementaire. Mais cela ne doit pas être une raison de refuser un système durable dans le temps.

En acceptant cet amendement, on donnera un signe fort pour l'intégration de ces deux districts.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL). Je ne vais pas refaire effectivement tout le débat qu'on a eu en commission parlementaire car tout a été expliqué clairement, le système

Pukelsheim a été expliqué et là je partage la vision de M. le Député Mauron. Ce n'est pas souvent, mais aujourd'hui je suis entièrement d'accord avec lui. Je crois que le système est clair: on ne met pas du tout de côté la Glâne et la Veveyse. Le système proposé est vraiment un bon compromis pour maintenir une bonne cohésion dans notre canton. C'est pourquoi Mesdames et Messieurs les Députés je vous demande de ne pas soutenir cet amendement.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Je me permets juste d'intervenir pour corriger celui qui a corrigé et je prends le risque d'être corrigé moi-même. Lorsqu'on dit que M. Louis Duc ne serait pas élu avec le système de la double proportionnelle c'est faux puisque dans son district M. Louis Duc avait, d'après les informations que j'ai pu obtenir, 7%. Donc avec le quorum de 5% il serait élu. Je vous demande M^{me} la Conseillère d'Etat de nous informer sur cette situation mais d'après l'interprétation que je fais du texte, il serait élu.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Comme M. Mauron a voulu corriger des inexactitudes on doit vraiment répondre. Il est vrai que si on applique le quorum naturel avec une répartition sur tout le canton comme le fait le Pukelsheim, M. Castella l'a déjà dit, le quorum naturel pour chacun des 110 députés se situe en-dessous de 1%. Donc il y a deux possibilités pour les petits partis:

Soit on est fort dans un district et on passe comme Louis Duc – Louis Duc passe dans tous les systèmes –, mais il faut vraiment une assise locale forte, ce qui est une légitimation tout à fait honorable. L'autre possibilité est d'avoir une légitimation de 3 à 5% dans plusieurs districts et donc une certaine durabilité d'un parti. Donc c'est aussi quelque chose qu'il faut défendre

J'en resterai là avec mes explications, mais ce n'est pas vrai que le système actuel est égalitaire, comme l'a dit M. Piller. Et le Pukelsheim ne favorise pas les petits partis, tout ce qu'il fait c'est de corriger le désavantage systématique dont souffrent certains partis aujourd'hui. Donc c'est un correctif, ce n'est pas du favoritisme pour quelques-uns.

Le Rapporteur. Je vais m'exprimer sur cet amendement, mais avant cela je crois que le souci principal de tous les députés présents dans cette salle est de savoir si Louis Duc serait élu. Je crois que je partage aussi ce souci et pour répondre à la question du député Castella, effectivement il serait élu avec la proposition de M^{me} la Députée Mutter, puisque les quorums mis en place sont alternatifs et non pas cumulatifs, à savoir c'est ou 3% au niveau cantonal ou 5% au niveau d'un cercle électoral. Il serait élu et on garderait notre doyen d'âge.

Par rapport à cet amendement, la commission ne s'est pas prononcée sur le fond des articles, mais ces articles ne sont que très peu modifiables puisqu'il s'agit d'une codification juridique d'un système complet. La commission s'est cependant prononcée sur le choix d'un système. Je ne vais pas refaire le débat et les arguments qui ont déjà été annoncés. Je fais mienne la lecture, faite par M^{me} la Commissaire, de la prise de position du parti libéral-radical lors de la consultation sur les désavantages du système de la double proportion-

nelle. Je fais également mienne la prise de position du député Mauron qui n'est plus là ... ah oui il est là ... il se croit déjà conseiller d'Etat! Je relève seulement que quand il parle sur le fond et qu'il ne s'arrête pas aux attaques personnelles, il est nettement meilleur.

Peut-être pour répondre au souci du député Hunziker, c'est vrai que le système mis en place fait une inégalité de traitement. Je crois que c'est le moins mauvais compromis. C'était soit ça, soit la double proportionnelle au niveau cantonal ou alors l'autre possibilité était une fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse ce qui aurait permis de régler le problème et de garder une égalité de traitement au niveau cantonal, mais là le souci d'un affaiblissement des régions et des districts aurait été encore plus important.

Je crois qu'avec ces considérations, la commission a également rejeté le système double Pukelsheim qui est un système complexe, pas du tout clair pour les citoyens et les Fribourgeois et qui est quand même un système qui affaiblit les régions puisque les députés sont d'abord élus pour leur parti et après pour les régions, c'est-à-dire que les suffrages donnés par un citoyen à un député d'une région pourrait servir à élire un député d'une autre région. Les députés seront en premier lieu les représentants de leur parti et en second lieu les représentants des districts.

Avec ces considérations, au nom de la commission, je peux vous recommander de rejeter l'amendement Schmid/Mutter.

La Commissaire. Peut-être une précision effectivement par rapport à ce qui a été dit. Je crois que le président de la commission l'a bien expliqué, le système proposé par l'amendement correspond à la solution argovienne. C'est une solution qui a été présentée dans la première consultation par le Conseil d'Etat. Cette solution avec les quorums tels que proposés est une solution légale. Elle n'a pas été présentée en commission et n'a pas fait l'objet de débat au sein la commission et donc le Conseil d'Etat soutient la proposition du regroupement de cercles qu'il vous a proposée.

Peut-être encore un détail par rapport aux arguments avancés par M. Pierre Mauron. Dans le projet Pukelsheim présenté aujourd'hui par le groupe Alliance centre gauche, l'alinéa 2 de l'article 73a dit: «Une liste dont la dénomination n'existe que dans un cercle électoral constitue à elle seule un groupe de liste.» Donc pour revenir sur le cas Louis Duc, il n'aurait effectivement pas besoin de déposer une liste dans tous les districts. Et dans un système alternatif ce serait effectivement le quorum régional qui primerait le quorum cantonal, donc 5% au niveau régional permettrait à «un député de ce style» de passer.

- > Au vote l'amendement Schmid/Mutter est refusé par 78 voix contre 19; il y a 1 abstention.
- > Adopté.

Ont voté non:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny

(SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mauron (GR, PS/SP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Stempfel-Horner (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 78.*

Ont voté oui:

Badoud (GR, PLR/FDP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggio (SE, ACG/MLB), Glauser (GL, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Mäder-Brülhart (SE, ACG/MLB), Mutter (FV, ACG/MLB), Rey (FV, ACG/MLB), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schopfer (LA, PLR/FDP), Suter (SC, ACG/MLB), Wüthrich (BR, PLR/FDP). *Total: 19.*

S'est abstenu:

Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 1.*

ART. 63 TITRE MÉDIAN

> Adopté.

ART. 65A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Après le choix du système, cet article a suscité de grandes discussions au sein de notre commission car elle devait choisir la manière dont les listes seraient réunies en groupe de listes, à savoir en paires. La proposition du Conseil d'Etat prévoyait que les dénominations strictement identiques étaient automatiquement groupées en paires, parti libéral-radical Glâne et parti libéral-radical Veveyse, par exemple, donc les deux listes libérales-radicales ou les deux listes démocrates-chrétiennes étaient automatiquement groupées en paires. Le projet laissait la porte ouverte au regroupement en paires pour les listes aux dénominations non identiques moyennant une simple déclaration d'intention. La justification de cette porte ouverte est, selon le message du Conseil d'Etat, que traditionnellement en Veveyse la liste

UDC s'appelle UDC-PAI et celle de la Glâne s'appelle simplement UDC. Pour de ne pas devoir abandonner ces traditions de dénominations, le Conseil d'Etat a proposé de laisser la porte ouverte. C'est la même chose pour la liste de la Glâne dénommée «parti socialiste et Verts» et la liste en Veveyse dénommée sauf erreur uniquement «parti socialiste»; les dénominations ne sont donc pas totalement identiques. La commission a relevé que le groupement automatique en paires des listes strictement identiques pouvait poser problème. Par exemple une liste qui s'appellerait «Liste citoyenne» en Glâne pourrait n'avoir aucune vision commune avec une liste veveyse également appelée «Liste citoyenne». Nous voulions éviter d'obliger ces listes, qui par un simple hasard auraient la même dénomination, à former des paires de listes.

Il y avait trois possibilités:

- > soit le compromis du Conseil d'Etat: listes identiques en paires et la porte ouverte pour les autres;
- > nous avons également discuté de grouper en paires uniquement les dénominations strictement identiques à la lettre près;
- > et en fin de compte la commission a adopté la solution la plus ouverte mais la plus simple à appliquer à savoir que les listes qui veulent être groupées en paires, en Glâne et Veveyse, doivent faire une déclaration écrite.

Pour ces raisons et par un souci de simplification je vous recommande d'accepter la version de la commission.

La Commissaire. Les explications du président étaient tout à fait correctes. Peut-être juste pour contrer l'argument évoqué tout à l'heure par le député Mesot: la dénomination entre la Glâne et la Veveyse de l'UDC est différente puisque dans un cas on a PAI-UDC et dans l'autre UDC seulement et la formulation de la commission permet ce groupement de listes.

Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette formulation tout en précisant que, dans le cas où il y aurait un abus et que cela pourrait être assimilé à un apparentement, interdit par l'article 66 de la loi sur l'exercice des droits politiques, ce sont les préfets qui devraient intervenir s'ils constataient des groupements de listes entre des partis qui ne défendent pas les mêmes objectifs. Cette précision est importante pour éviter un problème, mais de manière générale puisque c'est la loi cantonale qui interdit des apparentements et non la loi fédérale, nous sommes en conformité avec la loi fédérale.

- > Modifié tacitement selon proposition de la commission.¹

ART. 73 AL. 3 (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Il s'agit d'un simple renvoi législatif.

- > Adopté.

ART. 75A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Les articles 75a, 75b, 75c, 75d constituent donc la codification du système accepté par ce Parlement, à

savoir le système des groupes de cercles. C'est la codification juridique d'un système assez complexe.

- > Adopté.

ART. 75B (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART. 75C (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART. 75D (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Cet article traite du référendum et de l'entrée en vigueur.

- > 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, 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Confirmation de la première lecture.

La Commissaire. Confirmation de la première lecture.

Vote final

- > Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, selon la version de la commission (projet bis), par 76 voix contre 14. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Wooffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mauron (GR, PS/SP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP),

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1796ss.

Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Stempfli-Horner (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 76.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggio (SE, ACG/MLB), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Mäder-Brülhart (SE, ACG/MLB), Mutter (FV, ACG/MLB), Schmid (LA, ACG/MLB), Suter (SC, ACG/MLB), Vonlanthen (SE, PLR/FDP). *Total: 14.*

Se sont abstenus:

Rey (FV, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB). *Total: 2.*

—

Rapport d'activité 2014-GC-107 de la CIP détention pénale (2013)¹

Discussion

Piller Benoît (PS/SP, SC). Tout d'abord mes liens d'intérêts, je suis membre de cette Commission interparlementaire détention pénale.

Le groupe socialiste a pris connaissance avec intérêt de ce rapport succinct mais qui souligne trois points importants relatifs à la détention pénale: les finances, le secret médical et la détention avant jugement.

Permettez-moi de commenter le premier et le dernier. Au niveau des finances tout d'abord, les conséquences d'une non-harmonisation des méthodes comptables laissent la porte ouverte à toutes sortes d'interprétations étant donné que toute une palette de chiffres est à disposition dans les différents cantons. De plus, les comparaisons intercantonales sont difficiles, voire impossibles. Ceci pose donc des problèmes lorsque les cantons doivent négocier le prix qu'ils payent dans le cadre du déplacement de détenus, prix qui sont discutés dans le cadre de la Conférence concordataire. Pour ce point, le groupe socialiste appuie donc la demande de la Commission pour que les coûts de la détention soient échangés en toute transparence.

En ce qui concerne la détention avant jugement, l'application du nouveau code pénal a comme conséquence une surpopulation dans les prisons, obligeant les cantons à déplacer les prévenus les uns chez les autres. Or, durant la phase de l'enquête, cela complique grandement le travail des autorités d'instruction. Là aussi, le groupe socialiste rejoint la Commission interparlementaire et demande qu'une concordisation de la détention avant jugement soit faite afin de ne plus gérer les

transferts seulement au cas par cas. Avec ces considérations, le groupe accepte ce rapport et remercie ses auteurs.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). Ce rapport sur la détention pénale met le doigt sur trois points principaux. Le premier est le coût de détention qui devient exorbitant, qui devrait intéresser notre ministre des finances. Il faut savoir que les jours de détention ont un coût politique entre cantons, par exemple la nouvelle prison Curabilis pour les détenus avec problèmes psychiques. Le coût facturé au canton est de 550 francs par jour alors que le coût réel est estimé à 1000, voire 1500 francs par jour. Un exemple, si un détenu fribourgeois est incarcéré à Curabilis, le canton de Fribourg devra payer 16 500 francs par mois à Genève. En plus, la République et canton de Genève aura encore environ la même somme de frais en plus. Le coût total mensuel sera d'environ 33 000 francs par mois. Je crois que cela va trop loin et, en ma qualité de membre de cette Commission interparlementaire, je le dis depuis déjà des années: j'ai beaucoup de mal à comprendre qu'on fasse payer des impôts à des personnes qui n'ont que l'AVS comme revenu et d'un autre côté qu'on ait des services si coûteux pour des personnes qui ne sont pas arrivées par hasard dans ces prisons! Actuellement, il n'y a pas de limites fixées pour les frais de détention; cela ne peut pas durer.

Le deuxième point, le secret médical en prison. Le secret médical n'est pas une interdiction absolue et les médecins doivent être déliés du secret médical lorsqu'ils ont connaissance d'un danger.

Troisième point, la concordat de la détention avant jugement. Dans la première phase de l'enquête, la détention doit être à proximité sans quoi il y aura d'énormes frais de transport des détenus. Par contre, une fois l'enquête pénale terminée, le placement pourrait se faire dans un autre canton. La commission désire que le canton étudie l'opportunité d'une concordat de la détention avant jugement.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique prend acte de ce rapport.

Gobet Nadine (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a pris connaissance de ce rapport qui appelle deux remarques sur les conclusions de la Commission.

1. La Commission interparlementaire met en garde contre toute restriction supplémentaire du secret médical en matière de détention pénale. Il s'agit là d'une conception romande qui diffère de la position des cantons alémaniques qui sont plus souples. S'il est vrai que la confiance entre le médecin et son patient est essentielle, le médecin, en plus de ce contrat avec son patient, n'en a pas moins un contrat avec l'Etat, qui doit pouvoir prendre des décisions en toute connaissance de cause.

2. La Commission souhaite que les cantons étudient l'opportunité d'une concordat de la détention avant jugement. Cela se passe déjà de facto pour Fribourg, qui n'a pas le choix. Le groupe libéral-radical soutient cette réflexion à mener. Si un concordat est mis en place, il faudra prévoir un service d'enregistrement des disponibilités avec, par exemple, un numéro commun dans un but d'efficience et de simplification.

¹ Texte du rapport pp. 1934ss.

tion. Ainsi quand trois personnes sont arrêtées et ne peuvent être détenues dans le même établissement, il n'est pas rare de devoir faire un nombre considérable de téléphones – plus de cinquante certaines fois, un établissement après l'autre – pour trouver des places. Si les données sont centralisées, le travail en sera grandement simplifié. Avec ces remarques, le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Motion 2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un impôt de solidarité limité dans le temps pour les hauts revenus)¹

Prise en considération

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Effectivement, il est temps d'aborder aussi des sujets financiers dans cette session puisque l'avenir du canton est également en jeu sous cet angle-là.

Vous savez que le canton a maintenant opéré des mesures structurelles et d'économies par rapport aux mancos qu'il a constatés. Ces mancos proviennent notamment des baisses fiscales accordées dans la dernière législature et qui se font cruellement sentir aujourd'hui. On pourrait le voir, d'une part, de ces yeux-là et, d'autre part, des yeux des communes où il faudrait peut-être tenir compte du nombre de communes qui ont dû augmenter leur fiscalité depuis lors pour combler ces mancos. Toujours est-il qu'à l'heure actuelle, il nous faut trouver des solutions. Le Conseil d'Etat avait présenté un programme, qui n'est d'ailleurs pas fini, où nous avions pour 80% une réduction des charges et pour 20% une augmentation des revenus. Cette motion a dès lors pour but d'équilibrer ceci, notamment par souci de symétrie des sacrifices.

Cette motion, quelle est-elle? Il ne s'agit pas d'un nouvel impôt ou d'un impôt extraordinaire. Il s'agit simplement d'une motion pragmatique, utile, juste et surtout provisoire. Le Conseil d'Etat, lors de la dernière législature, et il devrait l'admettre à mon avis, s'est trompé sur un point essentiel. Il a confondu embellie conjoncturelle avec embellie structurelle. Si, effectivement, une baisse d'impôts pouvait intervenir à l'époque quand les comptes étaient bénéficiaires, elle aurait dû être limitée dans le temps, à une année, voire deux, mais non pas prévue, comme cela l'a été, pour de nombreuses années. En effet, s'il y a des bénéfices conjonctureaux, ceux-ci ne se répètent pas forcément à l'avenir et nous en avons eu la triste expérience l'année passée.

La motion proposée donne un large spectre de possibilités au Conseil d'Etat. Celui-ci a analysé plusieurs variantes et peut-être n'a pas tout compris dans les éléments qui étaient mentionnés. Le Conseil d'Etat donne plusieurs variantes, vous

l'avez vu, variante 1, variante 2 pour savoir comment faire pour récupérer un montant de 10 millions. Les motionnaires n'ont jamais parlé d'un montant de 10 millions et ils n'ont jamais voulu ni de seuil ni d'autres désavantages.

La motion pourrait s'articuler sous une forme relativement simple. Vous savez qu'à Fribourg la limite de la progressivité de l'impôt est à 204 000 francs pour les personnes seules et à 408 000 en résumé pour les couples. A partir de là, que vous ayez 408 000 francs de revenu imposable ou 450 000 ou 500 000, le taux reste fixé à 13,5%. Comment cette décision à 407 000 est intervenue? C'est uniquement la volonté d'un parlement! Nous avons des exemples. A Genève, la progressivité s'arrête à 600 000 francs. A Schwyz ou à Zoug, c'est beaucoup plus bas, je vous l'assure mais cela relève simplement d'une décision politique qui, en soi, est injustifiable dans un sens ou dans un autre. Il faut simplement que cela reste correct par rapport aux avoirs des Fribourgeois et par rapport à la comparaison intercantonale. Si l'on prend simplement le barème d'impôts – ce que vous voyez au fond des instructions que vous connaissez tous – vous constatez que si vous avez un revenu imposable à 408 000 francs, vous avez ces 13,5%. Il y a 0,1% de baisse, en résumé, par 12 000 francs de revenu imposable en moins. Quelqu'un gagnant 382 000 francs payera 13,3%, 395 000 francs 13,4%, 408 000 francs 13,5%. Si l'on continue simplement en ajoutant quelques lignes au bas de ce barème et prévoir, par exemple, 13,6% pour 420 000 francs, 13,7% pour 432 000 francs, 13,8 pour 444 000 francs, nous avons une progressivité qui continue. Il n'y a aucun effet de seuil et nous avons simplement la Constitution qui est respectée en disant que chacun paie ses impôts d'après ses capacités.

La question de savoir combien nous voulons épargner peut vraiment être secondaire parce que le but est vraiment d'augmenter les recettes. On nous dit qu'il faut beaucoup, beaucoup de pour cent pour que cela nous serve à obtenir 10 millions. Mais vous avez vu dans le paquet de mesures structurelles, une quantité de petits objets y a été mis, des taxes multiples, sur les véhicules, taxes d'écolage, et toujours des petites taxes de ce type qui, ensemble, arrivent à prévoir une économie. Mais vous savez bien, M. le Ministre de notre canton en charge des finances, qu'on ne pourra pas équilibrer le ménage cantonal en augmentant uniquement le prix des colliers pour chien. Cela doit aller beaucoup plus loin et il doit y avoir des éléments plus importants.

