

dération dans sa politique des agglomérations compte les trois communes fribourgeoises de Schmitten, Wünnewil-Flamatt et Bösinggen dans l'agglomération de Berne. Il est important de compter de plus en plus avec des régions fonctionnelles – là, je suis tout à fait d'accord – mais cela a comme danger que la cohésion du canton, notamment d'un canton bilingue comme le canton de Fribourg, est fortement mise sous pression. Les conséquences de ce développement démographique très fort sont multiples. Nous avons essayé de décrire les conséquences pour l'économie, pour la société mais également pour le territoire et l'environnement. Là, face à ces différentes constatations, on doit se demander quelle appréciation on doit faire et quelles mesures on doit prendre? Il est difficile de dire si la croissance démographique est en soi bonne ou mauvaise. Au-delà de cette question de nature plutôt philosophique, il s'agit de savoir comment gérer cette évolution. C'est la raison pour laquelle le gouvernement fribourgeois a accordé une attention toute particulière à la démographie dans le cadre de l'élaboration de son programme gouvernemental. Là, vous avez pu lire dans le rapport les différents domaines, les différents défis, comment le Conseil d'Etat propose de mener une politique de l'avenir et en impliquant les différents résultats de cette étude démographique.

J'arrive à la conclusion. La croissance forte de la population n'est pas un fait pour se plaindre. Bien au contraire, c'est un bon signe, un aspect positif pour la dynamique de la société et aussi de l'économie mais il faut être vigilant. Cette croissance démographique poussée représente également un grand défi pour le gouvernement et le parlement. Il faut l'accompagner de très près et développer une stratégie convaincante. Là, j'aimerais, en guise de conclusion, souligner deux points: Premièrement, l'aménagement du territoire jouera un rôle primordial. Il faut pouvoir définir clairement comment le développement territorial doit se présenter à l'avenir; avec la nouvelle LATeC, un cadre propice est à disposition. Un deuxième point: La création de places de travail intéressantes est un autre défi continu. Nous devons pouvoir profiter de cette croissance démographique et de la formation de beaucoup d'étudiants en leur offrant des emplois intéressants sur notre territoire et éviter ainsi que les étudiants, la plupart des étudiants, après leurs études, ne partent dans les autres cantons.

Avec ces quelques remarques, je vous prie, au nom du Conseil d'Etat, de bien vouloir prendre acte de ce rapport.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

### Projet de loi N° 110

#### portant révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur les communes<sup>1</sup>

Rapporteur: **Markus Ith** (PLR/FDP, LA).

Commissaire: **Pascal Corminbœuf**, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.

#### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Comme vous avez pu le constater en consultant le présent projet de loi, nous sommes devant une multitude de modifications ou plutôt d'adaptations d'articles dans différentes lois. Suite à différentes motions et, par force, une adaptation à la nouvelle Constitution, il a été nécessaire de revoir principalement la loi sur l'exercice des droits politiques et la loi sur les communes. En résumé, on peut dire que le Grand Conseil va se prononcer sur des modifications obligatoires, nécessaires, justifiées et adéquates à la situation actuelle.

Zusammenfassend kann erwähnt werden, dass es bei den Gesetzesänderungen hauptsächlich um folgende Themengebiete handelt: Regelungen bezüglich dem Ablauf und den technischen Hilfsmitteln bei Abstimmungen, Fragen im Zusammenhang mit dem Stimmregister und Einführung eines Registers für politische Parteien, Zusammensetzung und Konstituierung des ersten Gemeinderats nach einer Gemeindefusion, Regelung bezüglich dem Wohnsitzwechsel eines Gemeinde- oder Generalrates.

La commission a siégé à une reprise le 12 janvier 2009 en présence de M. le Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts, de M<sup>me</sup> Brigitte Leiser, cheffe de service adjointe du Service des communes et de M. Christophe Maillard, conseiller juridique de la Direction. La commission a examiné le projet avec exactitude et reconnaît l'utilité et la nécessité de l'ensemble des modifications. Il salue tout particulièrement la prise en compte des différents commentaires arrivés au cours de la consultation. Elle a également pris acte que l'Association des communes est également favorable aux modifications proposées.

Pour toutes ces raisons, la commission, en présence de tous ses membres, est entrée en matière sur le projet de loi et l'a adopté dans sa version initiale, à part une petite modification rédactionnelle dans le texte français sur laquelle je vais revenir lors de la lecture des articles.

Je vous invite donc à faire de même.

**Le Commissaire.** Par principe, la loi sur l'exercice des droits politiques est une loi qui est toujours en mutation – on pourrait dire en révision – et, si possible, en amélioration. Quelques améliorations ont été apportées, comme l'a dit M. le Rapporteur, suite à des motions acceptées dans ce Grand Conseil mais il y a surtout la fin de la mise en application de toutes les exigences de la nouvelle Constitution.

C'est dans cet esprit-là que je vous invite à accepter toutes les modifications proposées.

<sup>1</sup> Message pp. 211ss.