Notre motion est un moyen. Encore une fois, libre au Conseil d'Etat de prévoir les calculs pour faire en sorte que cet impôt soit juste, avec ces quelques lignes au bas du barème simplement. D'autres moyens existent encore. Je pense notamment à vos déclarations de lundi dernier, sauf erreur, sur la réforme III de la fiscalité des entreprises où vous avez annoncé un taux en tout cas inférieur à 15%. Eh bien, ce taux – et vous le savez parfaitement – devra aussi être analysé pour que le canton puisse après effectuer une opération neutre et que d'autres éléments puissent être pris en compte! Il ne faut pas agir sans vision, comme c'est le cas parfois pour certains bâtiments qu'on construit et qui sont déjà remplis lorsque la construction est terminée et qu'on doive construire un deuxième, mais prévoir un tout petit peu plus loin en laissant

¹ Déposée le 8 octobre 2013, développée le 14 novembre 2013, BGC p. 2505; réponse du Conseil d'Etat le 27 mai 2014, BGC juin 2014 pp. 1453 ss.

peut-être une marge supplémentaire pour que cela puisse faire fonctionner le ménage cantonal avec d'autres mesures d'accompagnement qui devront encore être là.

Symétrie des sacrifices et juste égalité devant la Constitution, voilà les deux mots que j'emploierai en résumé pour vous inciter à accepter cette motion.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Je vais donc continuer les propos de mon comotionnaire. Lorsque nous avons analysé les mesures structurelles et d'économies, nous avons constaté qu'il n'y avait pas d'équilibre entre les économies et les recettes. De plus, il n'y avait pas, contrairement à ce qu'on nous faisait croire, de symétrie des sacrifices entre les hauts et bas revenus puisque les différentes taxes introduites par les mesures structurelles et d'économies touchent bien sûr en particulier une catégorie de personnes qui a des revenus bas. Ces mesures touchent également tous les employés de l'Etat, ce que nous avons toujours trouvé injuste. C'est pourquoi, aujourd'hui, nous avons proposé cet impôt de solidarité sur les hauts revenus qui, soudain, s'arrêtent à 204 000 francs dans la progression de l'échelle. Nous demandons donc aussi à ces personnes de participer à l'effort. Il s'agit d'équité. Nous sommes tous dans le même bateau. Nous sommes tous dans la même galère. Or, dans une période difficile, lorsqu'on est en galère et que seul un côté rame, on remarque que le bateau tourne en rond.

Au sujet de la réponse donnée par le Conseil d'Etat à notre demande, nous avons les commentaires suivants. Vous avez parlé de 10 millions, chiffre que nous n'avons jamais articulé. Nous ne chiffrons pas notre demande, mais nous vous rappelons aussi que les mesures structurelles et d'économies II (deuxième paquet) n'apportent que 2 millions d'économies. Donc, on ne peut pas qualifier ces 10 millions de cacahuètes. Vous parlez aussi de l'exode des contribuables en cas d'introduction de cet impôt. Je pense que là vous avez une piètre image des hauts revenus. Tous ne sont pas des oncles Pic-sou. Je suis persuadé que la qualité de vie offerte par notre canton compte tout autant que le taux d'impôts, par ailleurs encore et toujours très différent d'une commune à une autre. Vous parlez aussi des coûts informatiques très élevés pour l'introduction d'un tel système, mais vous n'avez pas parlé de ces coûts lorsqu'il fallait se décider sur la contribution de solidarité. Enfin, vous parlez de l'examen approfondi qu'il a fallu pour pouvoir définir ces mesures structurelles et d'économies. Or, nous vous proposons aujourd'hui une mesure simple qui vous permet d'atténuer les effets de ces mesures.

La solidarité ne doit pas concerner qu'une partie de la population. Nous devons tous contribuer à l'effort qui nous permettra de sortir de ce mauvais pas. Soutenons donc cette motion!

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). La symétrie des sacrifices, n'est-ce pas une belle image, une expression magnifique! La symétrie des sacrifices est quelque peu le couvercle qu'on a mis sur la soupe à la grimace des mesures structurelles et d'économies, qui nous est servie dans ce Parlement depuis quelque temps déjà, indispensable pour un régime de gestion en adéquation avec les bases légales qui doivent aboutir à la présentation d'un budget équilibré! Il est bien entendu que

chacune et chacun d'entre nous, selon ses sensibilités politiques, y ajoutera des ingrédients indispensables.

Nous avons donc sous nos yeux une motion qui semblerait mettre à contribution, avec plus d'équité, les contribuables à fort revenu. La réponse du Conseil d'Etat est d'une grande précision. Elle nous annonce que de nombreuses décisions ont déjà été prises dans ce sens-là. Les statistiques nous montrent que cet impôt de solidarité concerne environ 600 contribuables, ce qui est infime. Malgré cela, le Conseil d'Etat ne souhaiterait pas, cependant, que ces derniers fassent leurs valises pour rejoindre des régions aux charges fiscales plus légères. Lorsqu'on nous annonce que ces quelque 600 contribuables amènent à peu près 10% des recettes de l'impôt sur le revenu et près de 30% de l'impôt sur la fortune, cela donne à réfléchir, évidemment. La «menace» de voir ces contribuables quitter notre beau canton n'a pas suffi à convaincre le groupe Alliance centre gauche pour refuser cette motion. Dans sa majorité, notre groupe soutiendra nos collègues Mauron et Piller.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Je ne veux surprendre personne, le groupe de l'Union démocratique du centre dira non à cette motion. En effet, nous nous opposons à toute mesure qui vise à pénaliser la position fiscale du canton de Fribourg.

En comparaison suisse, le canton de Fribourg est déjà mal placé globalement et il ne fait aucun doute que l'instauration d'un impôt de solidarité, tel que proposé par le groupe socialiste, préjoreraient encore de manière significative cette position. Le tableau présenté à la page 4 de la réponse le démontre bien. Dans la plupart des scénarios présentés, le canton de Fribourg se retrouverait dernier ou avant-dernier du classement suisse pour ce type de contribuables. Les mesures structurelles et d'économies touchent tout le monde et d'autant plus les contribuables qui pourraient être concernés par cette motion, qu'il s'agisse par exemple des propriétaires, avec l'actualisation des valeurs locatives, ou les indépendants avec le renforcement de l'investigation fiscale. En outre, ces contribuables qui ne sont plus touchés par la progressivité de l'impôt sont en général beaucoup plus mobiles géographiquement parlant et il n'est pas exclu qu'un certain nombre d'entre eux décident de résider hors du canton de Fribourg dans le cas où cette motion devait passer. En effet, sur les 172 000 contribuables que compte le canton de Fribourg, on parle ici d'à peine 600 contribuables, soit le 0,35%. De plus, ces 600 contribuables alimentent la caisse cantonale pour près de 10% des recettes de l'impôt sur le revenu et près de 30% des recettes de l'impôt sur la fortune.

Pour tenter de ressortir environ 10 millions de recettes fiscales supplémentaires pour le canton, il faudrait alors faire supporter en moyenne pour chacun d'entre eux environ 17 000 francs d'impôt cantonal supplémentaire. Si on tient compte également de l'impôt communal, on arriverait aisément à une moyenne de 30 000 francs d'impôts supplémentaires par contribuable. On le voit bien, un tel tarif inciterait certainement un certain nombre d'entre eux à trouver des solutions pour y échapper, soit en résidant dans un autre canton, soit en procédant à des achats LPP pour compenser l'effet insidieux de cette motion.

Au final, le canton de Fribourg aurait tout à perdre. Les cantons voisins, probablement aussi les banques et les assurances, auraient eux tout à gagner. Est-ce vraiment cela que veulent nos collègues socialistes? Les mesures structurelles et d'économies ont été élaborées dans un souci de symétrie des sacrifices. Les hauts revenus y contribueront pleinement avec les mesures déjà citées. Cette motion, si elle devait être acceptée, ne servirait finalement qu'à desservir le canton de Fribourg en termes d'attractivité fiscale et probablement aussi en termes de recettes au final. Avec ces considérations, je vous invite à la refuser.

Brodard Claude (PLR/FDP, SC). La motion de nos collègues Mauron et Piller relève d'une action socialiste irréfléchie, aveugle et trompeuse. Motion irréfléchie car, contrairement à ce qu'affirment les deux motionnaires, les mesures d'économies frappent tous nos citoyens, sans exception. Irréfléchie, car notre Etat souffre de difficultés d'ordre structurel que cette motion ne résoudra pas. C'est bien la trop forte progression des charges ces dernières années qui est à l'origine des difficultés financières cantonales et non une fiscalité trop faible. Nous sommes presque les derniers de classe en la matière, cela a été dit et chacun de nous le sait. Motion aveugle, car l'impact d'une telle mesure est totalement sous-estimée. Les contribuables sont mobiles, la concurrence fiscale est importante et soutenue. On peut certes le regretter mais c'est un fait dont on doit tenir compte. Accepter une telle motion, même pour une durée limitée, c'est prendre le risque de se priver de personnes qui contribuent au bien-être de notre canton et de ses habitants, de se priver de personnes qui gagnent bien leur vie et dont on devrait être fier. Enfin motion trompeuse déjà dans son titre, MM. Mauron et Piller, l'impôt n'est ainsi pas solidaire! Ce n'est pas vrai, et vous le savez, l'impôt est progressif et donc solidaire en fonction des revenus. 600 contribuables de notre canton paient près de 10% de l'impôt total sur le revenu. Pas mal, tout de même! Avec les autres impôts directs, ils paient déjà 39 francs par 100 francs gagnés. Il leur faut travailler près de 5 mois pour payer leur dû. Avec votre motion, cela passerait à près de 45%, taux confiscatoire qui se heurte aux notions du travail et de l'esprit d'entreprise notamment. On serait, cette fois-ci, bien dans la voiture balai en la matière. MM. les Motionnaires, est-ce bien votre vision de la place de notre canton en la matière? Ce n'est pas la mienne en tout cas. A vouloir vider encore davantage les bourses de nos citoyens à haut revenu, nous serons contraints de poireauter encore longtemps pour faire venir de riches contribuables dans notre canton et Dieu sait qu'ils seraient les bienvenus!

Jeu de mots mis à part, cette motion irréfléchie, aveugle et trompeuse est, pour le groupe libéral-radical, dangereuse et contre-productive. Elle sera naturellement rejetée, unanimement rejetée par notre groupe.