**Peiry-Kolly Claire** (*UDC/SVP, SC*). Pour ces deux révisions partielles des lois sur l'exercice des droits politiques et loi sur les communes, le groupe de l'Union démocratique du centre a pris acte qu'elles abordent essentiellement des questions techniques afin de les adapter à la Constitution, d'une part, et qu'elles sont, d'autre part, en plus de quelque autre changement et adjonction, une mise en application des motions énoncées dans le message du Conseil d'Etat. Le commentaire des articles démontre que l'ensemble des modifications proposées apporte effectivement des améliorations opportunes. Les communes sont les premières concernées dans l'application de ces lois. A ce sujet, le Conseil d'Etat relève dans son message que la mise en consultation de cet avant-projet a été bien accueillie puisque sur 105 réponses reçues, 87 réponses proviennent des communes individuelles et les 3/4 de ces communes ont déclaré soutenir la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises. Cette annotation est intéressante, d'autant plus que l'on peut constater avec satisfaction que le Conseil d'Etat a tenu compte des remarques formulées lors de la procédure de consultation. Il nous appartient aussi d'en tenir compte.

Deux rajouts à la loi sur l'exercice des droits politiques: celui traitant du dépouillement anticipé qui, effectivement, répond à l'évolution de la pratique des citoyens, qui sont de plus en plus nombreux à voter par dépôt ou par correspondance. A ce sujet, notre groupe a pris acte que toutes les mesures nécessaires à la sécurité d'un dépouillement anticipé, au secret du scrutin, seront ordonnées par le Conseil d'Etat, ce qui, bien évidemment, facilitera le travail du bureau électoral mais surtout ordonnera des mesures identiques pour toutes les communes, tout comme – pour les communes qui le souhaitent – l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations. Ces deux propositions vont contribuer à une transmission un peu plus rapide des résultats.

La complémentarité de l'article 48 – permettez-moi l'adage «Mieux vaut prévenir que guérir» – clarifie avec raison la situation d'une personne élue mais considérée démissionnaire en cas de changement de domicile. Le message du Conseil d'Etat précise que lorsque les modifications proposées auront été apportées aux lois respectives, l'ensemble de la législation fribourgeoise en matière de droits politiques pourra être considéré conforme à la Constituante. Néanmoins, et il en fait mention, il reste encore un travail conséquent: la question de la définition et redéfinition des cercles électoraux dans la loi. Cette question, objet d'un travail en cours, nous donnera l'occasion d'y revenir. Pour l'instant, c'est le point d'interrogation à ce sujet sensible. Quant à l'amendement Ducotterd que nous avons eu sur nos bureaux ce matin, j'ai deux questions au Conseil d'Etat. Les conventions de fusion sont-elles limitées dans le temps ou éternelles? Si éternelles, une modification peut-elle intervenir sans que la loi des communes en fasse mention?

Avec ces quelques considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre accepte l'entrée en matière de ce projet de loi.

**Brodard Vincent** (*PS/SP, GL*). Le groupe socialiste a examiné le projet de loi et entre en matière sur les révisions proposées. Au vu du fait que bon nombre d'arguments ont déjà été donnés, je me contenterai de dire qu'une grande majorité de ces adaptations résulte de motions acceptées par le passé ainsi que de deux nouveautés introduites par la Constitution cantonale. En outre, l'évolution des pratiques démocratiques rend indispensable l'adoption de certaines règles du jeu pour répondre aux exigences de nouvelles technologies ainsi que l'adoption de règles concernant les élections d'autorités communales. En résumé, le groupe socialiste soutiendra ce projet.

**Crausaz Jacques** (*PDC/CVP, SC*). Le groupe démocrate-chrétien a examiné le projet de loi portant révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur les communes et du message n° 110 qui l'accompagne. Nous saluons la pertinence de l'ensemble des adaptations proposées et nous considérons qu'elles représentent une mise en application adéquate des dispositions concernées de la nouvelle Constitution et qu'elles constituent des réponses appropriées aux interventions parlementaires dont les propositions ont été intégrées à cette révision. Nous approuvons également les autres modifications incluses dans ce projet, en particulier l'inscription désormais dans la loi des nouvelles techniques de dépouillement des résultats des votations ainsi que les précisions apportées aux règles à appliquer dans de nombreuses situations qui pouvaient encore faire problème lors de la constitution des autorités communales, spécialement en cas de fusion de communes. Le groupe prend acte que la définition, ou plutôt la redéfinition des cercles électoraux fera l'objet d'un projet ultérieur.

Le groupe soutiendra ce projet tel qu'il ressort des délibérations de la commission parlementaire et vous invite à en faire de même.

**Kolly René** (*PLR/FDP, SC*). Le groupe libéral-radical a traité avec attention ce projet de loi portant révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur les communes. Nous relevons que cette révision partielle comprend 18 modifications découlant, comme il a déjà été dit, de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution ainsi que des motions acceptées. Une seule modification est proposée directement par le Conseil d'Etat, celle qui oblige à la démission tout élu communal qui changerait de domicile politique au cours de la législature. Nous relevons aussi que la loi sur l'exercice des droits politiques est soumise à des modifications constantes et que la révision de la loi sur les communes prend toute son importance dans le contexte des fusions de communes à venir.

Le groupe libéral-radical soutient l'entrée en matière de ce projet et vous invite à en faire de même. Des colègues interviendront à la lecture des articles.

**Savary Nadia** (*PLR/FDP, BR*). Etant syndique moi-même d'une commune fusionnée depuis quatre ans, personnellement, mis à part le principe scellant la fusion entre les entités concernées, je me demande quelle valeur peuvent encore avoir les arrangements inscrits

dans une convention de fusion au-delà – disons – d’une législature dès son entrée en vigueur. Eh oui, quelle valeur? Car la nouvelle commune a grandi, évolué, donc changé dans de nombreux domaines. Que faire si la majorité d’une assemblée communale ou d’un conseil général aimerait après 5, 8 ou 10 ans partir dans une autre direction sur un objet de la convention, un objet qui serait tout à fait louable et juste en raison de l’évolution financière, démographique ou économique de la commune?

En ce qui nous concerne, une fusion des cercles scolaires avec d’autres communes a été inscrite dans notre convention. Aujourd’hui, nos communes ont évolué démographiquement et remplissent les conditions du Département de l’instruction publique, de la culture et des sports quant à la grandeur critique à atteindre pour nos écoles. Or un arrêté du Conseil d’Etat nous impose à court terme d’unir nos cercles scolaires car justement cela fait partie de notre convention. Alors je me pose la question, mis à part le principe du mariage, est-ce que les dispositions de la fusion ont encore toute leur force de loi dans le temps? Imaginez 5, 10, 15, 20 ans après! Il y a quelque part un non-sens. La nouvelle entité doit pouvoir user de sa pleine autonomie afin de pouvoir agir et réagir en toute démocratie en fonction de ses propres défis, du présent ou à venir, et dans le souci du bien-être de ses habitantes et habitants. Pour ma part, la réponse est claire et d’autant plus limpide que figer une convention de fusion *ad aeternam* nuit aux fusions car ce serait contraire aux exigences auxquelles pourrait être confrontée la commune pour son développement donc, je le rappelle, pour le bien-être de sa population.

**Le Rapporteur.** Je remercie tous les intervenants de groupes et constate que l’entrée en matière n’est pas combattue. Par rapport à la question de M<sup>me</sup> la Députée Claire Peiry-Kolly, je laisse M. le Commissaire répondre à cette question.

**Le Commissaire.** Merci à tous les intervenants. Pour la question des cercles électoraux que M<sup>me</sup> Peiry et M. Crausaz ont soulevée, vous rappelez-vous qu’en début de cette législature vous avez prorogé les cercles électoraux jusqu’en 2011? Je vous avais, à l’époque, informé qu’un comité de pilotage planchait, comme le demande la Constitution, sur les structures territoriales puisque dans la Constitution on ne dit pas combien on doit avoir de districts. Dans ce cadre-là, on analyse non seulement nos structures pour savoir si elles sont bonnes, s’il faut les maintenir en l’état, ce qui est aussi une possibilité, mais en même temps on était chargé d’examiner les cercles électoraux. Un rapport, qui viendra au Grand Conseil, sera soumis au Conseil d’Etat encore en 2009. Il donnera l’état de la question. Il est fort probable qu’il n’y aura aucune modification et que le Grand Conseil, en tout cas en l’état pour les cercles électoraux, sera appelé à proroger encore pour une législature les cercles électoraux parce que s’il y a des modifications territoriales, elles prendront du temps, elles devront être mises en consultation et je crois qu’il n’y a pas de crainte à avoir de côté-là.

Pour l’autre question soulevée par M<sup>me</sup> Savary, je suis bien d’accord avec elle qu’une convention de fusion devrait pouvoir s’adapter aux nouvelles conditions. Elle devrait aussi être respectée par tous ceux qui l’ont signée et je me propose de répondre plus précisément à ses remarques dans le cadre de l’étude de l’amendement de M. Ducotterd; on aura l’occasion de revenir sur cet objet-là. Cependant, je lui confirme que son idée de souplesse devrait être celle qui préside et que, jusqu’à maintenant, l’autorité de surveillance n’a jamais dû intervenir en cas de modification ou de réorientation de la convention de fusion parce qu’on a toujours respecté l’autonomie de la nouvelle commune. J’aurai l’occasion d’y revenir dans l’examen.

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

### Première lecture

ART. 1

ART. 34 AL. 1

**Le Rapporteur.** Die Änderung des Ausdruckses «Amtsperiode» durch «Legislaturperiode» wird noch in einigen anderen Artikeln folgen, ich werde darauf dann nicht mehr eingehen.

– Adopté.

ART. 2

PRÉAMBULE

– Adopté.

ART. 4 AL. 1<sup>BIS</sup> (NOUVEAU) ET ART. 5 AL. 1 ET AL. 3 ET 4 (NOUVEAUX)

**Le Rapporteur.** Diese Artikel betreffen das Stimmregister. Die Kommission ist sich bewusst, dass wir hier eine Öffnung machen. Wir sind aber der Meinung, dass der Datenschutz dennoch gewährleistet ist.

**Le Commissaire.** Il s’agit de respecter ici la protection des données, comme vient de le dire M. le Rapporteur. Pas d’autres commentaires.

– Adoptés.

ART. 22 À ART. 22C (NOUVEAU)

**Le Commissaire.** Même si le canton de Fribourg a fait beaucoup de progrès dans la rapidité du dépouillement, il s’agit aussi de s’adapter aux pratiques des autres cantons et ainsi d’accélérer le dépouillement du vote par correspondance ou vote anticipé qui est de plus en plus nombreux. Dans ce sens-là, je vous invite à accepter les modifications proposées ainsi que les mesures de sécurité qui vont avec.

– Adoptés.