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). Die Fraktion der Christlich-demokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei wird diese Motion ablehnen. Es wurde von der Sozialdemokratischen Fraktion gesagt, dass die Opfersymmetrie im Sparprogramm nicht berücksichtigt werde oder nicht stattgefunden habe. Das ist unserer Ansicht nach

falsch. Beim Vorschlag dieser sogenannten Solidaritätssteuer können wir gerade diese Symmetrie vermissen, weil nur ein ganz kleiner Teil der Steuerzahler von dieser Massnahme betroffen sein wird, aber mit einem – unserer Auffassung nach – grossen Effekt.

Der Kanton Freiburg ist heute schon relativ wenig attraktiv für hohe Einkommen und würde damit zusätzlich unattraktiver werden. Wir halten das Risiko von Abwanderungen wichtiger Steuerkapitel für relativ manifest. Wir verlieren an Attraktivität, vor allem bei Neuzuzügern, die in dieser Steuerkategorie sind. Diese Leute sind relativ mobil. Das ist bei einer solchen Massnahme zu berücksichtigen.

Rein finanziell – da bin ich einverstanden – könnten diese Leute das vermutlich ertragen. Aber da wird auch gerechnet und wenn man sieht, dass bereits 10 Prozent der Einkommenssteuern aus dieser Kategorie stammen, die relativ klein ist, dann ist das doch ein sehr substanzieller Beitrag. Ich denke, auch hier ist das Wirtschaftlichkeitsprinzip gewährleistet.

Im Weiteren ist es so, dass im Zusammenhang mit der anstehenden Unternehmersteuerreform dieser Vorschlag nicht willkommen ist, weil wir dann im Gesamten überlegen müssen, was zu tun ist. Da ist es ein Herauspicken einer Massnahme, die wir so nicht unterstützen können.

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Je vais être très bref pour répondre à deux arguments.

1. Irréfléchie, aveugle, trompeuse, je ne sais plus. M. Brodard, peut-être que vous avez la mémoire courte! Je ne sais pas si vous vous souvenez encore des baisses fiscales que vous et vos énarques du parti avez votées il n'y a pas si longtemps et que le Conseil d'Etat, M. Godel vous le précisera, n'a pas osé mettre en œuvre tellement le canton serait sur la paille s'il l'avait fait! Il y a dans le pipeline des motions de baisses fiscales que M. Godel a eu la sagesse de ne pas appliquer, en soi en violant crassement la loi, sans cela on allait absolument dans le mur! Avant de parler d'action irréfléchie, aveugle ou trompeuse, peut-être regardez bien les décisions que votre parti a prises avec la droite de ce Parlement pour mettre le canton à genoux.

2. Quand on nous dit, si on augmente l'impôt, les riches vont partir. Alors, soit vous êtes naïf, soit vous vous trompez, soit vous nous trompez! Vous lisez simplement la presse d'aujourd'hui – et ce n'est qu'un cas parmi des millions d'autres: vous avez entendu, l'entreprise EMS Chimie, de la famille Blocher, à son siège à Zurich, qui est quasiment dans les 2-3 meilleurs au niveau suisse par rapport à la fiscalité. Que fait la firme de M. Blocher? Elle passe via le Luxembourg avec certains stratagèmes pour ne pas payer d'impôts dans le canton où l'on paye le moins d'impôts de Suisse. Si les gens ne veulent pas payer d'impôts, ils ne vont pas attendre notre motion pour partir, je vous l'assure. Ils l'ont déjà fait d'une autre manière. Ceux qui veulent partir partent quelle que soit la solution. Nous avions eu un cas à Bulle, quelqu'un qui a été s'établir à Monaco. Il y a d'autres éléments avec une fiscalité absolument actuelle. Le fait de monter à 13,6, à 13,7 ou

à 13,3% et de dire que la progressivité va jusqu'à 450 000 ou 500 000 francs au lieu de 408 000, cela n'a rien d'aberrant, cela n'a rien de trompeur. C'est simplement juste et logique. Il faut juste avoir le courage de la mettre en œuvre et, respectivement, d'arrêter de couper une fois pour ceux qui ont toujours le panier vide et prendre une fois chez ceux qui ont le panier plein.

Georges Godel, Directeur des finances. Tout d'abord, permettez-moi de remercier l'ensemble des députés qui sont intervenus, soit en faveur des motionnaires, soit en faveur du Conseil d'Etat. Cela fait évidemment partie du débat démocratique.

Prendre l'argent où il est, eh bien, vous avez raison! Mais il faut se dépêcher de le prendre pendant qu'il y en a encore de l'argent à ces quelques riches qui nous restent. (*Ohooo!*) Mais c'est une réalité puisqu'on parle de 597 contribuables par rapport à la motion sur 177 000 contribuables. D'ailleurs, d'autres pays l'ont fait, vous connaissez le résultat.

Il faut peut-être se poser une question. Pourquoi on n'en a pas plus par rapport aux cantons qui nous entourent? Pourquoi n'a-t-on pas plus de ces hauts revenus chez nous? Ça, c'est une question qui mériterait d'être débattue pour peut-être trouver une réponse.

Je ne vais pas revenir sur les comparaisons intercantoniales qu'a citées le député Peiry. Je crois qu'elles sont claires comme les montants de ces quelque 600 contribuables qui amènent – cela représente 0,35% des contribuables – le 10% des revenus et le 30% de la fortune.

M. le Député Mauron, qui est un parfait débatteur, a dit tout à l'heure que le Conseil d'Etat n'avait pas compris avec la progressivité. Je lui rétorque simplement qu'il l'a certainement lu avec l'effet de seuil. Evidemment, l'effet de seuil peut être atténué par les exemples qu'il a donnés pour un taux d'impôt de solidarité progressif; c'est écrit dans la réponse du Conseil d'Etat. Mais, évidemment, si vous faites enlever cet effet de seuil, pour arriver à un montant tout de même honorable pour compenser des mesures structurelles, plus vous montez dans l'échelle, plus encore ces riches devront payer. A un moment donné, il faut savoir ce qu'on veut. Je crois qu'il faut avoir une certaine crédibilité.

Ensuite, M. le Député Mauron, vous avez dit que le Conseil d'Etat s'était trompé avec les impôts conjoncturels, enfin avec tout ce que vous avez articulé au niveau de la fiscalité. J'aime-rais juste vous rappeler que nous avons des problèmes structurels et pas conjoncturels, heureusement! Vous le savez, je l'ai cité dans cette enceinte lors du bouclage des comptes 2013 où on est presque, à 900 000 francs près, arrivé à l'équilibre. Les compensations de toutes les dépenses qui ont été faites dans différents secteurs l'ont été grâce aux impôts conjoncturels pour plus de 20 millions. Pour plus de 20 millions! C'est une chance qu'on a et j'espère que cela dure parce que les discussions, respectivement les décisions prises dans cette enceinte avec la non-bascule fiscale vont compliquer le problème. A un moment donné, il faut aussi voir la réalité. Evidemment, avec ces mesures, ce n'est pas en augmentant

le prix du collier des chiens qu'on va résoudre les problèmes, M. le Député Mauron!

Vous avez parlé des baisses de la fiscalité. J'ai déjà eu l'occasion de le dire au sujet de ces baisses. Je vous rappelle que l'augmentation de ce qui rentre dans le canton de Fribourg est plus élevé que la moyenne suisse, malgré ces baisses, qui étaient nécessaires, la grande majorité pour le splitting quand même. Je vous rappelle que pour les entreprises, puisque qu'on a cité aussi l'annonce qui a été faite où j'ai dit au nom du gouvernement que ça doit être en dessous de 15%, cela relève de la responsabilité du gouvernement. Je peux déjà vous dire que je ferai une information à tous les groupes politiques de ce canton; cela me paraît nécessaire et indispensable. Des mesures ont déjà été prises par nos collègues. Si les gouvernements ne rassurent pas ces entreprises, la catastrophe va venir. Aujourd'hui les entreprises veulent un peu connaître la stratégie et la ligne du canton, du gouvernement, afin de savoir les investissements qu'elles vont réaliser. Je peux vous dire, avec le Directeur de l'économie, que je rencontre ces entreprises à statuts fiscaux spéciaux. Elles, veulent savoir. Elles planifient aujourd'hui les investissements de 2020 et davantage. Donc, si on ne va pas progressivement l'annoncer – d'ailleurs, je ne l'ai pas seulement annoncé l'autre soir, pour ceux qui lisent *Le Temps*, respectivement les *Freiburger Nachrichten*, j'ai déjà donné ces éléments pendant les vacances, au mois de juillet. Encore une fois, on devra y aller mais les baisses qu'il y a eu pour les personnes morales, qui ont été de 35% entre 2000 et 2011 – j'espère que ça se répète – ont amené en moyenne 45 millions de plus par année dans les caisses de l'Etat. On doit quand même dynamiser cette économie pour que l'Etat puisse assumer les tâches qu'il doit assumer, qui sont décidées dans cette enceinte.

En définitive, j'insiste pour que vous refusiez cette motion parce que je crois qu'avec les éléments qu'on a démontrés, elle peut être plus néfaste que positive même si on démontre qu'on peut amener de l'argent. Je crois qu'il faut faire attention à ce qu'on fait.

Au nom du Conseil d'Etat, je vous demande de refuser. Si au cas où cette motion était refusée, ceux qui le souhaiteraient, ceux qui se sentirraient concernés – M. Mauron – pourront toujours faire un don à l'Etat! (*rires!*)

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 60 voix contre 29. Il n'y a pas d'abstention.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

Ont voté oui:

Baechler (GR, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Burgen-Woerffray (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminboeuf (BR, PS/SP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggio (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schnyder (SC, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Wassmer (SC, PS/SP). *Total: 29.*

Ont voté non:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berthuchi (GL, UDC/SVP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Gander (FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 60.*

—

**Postulat 2013-GC-80 Christian Ducotterd/
Romain Castella
(étude de restructuration et de simplification
des tâches de l'Etat)¹**

et

**Postulat 2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel
Waeber
(examen des tâches et des structures
cantonales et analyse de l'effectif du
personnel au sein de l'administration
centrale)²**

Prise en considération commune

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE). Par ce postulat, nous invitons le Conseil d'Etat à présenter au Grand Conseil un rapport détaillé sur l'examen des tâches et structures cantonales. De plus et parallèlement à cela, le Gouvernement est appelé à montrer comment il pense réduire l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale. Au vu des sombres prévisions de notre canton concernant la politique financière, à moyen et à long termes, telles qu'elles ressortent du programme gouvernemental 2012 à 2016, nous demandons au

Conseil d'Etat qu'il soumette les tâches et structures cantonales à un examen approfondi. L'analyse doit montrer ce qu'il en est de la puissance économique de Fribourg, en comparaison d'autres cantons, et à quel niveau se situent, comparativement, les dépenses destinées à financer l'offre de prestations étatiques. Il doit en ressortir comment le déficit structurel évoluera à l'avenir.

Sur la base de ces données, nous invitons le Conseil d'Etat à revoir systématiquement son offre en matière de tâches et structures, dans le but de présenter aussi rapidement que possible des finances durablement équilibrées. A cet égard, il s'agit de comparer systématiquement toutes les tâches du canton de Fribourg avec les niveaux d'offres d'autres cantons et, en ce qui concerne les options d'actions, d'évaluer une éventuelle diminution des prestations étatiques et, par conséquent, les réductions de coûts qui y seraient liées. Nous renonçons à vous répéter l'évolution des dépenses en comparaison avec les revenus du canton et faire la comparaison avec l'augmentation du nombre d'EPT, surtout au sein de l'administration cantonale centrale. Vous les connaissez mieux que nous. Nous précisons qu'il s'agit uniquement de la demande des postes de l'administration centrale.

Notre Constitution précise, dans son article 82, concernant la gestion financière, je cite: l'Etat vérifie «périodiquement que les tâches qu'il accomplit et les subventions qu'il octroie sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement.»

De plus, nous rappelons que dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013–2016, nous avons plus ou moins uniquement parlé des mesures d'économies et il nous manquait les mesures structurelles. Vous venez de le confirmez il y a quelques minutes, M. le Commissaire.

Sie erwähnen in Ihrer Antwort das Postulat unseres ehemaligen Ratskollegen Hans Stocker selig. Er hatte schon damals Handlungsbedarf festgestellt. Nur wehrte sich der Vor-Vorgänger in Ihrer Direktion wie die Katze am Draht, einen ausführlichen Bericht zu verfassen, dies im Wissen, dass das Resultat wohl zu strukturellen Umsetzungsmassnahmen geführt hätte.

Wir bezweifeln in keiner Art und Weise, dass unsere Verwaltung effizient und kompetent arbeitet. Es geht hier nicht um die Qualität der Arbeit, sondern um eine Evaluation der Tätigkeiten beziehungsweise der staatlichen Leistungen. Bei der Analyse von Verwaltungseinheiten muss es darum gehen, dass der Staatsrat seine Führungsfunktion einnimmt und klare Vorgaben macht. So ist uns bekannt, dass es im Rahmen der letzten Analyse innerhalb der Verwaltungseinheiten zu wahren Kuhhändeln gekommen ist.

Aus diesem Grunde, meine werten Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte, laden wir Sie ein, dieses Postulat sowie das Postulat unserer beiden Kollegen zu unterstützen.

Castella Romain (PLR/FDP, GR). J'interviens ici en tant que postulant. A ce titre, j'ai pris connaissance de la réponse du Gouvernement avec attention et je remercie le Conseil d'Etat

¹ Déposé et développé le 10 octobre 2013, BGC p. 2064; réponse du Conseil d'Etat le 11 mars 2014, BGC mars 2014 pp. 705 ss.

² Déposé et développé le 10 octobre 2013, BGC novembre 2013 p. 2300; réponse du Conseil d'Etat le 11 mars 2014, BGC mars 2014 pp. 705 ss.

pour avoir étudié notre requête. Je dirais malheureusement, qu'à la suite de cette courte lecture – on a pu résumer la situation finalement sur deux ou trois pages – j'ai eu le sentiment que la conclusion aurait pu s'intituler, en caricature un petit peu: «Circulez, il n'y a rien à voir».

En préambule, je tiens à souligner encore une fois que notre demande ne porte pas directement sur la qualité du personnel de l'Etat ou sur la quantité d'EPT, mais bien de savoir s'ils sont encore à l'heure actuelle à la bonne place et s'il n'en manque pas à d'autres places, sur les structures que l'on a et sur l'analyse approfondie de l'opérationnel, mais pas forcément sur la quantité. Donc, merci d'avance à mes collègues de ne pas faire une fixation sur le personnel et le nombre de postes dans les interventions qui vont suivre. Elles ne seraient pas vraiment en lien avec la demande que nous voulons formuler dans ce postulat. Non! Il s'agit bien d'analyser nos structures et de proposer de nouveaux moyens, de meilleurs processus aux différents services et institutions de l'Etat, afin d'améliorer la qualité de leur travail et d'éviter les problèmes, notamment de santé, au sein du personnel. Il nous semble en effet que l'analyse doit être faite à présent pour éviter le mur plus tard, car si nous voulons suivre le plan d'économie du Conseil d'Etat et par ce fait limiter à 10 EPT par an les nouveaux engagements, il apparaît évident qu'il faudra trouver les moyens pour permettre à nos Directions d'effectuer leurs tâches dans des conditions raisonnables. Nous donnons d'ailleurs des exemples dans la demande et dans notre postulat, qui ne sont peut-être pas des meilleurs et assez approfondis, mais ils donnent aussi des pistes pour permettre, avec de nouveaux investissements dans des nouveaux moyens informatiques, et je parle bien d'investissements, de limiter les charges de fonctionnement par la suite, ou en confiant des services à des tiers, à des entreprises privées etc. pour éviter des coûts de fonctionnement supplémentaires à charge de l'Etat, et qui ont peut-être évolué avec le temps.

J'ai aussi de la peine à comprendre que l'on affirme que de nouvelles études seraient chronophages et onéreuses. En effet, si vous lisez la réponse du Conseil d'Etat, c'est en 2004 que le Gouvernement décidait d'admettre qu'il était nécessaire d'entamer une étude. Ces différents points qui ont été soumis, je ne veux pas dire de bêtise et donner de faux chiffres, mais sur 652 propositions, il y en a 520 qui ont pu être retenues dans le plan de mesures d'économies l'année passée par le Conseil d'Etat. Nous sommes maintenant en 2014, depuis 2004, il a fallu 10 ans pour arriver à ce résultat et pour que le Gouvernement, nos services, puissent enfin en profiter l'année passée pour nous proposer un budget équilibré pour 2014. Chronophages peut-être, mais avec l'évolution démographique de notre canton, avec l'évolution des différentes lois, du point de vue national ou cantonal, il semble que nous serons toujours dans des mesures chronophages. Le canton de Fribourg ne peut-il pas se permettre tous les 10 ans d'investir dans une analyse? Surtout quand on voit que grâce à ces analyses, nous avons pu économiser 10 millions sur le budget de cette année et 70 EPT. Dans ce sens-là, je ne comprends pas cette réflexion sur ces études chronophages et onéreuses et j'ai vraiment de la peine avec ça.

M. Godel, j'aime bien utiliser vos adages parce que je trouve qu'ils sont tout à fait en lien avec le pragmatisme que vous dégagerez. Notamment: gouverner c'est prévoir. Vous l'aimez bien hein? Dans ce sens-là, je suis sûr qu'on peut prévoir, si on parle des 10 années à venir, parce que c'est le temps qu'il nous faudra pour arriver à des résultats. Alors, cher Gouvernement, s'il vous plaît, prévoyez!

Enfin, je reste dans les adages de M. Godel – il aime bien: il faut semer pour récolter. On est toujours d'accord aussi et ici, si on ne va pas semer par des augmentations d'impôts ces prochaines années, c'est certainement ce que nous ne voulons pas, on en a assez parlé dans le sujet précédent, eh bien il faudra semer dans de nouveaux processus et dans l'analyse que nous faisons à l'interne.

Enfin, nous constatons que différentes Directions essayent de trouver de nouveaux moyens et modes de fonctionnement ou d'améliorer ceux existants. C'est une très bonne chose et cette analyse est toujours faite à l'interne. Nous en remercions le Gouvernement. Nous pensons bien que vous n'allez pas sur un bateau qui n'a pas de pilote, c'est de loin pas ce que nous voulons dire, mais certaines fois peut-être que d'investir pour avoir une analyse externe pourrait permettre de sortir la tête de l'eau et d'avoir une appréciation externe de ce que l'on fait. Beaucoup d'entreprises du canton le font aussi lorsqu'elles sont confrontées à des problèmes, notamment financiers. Le coaching et les analyses internes sont de très bonnes choses, comme je l'ai dit, pour le suivi courant des tâches et le suivi des services. Par contre, l'oeil externe permettra d'être beaucoup plus pertinent et apportera très souvent des solutions innovantes et agréables. D'ailleurs, c'est par ces moyens-là aussi que nous pourrons trouver de nouvelles solutions et envisager l'avenir, sous un meilleur ordre. C'est vraiment dans ce sens-là, c'est pour l'avenir et surtout pas pour pointer du doigt aujourd'hui. Je tiens à répéter que les directeurs, directrices, chefs de service, directeurs d'institutions, ne doivent pas voir le diable derrière la muraille et ne doivent pas sentir ici une pression supplémentaire pour dire qu'ils font faux.

Je termine par la dernière question pour M. Godel: avons-nous des problèmes structurels ou conjoncturels?

Ganioz Xavier (PS/SP, FV). Je tiens à indiquer tout d'abord mon lien d'intérêt avec l'Union syndicale fribourgeoise. Viser l'excellence, chercher l'efficacité, traquer les doublons et les charges inutiles, vouloir la simplification des processus et le gain de temps dans l'accomplissement des tâches, ce sont là des intentions légitimes, des objectifs à saluer lorsqu'on les adresse à une administration publique de laquelle on attend qu'elle fournit les meilleures prestations à l'intention de la population. De ces bonnes intentions, les deux postulats en sont pavés. Elles cachent mal cependant le but premier qui sous-tend les deux objets: réduire les postes au sein de l'Etat et baisser considérablement leurs moyens d'action, n'en déplaise au collègue Castella.

Le premier postulat, celui des députés Ducotterd et Castella, propose de rationaliser le travail au sein des Directions et institutions de l'Etat, de restructurer les tâches. Même s'il s'en

défend, il propose de mettre un contrôleur derrière chaque collaborateur pour que soit faite la preuve de son efficience. Avec le défi démographique bien connu qui attend notre canton, ce postulat ne propose rien d'autre que d'étudier comment faire plus sans renforcer la dotation en personnel. C'est un non-sens en soi.