ART. 43 AL. 2

**Le Rapporteur.** C’est ici que la commission vous propose de faire une modification rédactionnelle du texte français qui ne figurait pas sur les papiers que

vous avez reçus. Je vous donne le texte, à l'article 43 al. 2 dont la teneur en français sera: *«Les listes peuvent être modifiées jusqu'au lundi qui suit la date limite du dépôt de listes, à 12 heures.»* Cela ne change rien au fond de la problématique, c'est juste une clarification par rapport au texte.

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à cette clarification. Pour tous ceux qui ont été candidats dans leur commune, rappelez-vous, certaines fois vous acceptez d'être candidat parce que vous êtes en bonne compagnie sur la liste. Il peut arriver que quelqu'un se retire entre 10h et 12h et cela aurait peut-être changé votre propre décision. Il s'agissait de clarifier ici et que ce soit bien la liste déposée à midi qui fasse foi et non pas celle qui est déposée, parfois un petit peu sous forme de jeu, quelques heures avant. C'est des pratiques qui ont eu cours dans le canton.

– Adopté avec une modification d'ordre rédactionnel.

ART. 47 AL. 2, 2<sup>E</sup> PHR. (NOUVELLE) À ART. 57 AL. 2, 2<sup>E</sup> PHR. (NOUVELLE)

**Le Commissaire.** Là, il s'agit de l'adaptation de la motion de M<sup>me</sup> la Députée Cotting pour harmoniser au maximum les dépôts des listes. Pas d'autres commentaires.

– Adoptés.

ART. 65 AL. 1 À ART. 109 AL. 1

– Adoptés.

ART. 117 AL. 1<sup>BIS</sup> (NOUVEAU) À ART. 124 AL. 2, 125 AL. 1 ET 2, 126 AL. 2 ET 127 AL. 2

**Le Rapporteur.** Es handelt sich bei diesen Artikeln um eine Verlängerung von Fristen. Es wurde bemerkt, dass die Frist von 180 Tagen in vielen Fällen nicht genügt. Diese wird ersetzt durch ein Jahr.

**Le Commissaire.** Avec la meilleure volonté du monde, on n'arrive pas toujours à respecter le délai des 180 jours parce qu'il faut aussi tenir compte des initiants ou des référendaires qui doivent fournir un texte, il y a les délais d'impression. Et, plutôt que d'être toujours un peu en delà des 180 jours, le Conseil d'Etat a hésité à vous proposer de passer à 270 mais il vous propose, pour simplification, le délai d'une année, tout en promettant d'être le plus rapide possible et d'être le plus près possible des 180 jours qui sont aujourd'hui dans la loi. Il ne s'agit pas de perdre du temps mais simplement de ne pas toujours être hors délai.

– Adoptés.

INTITULÉ DE LA SUBDIVISION PRÉCÉDANT L'ARTICLE 128 À ART. 136D

**Le Commissaire.** Je crois qu'il est important qu'on précise ici qu'il s'agit toujours des derniers comptes adoptés par le Grand Conseil. D'ailleurs, en début d'année, le Conseil d'Etat fixe le montant à partir des

derniers comptes approuvés pour que les choses soient très claires, soit pour les référendaires, soit pour les initiants.

– Adoptés.

ART. 137 AL. 2 À ART. 149B (NOUVEAU)

– Adoptés.

ART. 158 LET. D (NOUVELLE)

**Le Commissaire.** Il s'agit d'empêcher que certains publicitaires utilisent abusivement les listes électorales. C'est simplement un ajout qui nous paraît nécessaire.

– Adopté.

ART. 3

REMPLACEMENT DE TERMES

– Adopté.

ART. 11 AL. 1

**Le Commissaire.** Il s'agit de préciser dans la loi combien de fois au minimum doivent se réunir les assemblées communales ou les conseils généraux.

– Adopté.

ART. 37 AL. 1 ET ART. 51<sup>BIS</sup>

**Le Commissaire.** Pour l'article 37, il s'agit exactement du même principe que pour l'assemblée communale mais adapté au conseil général. Pas d'autres commentaires.

– Adoptés.

ART. 54 AL. 2 À ART. 58A (NOUVEAU)

**Le Rapporteur.** Hier ist vor allem Artikel 58a (neu) zu erwähnen: «Die provisorische Konstituierung im Zuge einer parlamentarischen Initiative». Hier wurde die Anpassung gemacht.

– Adoptés.

ART. 115 AL. 4 ET 4<sup>BIS</sup>

– Adopté.

ART. 135 TITRE MÉDIAN, AL. 1, 3<sup>E</sup> PHR. (NOUVELLE), AL. 2 ET AL. 3, 2<sup>E</sup> PHR. À ART. 137

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** Le Conseil d'Etat précise au point 4.7 qu'une convention de fusion reste juridiquement valable même si les clauses de celle-ci perdraient de leur importance. Une telle rigidité peut autant être un motif de refus qu'un manque de garantie. Une fusion mal préparée n'apporte pas les avantages attendus. L'exemple cité où l'on parle des bâtiments scolaires qu'il est prévu de garder dans chaque ancienne commune est certainement l'un des problèmes les plus fréquents. Après un certain temps et après que l'eau a coulé sous les ponts, la vision est différente. La nouvelle commune forme une unité.