Quant au postulat Waeber/Zosso, il est tout aussi incongru. Il a au moins, s'il l'est, le mérite d'être clair: comment réduire l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale? Nous sommes donc en face de deux propositions qui n'ont qu'une visée: casser du fonctionnaire. C'est une optique bien maigre et surtout sans fondement, sans fondement tout d'abord parce que les demandes de rapports faites par les postulants s'inscrivent dans une suite de sollicitations préalables et comparables, qui ont déjà reçu leur réponse. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat indique pas moins de deux postulats, une analyse détaillée des prestations, deux rapports et messages du Gouvernement et plus d'une soixantaine de projets d'organisation et de coaching, tous traitant déjà les préoccupations des postulants. A quoi bon réitérer l'exercice s'il a déjà été fait? Pourquoi vouloir de nouvelles études sur les tâches de l'Etat si elles ne servent à rien et de fait coûteront cher? N'y a-t-il pas eu, à la session de juin, de sévères voix reprochant les coûts décriés comme exorbitants au sujet de la CEP Poya? Je les invite à la cohérence car nous sommes, avec ces postulats, face à une volonté démontrée de jeter l'argent par les fenêtres. Sans fondement, ces postulats le sont aussi car ils ne tiennent absolument pas compte de la réalité qui est celle de notre administration publique et des missions qu'elle doit accomplir.

Comment envisager une baisse des effectifs? Comment imaginer de nouvelles restructurations des tâches, alors que les services d'Etat croulent sous la demande? Les tribunaux sont engorgés, la justice de paix suffoque, le SEJ est en surchauffe, l'administration centrale fait face à un pic de sollicitations jamais connu, ce n'est pas le moment de saper leurs moyens déjà trop faibles.

De l'aveu de chefs de service qui ne sont pas de fervents militants de gauche, je vous le garantis, la gestion de leurs unités devient de plus en plus difficile. Le SPO les constraint à cumuler les engagements en contrats de durée déterminée, les compétences avérées ne peuvent plus être revalorisées par le salaire, les tâches augmentent, la pression s'accélère, le tournus du personnel grimpe en flèche. C'est l'attractivité même de l'Etat comme employeur qui est remise en question.

Se déterminer en faveur d'une analyse visant à obtenir de nouvelles coupes dans le personnel de l'Etat est une erreur; c'est même une aberration en termes de stratégie et de management d'entreprises. Pour garantir un niveau de prestations qui soit digne de notre population, ce sont des moyens à la hausse et non à la baisse qu'il faut envisager. Les postulats présentés vont donc dans le sens contraire et nous vous proposons de les refuser.

Aebischer Susanne (PDC/CVP, LA). Ich stelle fest, dass wir heute hier im Saale eigentlich das gleiche Ziel verfolgen. In der vorherigen Motion ging es darum, dass wir in unserem

Staat, in einer Zeit, wo wir merken, dass es immer ein wenig enger wird, Lösungen finden.

Wenn ich die zwei Postulate lese, sehe ich, dass es darum geht, dass wir Lösungen finden. Wir streiten jedoch darum, wie wir diesen Weg beschreiten wollen.

Als ich letztes Jahr mit Kolleginnen und Kollegen vom Grossen Rat gesprochen habe, waren wir uns einig darin, dass wir die Strategie Mikado von unserem Sparprogramm nicht weiter betreiben möchten. Was meine ich mit der Strategie Mikado? Jeder musste ein paar Stecken bringen. Dann hat der Staatsrat diese geworfen und niemand konnte an einem Stecken ziehen, weil sonst alles zusammengefallen wäre.

Nein, ich glaube, dass wir dies anders angehen sollten. Deshalb – ich spreche im Namen der Fraktion der Christlich-demokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei – noch meine Interessenbindungen: Ich bin Organisationsberaterin und beschäftige mich intensiv mit der Frage, wie sich Organisationen verändern, wobei es in der heutigen Zeit eigentlich immer darum geht, wie eine Organisation effizient, wirtschaftlich usw. operieren kann, um sinnvoll die Leistungen zu erbringen, die erfordert werden. Und ja, die Leistungen unseres Staates sind komplex und wir beeinflussen diese mit unseren Entscheiden, wie wir sie diese Woche getroffen haben – 20 Millionen Franken, die der Staat zusammenkratzen muss, viel Glück George! Es werden dem Staat von heute auf morgen neue Aufgaben überwälzt.

Wenn ich die zwei Postulate analysiere, dann sehe ich, dass es in einem Postulat darum geht, eine Struktur- und Aufgabenüberprüfung zu machen, jedoch mit dem Ziel, Personal zu reduzieren. Beim Postulat von den Kollegen Castella und Ducotterd geht es um die Rationalisierung der Prozesse und darum, zu vereinfachen und zu restrukturieren. Ich möchte ein Beispiel nennen, das für mich illustriert, dass es dringend ist, dass wir Prozesse vereinfachen. Ich habe ein Beispiel von unserer Gemeindepräsidentin in Kerzers erhalten. Es ging um die Ortsplanung, die zur ersten Überprüfung an das entsprechende Amt geschickt wurde. Es kamen Rückmeldungen und anhand dieser Rückmeldungen wurde die Ortsplanung überarbeitet und erneut eingesandt. Meiner Meinung nach wäre es hier logisch gewesen, nur diejenigen Dinge zu überprüfen, die beanstandet worden waren. Nein, es wurde alles noch einmal überprüft. Es gab inzwischen Personalwechsel und es wurden Dinge beanstandet, die bei der ersten Prüfung durchgegangen waren. Diese ineffiziente Behandlung der Dossiers hat zu einer erhöhten Dauer der Prüfung geführt. Wir hätten diese Prozesse aber straffer und effizienter gestalten können. In unserer Fraktion wurde besprochen,

M. Godel, on n'aimerait pas faire une usine à gaz. Je suis d'accord avec vous, en tant que conseillère en organisation, il y a des tendances où cela peut justement arriver en faisant des analyses sur des analyses sur des analyses. Un réponse consiste à analyser des processus et ce n'est pas forcément avec un consultant extérieur que vous allez arriver à trouver la réponse, mais en posant des questions à vos collaborateurs et collaboratrices. Il faut avoir l'intention de vouloir changer et, en premier, il faut que les conseillers d'Etat soient

convaincus. C'est seulement à ce moment-là, que vous pouvez chercher tout ce qui empêche l'efficience et l'efficacité. Il faut analyser les processus de A à Z. Il faut aller là où les choses se passent. Donc, vous ne pouvez pas le déléguer à quelqu'un d'externe, mais il faut parler avec les gens. C'est pourquoi, si vous le faites avec le but de réduire le personnel, vous allez perdre. C'est pour ceci que notre groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique va refuser le postulat Waeber/Zosso, car vous avez besoin du personnel, de vous soutenir, pour changer quelque chose dans l'entreprise. Et à ce moment-là c'est l'Etat.

Donc on vous prie de donner un signal politique et de soutenir le postulat Ducotterd/Castella et de refuser le postulat Waeber/Zosso.

Fasel-Roggio Bruno (ACG/MLB, SE). Unsere Fraktion hat sich mit den vorliegenden Postulaten auseinandergesetzt und ist einstimmig für die Ablehnung der beiden Postulate mit folgender Begründung.

Grundsätzlich haben die Postulate im Staatsrat eine Denkstudie bewirkt. Wenn man die Antworten des Staatsrates aber genau studiert, sind die beiden Postulate überflüssig. Wie in der Antwort des Staatsrates klar zum Ausdruck kommt, hat er bereits die nötigen Analysen vorgenommen und dieses Bewusstsein im Regierungsprogramm 2012–2016 als Herausforderung festgehalten.

Der Staatsrat hält in seiner Antwort weiter fest: Beschränkung der Stellenzahl, keine Lohnerhöhung und Auszahlung der Gehaltsstufenbeiträge erst ab 1. Juli, dies für die Jahre 2014, 2015 und 2016.

Im Weiteren verabschiedete der Staatsrat im Februar 2014 – also dieses Jahr – Richtlinien zur Finanzpolitik für die Jahre 2015–2018. Darin hält er fest, dass die neuen Stellen – ohne das Unterrichtswesen – in den Jahren 2016, 2017 und 2018 auf je 100 VZÄ begrenzt sind.

Aus diesen Gründen ist unsere Fraktion der Meinung, dass der Staatsrat seine Aufgaben wahrnimmt und somit genügend Anstrengungen im Bereich Restaurierung und Strukturüberprüfung wahrnimmt. Somit sind unserer Meinung nach die Postulate überflüssig und können ohne Bedenken abgelehnt werden, denn bei einer Annahme würden keine neuen Aspekte und Analysen dazukommen, außer zusätzlichen Kosten.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). Une partie du groupe libéral-radical est surprise de la réponse que fait le Conseil d'Etat sur les postulats Waeber/Zosso et Ducotterd/Castella. On les a étudiés ensemble et nos considérations sont valables pour ces deux postulats. En effet, déjà à la lecture des comptes, le groupe libéral-radical a activé la sonnette d'alarme concernant les structures de fonctionnement de notre administration cantonale et qu'il y avait des choses à améliorer et des pistes à explorer.

On l'a entendu lors du débat sur le rapport de la CEP Poya: des manques en personnel se font sentir dans certains départements. Une analyse approfondie des besoins en ressources

humaines doit se faire. On remarque aussi que certains services sont surdotés et d'autres sont en manque. L'analyse doit aussi permettre d'étudier si des postes doivent être maintenus, voire déplacés dans d'autres services, car depuis que je suis à l'écoute de la population en tant que député, je constate que certains membres de l'administration font tellement de choses à côté, souvent des responsabilités nommées par le Conseil d'Etat, que de deux choses l'une: soit leur poste n'a pas assez de travail et cela ne justifie pas leur engagement, soit on crée des doublons et la structure n'est pas bonne.

Le groupe libéral-radical s'étonne que le Conseil d'Etat ne veuille pas faire cette étude. Des mesures adéquates doivent être prises et le Conseil d'Etat l'a certainement déjà envisagé. Faire un rapport va permettre de clarifier les choses afin que nos structures s'améliorent. C'est avec ces considérations qu'une grande majorité du groupe libéral-radical va accepter ces deux postulats.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Ces derniers mois, nous avons beaucoup parlé de mesures d'économies, mais finalement très peu de mesures structurelles. Or, les mesures structurelles sont le troisième volet du message sur les mesures structurelles et d'économies adoptées par le Grand Conseil l'automne passé. Le Conseil d'Etat rejette ces deux postulats, mais c'est faire fausse route car ces postulats doivent au contraire aider le Conseil d'Etat à définir et à mettre en place des mesures véritablement structurelles. Le groupe de l'Union démocratique du centre a toujours considéré les mesures d'économies comme insuffisantes et on peut craindre que l'avenir nous donne raison, à savoir que les finances cantonales soient confrontées à une crise structurelle. Des défis importants sont devant nous en matière de finances publiques, qu'il s'agisse de la réduction de la péréquation des ressources ou de la réforme III de l'impôt sur les sociétés, avec les conséquences qui en découlent en termes de recettes. Vous ne pouvez pas faire l'impasse de ces mesures structurelles et il serait sans doute plus habile de se servir de ces postulats pour faire le travail, plutôt que de les combattre.

Le Conseil d'Etat se réfère à l'analyse des prestations de l'Etat effectuée dans les années 2005 à 2010, en prétendant qu'il n'est pas utile de refaire l'exercice. Ces analyses ont déjà 10 ans et vous savez où combien les prestations de l'Etat n'ont cessé de croître ces dix dernières années, grâce aux excellents résultats comptables qui ont suscité l'appétit de tous les secteurs subventionnés. Et je ne parle pas ici des projets lancés à tous vents, sans se préoccuper le moins du monde de leurs coûts. Alors, il ne s'agit pas de faire appel à des consultants externes, toujours onéreux et souvent très au fait des contraintes auxquelles l'administration publique est confrontée. Dans ce sens, je rejoins la position de Mme Aebischer: vous devez responsabiliser vos chefs de service et vos cadres dans la recherche de solutions. Ce sont eux, les chefs de service, qui sont au front et qui sont le plus à même de réévaluer les tâches de leur service, voire de le restructurer. Cela doit faire partie de leur cahier des charges dans la gestion quotidienne de leur service. Je suis le premier à en convenir, il existe des services manifestement sous-dotés en termes de ressources et qui travaillent sous une forte pression. Mais vous conviendrez aussi

avec moi qu'il existe aussi des services surdotés, survivance d'une situation historique qui perdure malgré l'évolution des prestations et des technologies. Dans certains services, des actions peuvent être entreprises rapidement, encore faut-il en avoir le courage politique.

Il est temps que le Conseil d'Etat prenne conscience de la nécessité de réexaminer le catalogue des tâches de l'Etat, le cas échéant de prendre les mesures qui s'imposent pour moderniser l'appareil étatique et le rendre plus efficient. Ces examens doivent venir de l'intérieur et le Gouvernement doit montrer le cap, fixer les objectifs et le tempo.

Maintenant, il faut un minimum de cohérence M^{me} Aebischer: on ne peut pas accepter un postulat et refuser l'autre, du moment que les deux postulats, peu ou prou, proposent la même chose.

Avec ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra la transmission des deux postulats.

Zosso Markus (UDC/SVP, SE). Als Mitunterzeichner des Postulats schliesse ich mich den Äusserungen meines Kollegen Emanuel Waeber an und möchte noch folgende Ergänzungen hinzufügen.

In der Antwort des Staatsrates werden Berichte und Vorstösse zitiert, die ins Jahre 2004 zurückgehen. Zu dieser Zeit konnte noch mit der grossen Schaufel angerichtet werden. Ich stelle fest, dass dies eine andere Zeit war und Sparmassnahmen noch kein Thema waren. Vermutlich wäre es schon damals wichtig und angebracht gewesen, die Führungsfunktionen wahrzunehmen und nicht ungebremst den Personalbestand sukzessive zu erhöhen. Ich rufe in Erinnerung, dass das Sprichwort «Spare in der Zeit, so hast du in der Not» schon etwas auf sich hat.

Herr Staatsrat, Sie haben uns vor zwei Jahren gesagt, dass ein Personalstopp kommen müsse. Ich stelle aber fest, dass die Schaffung neuer Stellen in den Direktionen und in der Zentralverwaltung munter weiter geht. Dies hat absolut nichts mit Struktur- und Sparmassnahmen zu tun.

Ich bin auch ein ehemaliger Landwirt wie Sie, und ein bisschen Bauernschläue ist auch bei mir hängen geblieben. Wir sind heute im Jahre 2014 und Sie schreiben in der Antwort, dass gegenwärtig 12 vom Amt für Personal und Organisation geleitete Organisations- und Coachingprojekte bei verschiedenen Direktionen, Dienststellen und Anstalten im Gange sind. Sie schreiben in Ihrem Fazit, dass der Staatsrat Wert auf eine effiziente Verwaltung und bedarfsgerechte Personalressourcen legt. Da unterstütze ich Sie voll und ganz, mit Betonung auf «bedarfsgerecht».

Zur Bemerkung von Kollege Ganioz: Ich habe eben gesagt, das Personal solle bedarfsgerecht eingesetzt werden. Das heisst nicht, dass ich unbedingt für einen Stellenabbau bin. Zur Bemerkung von Frau Kollegin Aebischer: Sie unterstellen uns, dass wir einen Stellenabbau beantragen und machen wollen und Sie brüsten sich, dass Sie in Personalfragen auch beruflich engagiert sind. Sie sagen, Sie hätten mit vielen Grossräten gesprochen. Es wäre aber vermutlich angebracht

gewesen, wenn Sie das Gespräch auch einmal mit den Postulanten gesucht hätten.

Mit den bereits ausgeführten und laufenden Abklärungen ist es nicht unbedingt nötig, neue Studien zu machen. Was hindert Sie daran, Herr Staatsrat, dem Parlament einen Bericht vorzulegen? Ich bin der Meinung und stelle fest, dass die Vorarbeit bereits zu grossen Teilen geleistet ist und dass die laufenden Projekte bis zu einem von Ihnen zu bestimmenden Stichtag noch einbezogen werden können.

Aus diesen genannten Gründen, werte Kolleginnen und Kollegen, bitte ich Sie, unser Postulat zu unterstützen.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Je m'insurge contre les propos de M. Ganioz, qui pense à ma place. M. Ganioz, je connais les personnes qui travaillent à l'Etat. Elles viennent vers moi, elles disent les problèmes qu'elles ont. Je sais qu'il y a des burn-out, je sais qu'il y a des gens qui ont des problèmes de santé parce qu'ils ont trop de travail. Ces gens-là viennent chez moi et ils me disent que leurs tâches augmentent beaucoup trop. On a beaucoup trop de tâches, on n'arrive plus à faire notre travail. C'est pour ça qu'on a déposé notre postulat et je m'insurge que vous puissiez penser que je veux diminuer le personnel de l'Etat. Ce n'est pas mon voeu et je ne veux pas que vous pensiez à ma place, que ce soit clair!

Lors de la présentation des mesures structurelles et lors de nombreuses séances du Grand Conseil, vous êtes nombreux à avoir demandé de restructurer et simplifier les tâches de l'Etat. Le plan de mesures structurelles empêche d'engager du personnel. L'augmentation de la démographie entraîne une augmentation des tâches. J'ai trop souvent entendu dire «Il suffit de diminuer le personnel et ils feront avec. Ils simplifieront les tâches eux-mêmes.» Non! nous devons aider le personnel en simplifiant les tâches qui sont souvent mises en place par les députés et le gouvernement.

Il y a 18 ans que je suis au conseil communal. J'ai vu les tâches qui se sont agrandies démesurément. Le personnel communal a augmenté et il devient impossible de travailler dans une commune. Comme les tâches augmentent encore, dans dix ans, je ne sais pas comment on fera. Une similitude peut être faite avec le personnel de l'Etat. C'est exactement la même chose étant donné qu'on s'occupe des mêmes tâches à résoudre.

Nous devons revoir certains règlements, certaines lois, certains simples moyens de faire les choses. On a compliqué les choses. Certaines tâches, ce sont les services eux-mêmes qui les ont compliquées, mais sans se rendre compte qu'ils augmentaient en faisant certaines choses et en demandant de faire certaines choses soit à des individus, soit à des requérants. Il est nécessaire de nommer une personne qui suit tout le processus, ceci jusqu'à sa mise en place si l'on veut éviter de faire le travail pour rien. Vous savez qu'on peut inventorier tout ce qu'on veut mais si on n'a pas une personne qui suit tout le processus, qui va dans les services et qui dit: on fait un inventaire, on les énumère et après on applique. On suit jusqu'à ce que l'application soit faite, si rien n'est fait, là oui, on va faire une usine à gaz!

L'analyse des prestations de l'Etat (APE) n'avait rien à voir avec ce que nous demandons étant donné qu'elle visait à diminuer les tâches de l'Etat. Elle ne visait pas à simplifier la manière de faire, elle visait à diminuer les tâches de l'Etat. Si vous lisez la réponse du gouvernement, l'APE parle de postes. On parle de diminution de postes quand on parle de l'APE. L'APE visait à diminuer les tâches, à diminuer les postes, c'est écrit dans la réponse, vous pouvez le lire.

Si on parle aujourd'hui de l'APE, c'est uniquement pour que le postulat ne soit pas accepté. Combien de fois avez-vous entendu parler de l'APE avant que le postulat soit déposé? Avez-vous vu souvent, dans les réponses du Conseil d'Etat, dans différentes interventions, dans différents rapports depuis 2004, ou entendu parler de l'APE? On n'en a quasiment jamais entendu parler. Pourquoi le ressort-on aujourd'hui lorsqu'il y a le postulat? On peut quand même se poser la question de savoir si ce n'est pas uniquement pour que le postulat ne soit pas accepté.

Certaines tâches sont rendues difficiles par des lois, règlements et ordonnances qui n'ont pas été mis en place au bon moment. Elles ont été mises en place à des moments différents l'une de l'autre. On a fait des lois, des règlements et ces tâches sont aujourd'hui comme un puzzle. On a un puzzle qui a été fait avec des pièces qui n'ont pas été faites au même moment, on a des doublons, des choses qui sont faites à double, différentes personnes qui font la même chose. Aujourd'hui, on doit restructurer, trouver de nouvelles solutions par rapport à ça.