Certaines modifications permettent de faire des économies d'échelle et d'apporter une meilleure prestation en centralisant certains domaines comme les écoles. La bibliothèque scolaire, le système informatique, le travail du corps enseignant, sont des exemples où une amélioration importante peut être faite en diminuant le nombre de bâtiments scolaires. Nous devons permettre cette évolution nécessaire tout en apportant une certaine garantie sur une durée de dix ans durant lesquels les clauses de fusion ne peuvent pas être modifiées et ainsi laisser du temps aux communes fusionnées pour former une réelle unité et ceci pour autant qu'il n'y ait pas de délai d'expiration prévu dans la convention. Il est évident que l'impôt ainsi que le montant des différentes taxes ne peuvent pas être définis pour une durée dépassant deux ans.

Je vous donne la teneur de ma proposition:

**Art. 137a (nouveau)** Modification ultérieure de la convention de fusion

<sup>1</sup> Pour des motifs importants, l'assemblée communale ou le conseil général de la commune issue de la fusion peut modifier la convention de fusion. La modification ne peut pas remettre en cause la fusion et peut être proposée au plus tôt après un délai de dix ans si la clause remise en question ne contient pas de délai d'expiration. Les différentes taxes et l'impôt communal peuvent être modifiés après un délai de deux ans suite à la fusion.

<sup>2</sup> Les modifications de conventions de fusions sont soumises au Conseil d'Etat pour approbation. Elles n'ont pas à être ratifiées par le Grand Conseil.

Mesdames et Messieurs, cet amendement clarifie les garanties données aux anciennes communes autant que les possibilités de modification et permet de lever un doute important. Afin de favoriser une évolution positive des communes fusionnées, je vous remercie d'accepter cet amendement.

**Lauper Nicolas (PDC/CVP, SC).** Par mon intervention, je voudrais vous faire part du souci personnel que le conseil communal a, que nous avons dans notre commune de Le Mouret, commune fusionnée au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Effectivement, nous avons une convention de fusion, convention que j'ai là dans mes mains. Le problème qui nous occupe est exactement celui que vient de dire mon collègue, c'est celui de l'article 16 «Ecoles». Je me permets de vous lire l'article: «*La nouvelle commune forme un cercle scolaire géré par une commission scolaire. Les quatre bâtiments d'école de Praroman, Bonnefontaine, Essert et Zénauva sont maintenus avec leurs classes respectives.*» C'est un souci actuellement pour le conseil communal et pour notre commune. Je ne dirai pas que la fusion ou la convention de fusion a été mal préparée. Des groupes de travail ont œuvré, des commissions ont œuvré pour cette fusion. Il y avait notamment des commissions pour les forêts, des commissions pour les écoles. Il y a effectivement des vœux qui ont été émis lors de cette fusion. En aucun cas, je ne voudrais mépriser le vœu des citoyens qui ont accepté la fusion, qui ont voté la fusion, donc je peux rejoindre tout à fait – et j'admets

encore aujourd'hui – la convention. Il faut savoir que quand, dans une convention on met le nom de la nouvelle commune, on met les armoiries, on parle de la bourgeoisie, du patrimoine, du coefficient d'impôts, etc. Tout ça, c'est effectivement des articles qui, à la limite, peuvent rester. Mais il est vrai que maintenant quand je discute avec certains d'entre vous ici ou avec d'autres personnes et qu'on me dit que cette convention est à jamais figée, j'ai quand même un certain problème avec l'échéance de cette convention. J'en ai parlé hier soir lors de la séance du conseil communal avec mes collègues et mes collègues disent aussi: «*Mais le Grand Conseil ne peut pas tout simplement dire: On ne peut rien faire.*» Alors, effectivement, cet article sur les écoles a été ainsi intitulé mais les temps changent, les éléments changent. Aujourd'hui, nous sommes confrontés avec l'introduction de la deuxième année d'école enfantine. Nous devons agrandir ou reconstruire et pour cela le conseil communal doit prendre des décisions, quitte à dire: «*On ne peut plus maintenir quatre bâtiments d'école.*» On part sur l'idée de dire: «*On veut deux bâtiments principaux.*» L'idée n'est pas de dire que les autres bâtiments pourraient être vendus ou je ne sais quoi. On a l'idée de faire une crèche maternelle dans un bâtiment ou l'accueil extrascolaire dans l'autre mais la convention est claire. Elle dit *maintenir les écoles avec leurs classes respectives*. Même en mettant une crèche et même si on vient devant l'assemblée communale representer la modification de cette convention, il se peut toujours qu'un citoyen fasse recours contre la décision de l'assemblée communale et on est quand même bloqué.

Je voulais quand même vous faire part, personnellement, et vous rendre attentifs aux problèmes que les communes fusionnées ont ou qu'il peut y avoir avec une convention qu'on a entre les mains.

**Aebischer Bernard (PS/SP, SC).** La proposition de cet amendement n'a pas été faite lors de la commission et n'a donc pas pu être débattue. D'autre part, il nous semble pas judicieux que cet amendement figure dans cette loi et qu'il pourrait faire l'objet d'un nouveau décret.

Le groupe socialiste rejettera cet amendement.

**Bachmann Albert (PLR/FDP, BR).** Je crois qu'ici on a vraiment un problème de savoir comment est-ce qu'on fonctionne et où s'arrête et où commence finalement l'autonomie communale? Je serais très content, par une réponse du commissaire du gouvernement, de savoir effectivement à partir de quel moment c'est l'autonomie communale qui prime après une fusion. Qu'il y ait une convention de départ avec peut-être un délai qui soit prévu soit dans la convention, soit dans la loi sur les communes, à lui de nous dire comment vous fonctionnez actuellement pour ces cas justement qui viennent d'être précisés, soit par la commune de Cugy, soit par notre collègue Nicolas Lauper parce que c'est effectivement un problème! On fusionne pour être plus rationnel, plus économique, pour rassembler les forces de plusieurs communes et on fige pendant des années si effectivement cette convention est *ad aeternam*. Il faut vraiment se poser les bonnes questions. Je sais

aussi que la Conférence des préfets a, elle, rejeté et mis la pression pour rejeter finalement un assouplissement dans ce sens-là parce que les préfets avaient peur que les fusions ne se feraient pas si on n'avait pas une convention ferme et à long terme. Mais où est l'autonomie communale? M. le Commissaire du gouvernement, je compte sur votre réponse. Cela fera pencher la balance pour voter oui ou non à cet amendement.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** C'est à titre tout à fait personnel, c'est suite à l'exemple de M. Lauper, que je veux quand même exprimer un certain scepticisme. Lorsque vous faites des fusions, j'imagine que des promesses ont été faites aux différentes communes. Là, c'est typiquement une promesse aux citoyens pour accepter la fusion en disant: «N'ayez crainte, vous garderez l'école!» Est-ce qu'on peut 6 ans après, même pas, dire: «Oui, on vous a promis ça, mais voyez maintenant ce serait quand même plus rationnel, il y a la deuxième année.» Moi, je pense que les citoyens ont le droit qu'on respecte les promesses qui ont été faites! Je ne dis pas sur 50 ans mais là, il y a quand même des promesses qui sont faites et on doit respecter ces promesses-là, tout en évitant de tomber dans l'abus de droit. Mais d'aller, après simplement 6 ans, modifier ces promesses, moi je vous dirais que pour le citoyen il y a une perte de confiance dans ses autorités. Ca, il faut quand même le respecter!

Alors la même chose qu'a dit M. Bachmann, j'attends la réponse de notre commissaire pour éviter justement qu'il n'y ait plus de fusions parce qu'on a trop peur qu'ensuite la commune fusionnée change la vision des choses.

Je vous remercie.

**Ackermann André (PDC/CVP, SC).** Je pense que dans ce domaine-là, il faut absolument garder une certaine souplesse. La question est de savoir s'il faut prévoir une disposition dans la loi ou pas. Je suis personnellement plutôt favorable à ne pas prévoir une telle disposition dans la loi mais il faut avoir une certaine souplesse. Chaque convention de fusion pratiquement prévoit un taux fiscal mais il est bien évident que ce taux fiscal pourrait bien éventuellement avoir une durée que d'une année si, au bout d'une année la cote d'alerte de 5% est dépassée, il faudra bien modifier le taux fiscal. Je crois aussi qu'on pourrait arriver à une situation, qu'on appelle de «patt» en échecs, si on prend la problématique des bâtiments scolaires. Si on donne une garantie qu'on va garder les 4 bâtiments scolaires de la commune fusionnée et qu'on doit aller en assemblée communale pour proposer un investissement pour rénover ces bâtiments et que l'assemblée communale refuse cet investissement parce qu'elle estime qu'il faut qu'on rationalise, que fait-on? Cela veut dire que le conseil communal est complètement bloqué. Je crois qu'une souplesse est absolument nécessaire. Il faudrait aussi éviter certainement dans les conventions de fusion de faire des promesses. Je sais, parfois ces promesses sont faites pour que la fusion soit acceptée mais, à la limite, il vaut peut-être mieux accepter un échec d'une fusion plutôt que de faire des

promesses qui sont difficiles à tenir ou impossibles à tenir.

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** Une chose que je voudrais peut-être ajouter, c'est que l'amendement prévu oblige les communes qui veulent déroger à ces 10 ans à mettre un délai d'expiration. Si un délai d'expiration est mis dans la convention ou est mis dans une clause, le délai de 10 ans n'est pas valable et peut être modifié avec ce délai d'expiration. Cela oblige donc depuis aujourd'hui, si on accepte cet amendement, à mettre un délai d'expiration dans les conventions.

**Le Rapporteur.** Effectivement, la commission n'a pas débattu de cet amendement vu qu'il est venu sur les pupitres hier ou ce matin. A titre personnel, je dirais que les communes étaient quand même souveraines pour accepter la convention et qu'une nouvelle commune fusionnée devrait aussi être souveraine pour s'adapter dans tous les domaines possibles, c'est-à-dire qu'elles pourraient s'adapter à toutes les modifications qu'elles doivent faire.

**Le Commissaire.** Je crois que M. le Député Ackermann l'a dit, certaines fusions, si on ne met pas des choses très précises dans les conventions, ont parfois de la peine à être votées. Je me rappelle très bien de l'assemblée de la future commune du Mouret, où il y avait plus de 400 personnes et où il y a eu des dizaines de questions qui avaient été posées, notamment sur les écoles et les transports scolaires; c'était des points très sensibles. Il est vrai que le fait que certaines garanties figurent dans la convention permettent donc d'adhérer à la fusion. Mais il ne faut pas perdre de vue que jusqu'à maintenant les autorités de surveillance n'ont jamais été appelées à intervenir en cas de non-respect ou de modifications voulues par le nouveau législatif communal. A ma connaissance, il n'y a jamais eu d'intervention, ni de citoyen qui réclamait parce qu'on aurait changé ou modifié certaines conventions.