Je vous propose d'accepter notre postulat, que vous demandez depuis longtemps parce vous êtes nombreux à l'avoir demandé. Si je vais chercher dans les propositions qui se trouvaient dans les remarques, je pense que même les députés de gauche l'ont aussi demandé. J'aimerais bien rechercher dans les différentes interventions. Vous avez demandé souvent de revoir les tâches de l'Etat, de les simplifier.

Aujourd'hui, je pense que c'est le bon moment pour l'accepter! Je vous remercie d'accepter ce postulat.

Georges Godel, Directeur des finances. Merci à l'ensemble des députés qui se sont exprimés sur ces deux postulats. J'aimerais rappeler qu'effectivement, M. le Député Castella, «gouverner, c'est prévoir» Vous avez parfaitement raison. Je maintiens et pense que tout le monde sera d'accord, raison pour laquelle je vous rappelle que le Conseil d'Etat travaille en permanence dans le but d'améliorer l'efficience des services de l'Etat. Nous ne sommes pas en train de dire «Circulez, y'a rien à voir». Bien au contraire, je pense que tout ce que vous avez dit, M^{mes} et MM. les Député-e-s, nous en sommes conscients. J'ai beaucoup aimé celles et ceux qui se sont exprimés en disant, notamment M^{me} la Députée Aebischer, qu'il ne faut pas faire une usine à gaz, mais je reviendrai sur ce qui est demandé dans le postulat; c'est ça le problème.

J'aimerais rappeler que le Conseil d'Etat a lancé une analyse des prestations (APE). M. le Député Ducotterd dit: «ils la ressortent». J'ai eu l'occasion de lui expliquer en aparté le travail qui est réalisé dans ce domaine. Cela permet de sub-

venir aux besoins nouveaux. L'APE permet de subvenir aux besoins nouveaux décidés par le Conseil d'Etat ou par ce Grand Conseil, liés à la démographie aussi, il faut le répéter. D'ailleurs, dans le cadre des mesures structurelles et d'économies acceptées par le Grand Conseil, vous avez pu lire, à la page 32 du document – c'est mon bestseller quand mes collègues me demandent des postes – que «Pour faire face à leurs besoins complémentaires en postes de travail, les Directions exploitent les résultats de l'inventaire découlant de l'analyse des prestations. Le Conseil d'Etat peut également décider de donner un mandat interne ou externe d'analyse des prestations d'une unité dans la mesure où aucune mesure compensatoire n'est trouvée au sein de la Direction qui sollicite des postes supplémentaires». En outre, nous avons donné plus de souplesse à chaque Direction.

Je vais vous donner maintenant quelques exemples précis du travail réalisé. Notre collègue, Directeur de la sécurité et de la justice, avait des problèmes avec les prisons. Tout le monde connaît ces problèmes, il fallait plusieurs postes. Par rapport à notre situation financière, on a dit clairement que c'était possible de donner de nouveaux postes pour autant que l'on trouve des compensations à l'intérieur des Directions. C'est ça le travail de fond que nous faisons actuellement. Le Directeur de la sécurité a trouvé 2,6 postes en faisant une analyse sur un service, le Service de la protection de la population et des affaires militaires. Il a le mandat de trouver le solde jusqu'à la fin 2016.

Je cite un deuxième service, le SeCA, dont on a tellement parlé. Le Directeur a exigé 4 EPT. Le Conseil d'Etat a donné suite à cette requête en demandant de compenser. Le Directeur a aussi mandaté une étude qui avait déjà été initiée à l'époque par le Service du personnel. On a trouvé des solutions.

Je vous donne un troisième exemple. Tout le monde préconise qu'il faut donner des postes supplémentaires dans les justices de paix. J'ai déjà eu l'occasion de dire dans cette enceinte que quand il y a un problème dans un service, que ce soit les justices de paix, que ce soit au SeCA ou ailleurs, ça ne sert à rien de donner des postes si on ne sait pas s'il y a des problèmes d'organisation et de structures. Le Directeur de la sécurité et de la justice a mandaté la maison Experia pour faire une analyse, qui a été faite avec la collaboration du personnel. Toutes les justices de paix ont été consultées dans le sens préconisé par la députée Aebischer. Un travail de fond a été fait. A la fin, on a constaté qu'il existait effectivement des problèmes de personnel, mais qu'il existe autant de problèmes structurels et d'organisation. Ça c'est le travail du gouvernement qui doit être fait sans cesse. C'est dans cet esprit aussi qu'ont parlé M^{me} la Députée Aebischer et M. le Député Peiry. Je pense que ceci se fait en permanence. Nous n'avons pas attendu les postulats.

Je reviens sur le fond du postulat et je peux vous dire que cela continue. On a modifié les structures pour simplifier les déclarations fiscales. Je vais venir prochainement avec une adaptation de la loi pour pouvoir transmettre les déclarations fiscales en ligne à partir de l'année prochaine. Donc, vous serez saisis incessamment d'un projet de loi qui met encore en œuvre la décision que vous avez prise pour mon-

ter à 9000 francs la déduction fiscale pour les pompiers. C'est aussi une mesure structurelle.

Maintenant, ce qui est demandé dans le postulat, ce n'est pas ce dont ont parlé M^{me} la Députée Aebischer et M. le Député Peiry. Le postulat Ducotterd/Castella demande de définir «les tâches qui peuvent être simplifiées dans les Directions afin d'être plus efficient; les modifications à apporter ainsi que les nouvelles méthodes proposées ou mises en vigueur; la liste de la législation, des règlements et ordonnances qui sont modifiés ou qui nécessitent une adaptation, l'effet estimé de la mesure; la liste des tâches de moyenne et grande importances qui ne dépendent nullement d'une base légale mais de la simple pratique». Mais Messieurs et Mesdames les Député-e-s, s'il faut faire ce travail-là, vous n'avez pas avancé d'un iota. Il faut mieux faire le travail de fond, tel que l'ont décrit M^{me} la Députée Aebischer et M. le Député Peiry. C'est ce que nous faisons actuellement et j'ai donné trois exemples que j'ai cités au nom du gouvernement.

J'en viens au dernier élément. Dans un des deux postulats, on nous demande de réduire le personnel. Tout le monde connaît l'évolution démographique de ce canton. Je peux déjà vous dire qu'on a fait un travail de fond pour essayer d'équilibrer le budget 2015. Nous vous proposerons 64 postes pour l'enseignement. Quand il y a une évolution démographique, vous ne pouvez pas diminuer le personnel, il faut être logique! Encore une fois, sur le fond de tout ce que j'ai entendu, je pense qu'on est d'accord, mais les postulats ne vont pas dans ce sens-là. Moi, je suis acquis à la méthode que l'on suit actuellement avec les collaboratrices et les collaborateurs de l'Etat. C'est ce que nous avons fait avec les justices de paix. C'est ça que nous devons faire. Si vous répondez oui au postulat, on va utiliser des ressources pour vous dire voilà ce qu'il faudrait changer, comme le demande M. le Député Ducotterd et ce n'est pas ça qu'il faut. Gérer, c'est prévoir mais ce n'est pas écrire des rapports, c'est faire le travail.

Avec ces considérations, je vous demande de refuser ces postulats en admettant que j'ai bien compris votre objectif: il faut faire ce travail. Gérer, c'est prévoir et nous aurons bien besoin de prévoir pour les années à venir sachant les décisions que vous avez prises ces derniers jours.

- > Au vote, la prise en considération du postulat 2013-GC-87 Zosso/Waeber est refusée par 49 voix contre 27. Il n'y a pas d'abstention.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

Ont voté oui:

Bertschi (GL, UDC/SVP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Waeber (SE, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 27.*

Ont voté non:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Rogg (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brülhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Thomet (SC, PS/SP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 49.*

- > Au vote, la prise en considération du postulat 2013-GC-80 Ducotterd/Castella obtient 37 oui et 37 non; il y a 1 abstention. La présidente tranche en faveur de la prise en considération du postulat.
- > Cet objet est ainsi transmis au CE pour élaboration d'un rapport dans le délai d'une année.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 37.*

Ont voté non:

Baechler (GR, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Rogg (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Mäder-Brülhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Mesot (VE, UDC/SVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP). *Total: 37.*

S'est abstenu:
Peiry (FV, UDC/SVP). Total: 1.

- La séance est levée à 12 h 15.

La Présidente:

Katharina THALMANN-BOLZ

**Motion 2013-GC-70 Emanuel Waeber/
Stéphane Peiry
(modification de la loi du 12 mai 2011 sur la
Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat)¹**

Retrait

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE). En mon nom et au nom de mon collègue cosignataire de la motion, le député Stéphane Peiry, je vous informe que nous allons retirer la motion concernant la modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Les raisons suivront lors du débat de la révision de cette loi.

> Cette motion est ainsi rayée du rôle.

Communications

La Présidente. J'ai encore une communication importante, je vous prie d'y prêter attention, s'il vous plaît.

Zur ersten Mitteilung: Sie haben auf Ihren Pulten nun den Text der Resolution in Deutsch und Französisch erhalten, für die Beratung morgen Freitag.

Zweite Mitteilung: Heute müssen wir uns von einem Parlamentarier verabschieden, der erst seit etwas mehr als einem Jahr im Rat sitzt. Patrick Schneuwly hat aus beruflichen Gründen sein Mandat als Grossrat per Ende Septembersession 2014 niedergelegt. Heute ist leider sein letzter Tag hier im Rat. Herr Schneuwly war Mitglied der Sozialdemokratischen Fraktion und der Petitionskommission.

Lieber Patrick, im Namen des Freiburger Parlaments danke ich Dir für dein Engagement zu Gunsten der Freiburger Bevölkerung. Die allgemeine Schulbildung und das Wohl der Kinder lagen Dir am Herzen. Ich wünsche Dir im Namen des Grossen Rates für die Zukunft nur das Beste.

Danke vielmals für dein Engagement. (*Applaus.*)

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, secrétaire générale

Marie-Claude CLERC, secrétaire parlementaire

¹ Déposée et développée le 23 septembre 2013, BGC p. 2061; réponse du Conseil d'Etat le 29 avril 2014, BGC mars 2014 pp. 1112 ss.