Le député Ackermann l'a aussi dit, on met un taux d'impôt dans la convention de fusion mais, l'année suivante, la situation peut être très différente, soit en positif, soit en négatif. C'est nécessaire que la commune puisse aussi avoir cette marge de souplesse. J'imagine assez mal que dans chaque article – il y en a en général une vingtaine – on dise pour combien de temps, en tout cas pour ceux dépassent simplement le nom ou bien les armoiries, qu'on dise cet article est valable dix ans, l'autre deux ans, etc. Cela me paraîtrait un peu compliqué même si je trouve que les remarques qui ont été faites ici sont justifiées.

Ce que je peux vous proposer, et certains députés l'ont suggéré, on va venir encore cette année avec un nouveau décret sur les fusions et je vous propose qu'on traite non pas en mettant dans la loi ce qui peut apparaître comme beaucoup trop lourd mais en mettant dans le nouveau décret sur les fusions que vous approuverez, suite à la motion Boivin/Haenni, un article qui traiterai spécifiquement de la valeur de ces conventions de fusion, de leur longueur et qui s'adapterait aussi aux anciennes parce que, aujourd'hui, on ne pourrait pas décider du rétroactif pour les conventions

qui font problème aujourd'hui. Donc je vous propose – et le Grand Conseil aurait tout loisir dans le cadre de ce futur décret – d'avoir alors un article qui s'applique rétroactivement s'il y a des problèmes aux conventions qui sont en cours aujourd'hui.

On pourrait avoir d'autres problèmes. Vous pourriez avoir une nouvelle commune qui comportait peut-être – il y a un exemple – neuf anciennes communes. Les plus petites communes, qui avaient moins de cent habitants, pourraient être minorisées en cas de non-respect de la convention et pourraient recourir auprès de l'autorité de surveillance. Jusqu'à maintenant, cela n'a pas été le cas. Je propose non pas au député Ducotterd de retirer son amendement, parce qu'il est libre de le faire ou de ne pas le faire, mais ce que je peux vous proposer au nom du Conseil d'Etat c'est de réexaminer tout cela et de venir cette année encore avec un article spécial du décret sur les nouvelles fusions qui auront lieu dans les prochaines années.

**Le Président.** Vous combattez donc cet amendement?

**Le Commissaire.** Oui, au nom d'une certaine souplesse et d'un certain pragmatisme comme jusqu'à aujourd'hui. Pour répondre plus précisément au président de l'Association des communes, comme je l'ai dit – et le répète ici – c'est toujours la souplesse qui a prévalu jusqu'à maintenant.

Et puis, c'est vrai que je n'ai pas répondu à M<sup>me</sup> Savary. Dans l'article 18 de la convention de sa commune, on dit aussi que c'est en accord avec la Direction de l'instruction publique que les délais doivent être respectés. Je sais que c'était très compliqué parce qu'il y avait trois cercles scolaires en jeu. Il y a des communes qui n'ont pas fusionné dans ces cercles scolaires. C'est un cas particulier qui nous avait pas mal occupé au niveau du Conseil d'Etat aussi parce qu'on voulait en même temps être fidèle à la convention et être fidèle aux promesses qui avaient été faites. Cela n'était pas évident par rapport aussi à certaines constructions scolaires ou constructions de grandes salles qui, parfois, donnent des complications aussi par rapport aux anciens cercles scolaires et au nouveau. Mais ce que je vous propose, c'est d'instaurer cette souplesse que réclame le député Ducotterd en même temps que les garanties dans le décret qui vous sera soumis probablement cet automne.

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** Suite aux garanties de M. le Commissaire de chercher rapidement une solution par rapport à ce domaine, qui est finalement complexe et qui demande peut-être un travail plus approfondi, je vais retirer mon amendement.

– Adoptés.

ART. 4 À 8, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

## Deuxième lecture

ART. 1

– Confirmation du résultat de la première lecture.

ART. 2

**Studer Albert (ACG/MLB, SE).** J'ai omis de poser une question lors la première lecture à l'article 52b (nouveau). Il est inscrit: «*Un parti politique peut se faire officiellement enregistrer par la Chancellerie d'Etat à condition: a) qu'il revête la forme [etc.], et b) qu'il compte au moins trois membres élus au Grand Conseil sous le même nom.*»

Est-ce à comprendre que pour être inscrit dans le registre, il faut avoir les deux – A et B – ou l'un ou l'autre?

**Le Rapporteur.** Je peux répondre à M. le Député Albert Studer qu'il faut remplir les deux conditions.

**Le Commissaire.** Même réponse.

– Confirmation du résultat de la première lecture.

ART. 3 À 8, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Confirmation du résultat de la première lecture.

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

## Vote final

– Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 91 voix contre 0. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Buchmann (GL, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Girard (GR, PS/SP), Gardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (, ), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Romanens A. (VE, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schnyder (SC, PS/

SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 91.*

*Se sont abstenus:*

de Roche (LA, ACG/MLB), Studer A. (SE, ACG/MLB). *Total: 2.*

## Projet de décret N° 108 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales<sup>1</sup>

Rapporteur: **Gilles Schorderet** (UDC/SVP, SC).

Commissaire: **Pascal Corminbœuf, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.**

*Entrée en matière*

**Le Rapporteur.** La commission parlementaire s'est réunie le 15 décembre 2008 pour étudier le présent projet de décret. Elle l'a fait avec une grande attention. M. le Commissaire du gouvernement était accompagné du chef du Service des forêts et de la faune ainsi que du chef du secteur dangers naturels et génie forestier de notre canton, qui étaient là pour répondre à toutes les questions des députés. Le Conseil d'Etat sollicite l'octroi d'un crédit d'engagement de 4,47 millions de francs pour l'équipement des forêts domaniales. Ce sont donc bien les 4800 hectares de forêts dont le canton est propriétaire qui sont l'objet de ces investissements.

Six domaines sont concernés par ce projet. La remise en état et l'amélioration des chemins existants pour 1,8 millions de francs, la construction et l'amélioration des entrepôts forestiers pour 960 000 francs, le délassement et l'accueil du public avec divers bâtiments et notamment la construction d'une tour panoramique sur les rives du lac de Morat pour 970 000 francs, des mesures de protection contre les dangers naturels pour 360 000 francs, des améliorations de biotopes et de mesures de protection de la nature pour 200 000 francs et la participation à des syndicats où l'Etat est membre pour 180 000 francs. A noter que les montants cités sont les soldes à charge de l'Etat après déduction des contributions de la Confédération et la participation de tiers.

Vous avez pu prendre connaissance de tous les projets sur les 35 fiches signalétiques mises à disposition par le Service des forêts et je ne les commenterai pas.

La commission, à l'unanimité, soutient les divers projets qui vous sont présentés et rejoint les arguments du Conseil d'Etat quant à la nécessité de ces investissements. Elle vous recommande donc d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Par contre, la commission est beaucoup plus partagée sur la durée du programme. La majorité des membres

a estimé que les huit ans prévus par le Conseil d'Etat pour la réalisation des travaux sont un programme bien lent. Pour rappel, en 1998, le Grand Conseil avait adopté un décret semblable à celui qui nous est proposé aujourd'hui. Le montant, environ 5,263 millions de francs pour un programme pluriannuel portant sur les années 1998 à 2004. Comme on peut le constater dans le message du Conseil d'Etat, le montant total inscrit n'a pas été utilisé durant cette période et le programme n'a pas été tenu, ceci pour diverses raisons. Lothar entre autres est passé par là et le monde forestier a mis la priorité sur l'entretien sylvicole et non sur l'entretien des infrastructures. On peut aisément le comprendre. Mais aujourd'hui il y a des remises en état et des améliorations qui deviennent urgentes, notamment en ce qui concerne l'entretien des chemins existants. Vous l'avez constaté dans le message, pour le programme de 1990, 6 millions de francs étaient prévus pour la desserte, plus que 2,8 millions en 1998 et aujourd'hui moins de 2 millions. Nous sommes à la limite inférieure pour garantir une desserte convenable et indispensable à la bonne gestion de notre patrimoine. Suite à la réorganisation de l'exploitation des forêts domaniales en Singine, la construction d'un centre forestier devient également indispensable et elle doit être mise à disposition du personnel dans les plus brefs délais. Pour les mesures de protection contre les dangers naturels et la participation à des syndicats, la vision 2016 a paru très éloignée pour la majorité de la commission.

Maintenant je dois vous dire que j'ai entendu beaucoup de réactions pour la tour panoramique prévue au bord du lac de Morat. Certains m'ont parlé de la tour de Babel. J'ai la chance d'avoir débuté ma scolarité à une époque où l'on apprenait encore la bible au catéchisme. Je sais très bien que Nemrod, le roi chasseur qui régnait sur les descendants de Noé, eut l'idée de construire à Babylone une tour assez haute pour que son sommet atteigne les cieux. Dieu se fâcha et sema la confusion sur la terre en introduisant la diversité des langues. Alors Mesdames et Messieurs les Députés, rassurez-vous, l'ambition du Conseil d'Etat et du Service forestier n'est pas d'atteindre les cieux, mais simplement de dépasser les arbres. La commission l'a bien compris. Du sommet de cette tour, on pourrait admirer la nature, les oiseaux si divers et si nombreux dans cette région et les rives du lac de Morat si chères au cœur des Fribourgeois. Cette tour deviendrait une attraction touristique pour la région. Il faut savoir qu'une réserve d'importance nationale pour les oiseaux d'eau est prévue dans cette région.

Compte tenu des éléments précités, la commission parlementaire vous propose d'entrer en matière sur le projet de décret N° 108 et de modifier l'article premier en ramenant le programme d'équipements des forêts domaniales à la période 2009–2014. Il va sans dire que les objets et montants approuvés par le Conseil d'Etat seront inscrits au budget annuel.

**Le Commissaire.** M. le Rapporteur l'a bien précisé, on ne parle pas des forêts des autres ici, mais on parle des forêts du canton. Vous savez qu'il y a deux décrets. Il y a un décret qui se fait régulièrement pour les forêts communales et privées, et il y a un décret pour

<sup>1</sup> Message pp. 193ss.