

Décembre / Dezember 2010

Tome CLXII

Session ordinaire

Band CLXII

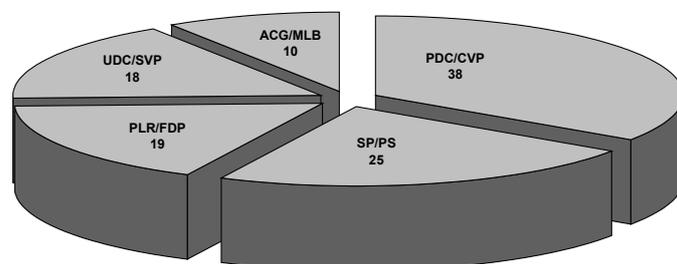
Ordentliche Session

Contenu – Inhalt**Pages – Seiten**

Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	2143 – 2144
Première séance, mardi 7 décembre 2010 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 7. Dezember 2010</i>	2145 – 2177
Deuxième séance, jeudi 9 décembre 2010 (matin) – <i>2. Sitzung, Donnerstag, 9. Dezember 2010 (Vormittag)</i>	2178 – 2201
Troisième séance, jeudi 9 décembre 2010 (après-midi) – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 9. Dezember 2010 (Nachmittag)</i>	2202 – 2230
Quatrième séance, vendredi 10 décembre 2010 – <i>4. Sitzung, Freitag, 10. Dezember 2010</i>	2231 – 2239
Messages – <i>Botschaften</i>	2240 – 2378
Réponses du Conseil d'Etat – <i>Antworten des Staatsrates</i>	2379 – 2396
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	2397 – 2401
Questions – <i>Anfragen</i>	2402 – 2409
Liste des orateurs – <i>Rednerliste</i>	2410 – 2415
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	2416 – 2419

Répartition des groupes – Fraktionsstärken

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

**Abréviations – Abkürzungen**

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

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

Table des matières

1. Assermentations	2231	8. Motion d'ordre:	
2. Clôture de la session	2237	Siggen/Geinoz – report de l'examen en plénum du Rapport N° 225 sur les structures territoriales; <i>prise en considération</i>	2147
3. Communications	2145, 2178, 2231	9. Ouverture de la session	2145
4. Elections	2229	10. Postulats:	
5. Elections judiciaires	2176	P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron – caisse maladie unique; <i>prise en considération</i>	2221
6. Mandats:		<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	2389
MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/Claudia Cotting/ René Kolly/Pascal Kuenlin/Yvan Hunziker/ Jacques Vial/Jean-Pierre Siggen/Nadine Gobet/ Nadia Savary/Joe Genoud – délais de paiement dans la construction; <i>réponse du Conseil d'Etat</i>	2388	P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach – raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins; <i>prise en considération</i>	2226
MA4021.10 Olivier Suter/Nicole Aeby-Egger/ Hans-Rudolf Beyeler/Daniel de Roche/Benoît Rey/Claude Chassot/Laurent Thévoz/Louis Duc/ Christian Marbach/Raoul Girard – respecter la volonté et la générosité de Jean Tinguely; <i>dépôt et développement</i>	2398	<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	2391
7. Motions:		P2074.10 Daniel de Roche/Laurent Thévoz – relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg; <i>réponse du Conseil d'Etat</i>	2393
M1096.10 Claire Peiry-Kolly – exonération fis- cale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile; <i>prise en considération</i> ..	2174	<i>prise en considération</i>	2192
<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	2379	P2075.10 Eric Collomb – utiliser le potentiel du travail à distance – teleworking – pour le person- nel de l'Etat; <i>prise en considération</i>	2172
M1097.10 Daniel de Roche/Christine Bulliard – modification de la loi sur la santé (art. 34); <i>réponse du Conseil d'Etat</i>	2381	P2077.10 Eric Menoud/Jean-Louis Romanens – étude et proposition quant à l'organisation et l'avenir des transports publics, au profit des trois districts du sud du canton; <i>prise en considéra- tion</i>	2228
M1102.10 Jean-Daniel Wicht – répartition des frais d'entretien des carrefours giratoires édili- taires; <i>prise en considération</i>	2224	<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	2394
<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	2385	P2082.10 Monique Goumaz-Renz/André Schoen- enweid – accueil extra-familial: conseils et assistance pour familles en difficulté; <i>dépôt et développement</i>	2400
M1110.10 Michel Losey/Dominique Cornin- bœuf – modification du pourcentage de la déduc- tion des frais médicaux sur la déclaration fiscale; <i>dépôt et développement</i>	2397	P2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud – préven- tion de l'endettement des jeunes; <i>dépôt et déve- loppement</i>	2400
M1111.10 Claudia Cotting/Monique Goumaz- Renz – loi sur l'aide sociale – changement de domicile; <i>dépôt et développement</i>	2397	11. Projets de décrets:	
M1112.10 Nicolas Rime – promotion de la mobi- lité combinée; <i>dépôt et développement</i>	2397	N° 222 relatif aux naturalisations; entrée en matière	2191
		lecture des articles et vote final	2192
		projet	2357

Relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire; entrée en matière, lecture des articles et vote final 2167
projet 2362

Relatif à l'élection collective de 4 présidents des tribunaux des baux; entrée en matière, lecture des articles et vote final 2168
projet 2368

Relatif à l'élection collective de 7 présidents des tribunaux des prud'hommes; entrée en matière . 2168
lecture des articles et vote final 2169
projet 2369

12. Projets de lois:

N° 173 complété par le projet de loi N° 214 modifiant la loi sur l'aide sociale (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires); entrée en matière 2194
première lecture 2199
première lecture (suite) 2202
deuxième lecture 2212
vote final 2213
messages 2240, 2291

N° 202 sur la vidéosurveillance; deuxième lecture 2169
vote final 2171

N° 207 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC); entrée en matière 2145
entrée en matière (suite) 2148
première lecture 2152
deuxième lecture 2178
troisième lecture 2187
vote final 2191
message 2252

N° 216 d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins; entrée en matière 2213
première lecture 2217
deuxième lecture et vote final 2220
message 2304

N° 221 concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales; entrée en matière 2231
première lecture, deuxième lecture et vote final 2233
message 2341

13. Questions:

QA3297.10 Christine Bulliard/Daniel de Roche – fonds de la dîme d'alcool et dépendance chronique. 2402

QA3305.10 Christian Ducotterd – implication des détenteurs de chevaux au financement de l'aménagement et de l'entretien des parcours réservés à l'équitation en forêt. 2406

14. Rapport:

N° 219 sur le postulat P2049.09 François Roubaty – sécurité des usagers dans les ascenseurs; discussion 2234
message 2325

N° 220 sur le postulat N° 285.05 Antoinette Badoud/André Masset – nécessité d'un établissement pour femmes correspondant à la Sapinière; discussion 2235
message 2330

15. Salutations 2150, 2179

Première séance, mardi 7 décembre 2010

Présidence de M^{me} Solange Berset, présidente

SOMMAIRE: Ouverture de la session. – Communications de la présidence. – Projet de loi N° 207 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC); entrée en matière et première lecture. – Projet de décret relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire; entrée en matière et lecture. – Projet de décret relatif à l'élection collective de 4 présidents des tribunaux des baux; entrée en matière et lecture. – Projet de décret relatif à l'élection collective de 7 présidents des tribunaux des prud'hommes; entrée en matière et lecture. – Projet de loi N° 202 sur la vidéosurveillance; deuxième lecture. – Postulat P2075.10 Eric Collomb (utiliser le potentiel du travail à distance – teleworking – pour le personnel de l'Etat); prise en considération. – Motion M1096.10 Claire Peiry-Kolly (Exonération fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile); prise en considération. – Elections judiciaires.

Ouverture de la session

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 95 députés; absents: 15.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Albert Bachmann, Vincent Brodard, Andrea Bürgener, Dominique Butty, Claude Chassot, Jean Deschenaux, René Kolly, Pascal Kuenlin, Nicolas Lauper, Nicole Lehner-Gigon, Benoît Rey, Jean-Claude Rossier, Olivier Suter, Albert Studer et Laurent Thévoz.

M^{mes} et MM. Isabelle Chassot, Anne-Claude Demierre, Georges Godel et Beat Vonlanthen, conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

La Présidente. Je vous rappelle que le club agricole siègera ce jeudi 9 décembre à midi.

Le Grand Conseil a été invité et j'ai participé à l'ouverture de l'année du bénévolat 2011, à Berne, en présence du président du Conseil national, M. Germanier. Je vous fais un petit clin d'œil, rappel, pour celles et ceux qui souhaitent faire un peu de publicité pour mieux faire connaître tout ce que font les personnes bénévoles dans de nombreuses institutions de notre canton et, surtout, profiter de cette année 2011 pour les remercier, relever l'importance de leur engagement et encourager

d'autres personnes à rejoindre des mouvements bénévoles, dans des associations.

Projet de loi N° 207 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)¹

Rapporteur: **André Ackermann** (PDC/CVP, SC).

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

Entrée en matière

Le Rapporteur. Ce projet de loi fait suite à la motion des députés Boivin et Haenni acceptée du bout des lèvres par le Grand Conseil le 9 octobre 2007 par 49 oui, 44 non et 8 abstentions, contre l'avis du Conseil d'Etat de l'époque.

S'il est vrai que notre canton a pu diminuer de 35% le nombre de ses communes depuis 1990, il faut reconnaître que, malgré cet effort, notre canton compte aujourd'hui encore 168 communes, c'est-à-dire le même nombre qu'au 1^{er} janvier 2006. Dans le développement de leur motion, les motionnaires articulaient comme objectif le chiffre de 89 communes à atteindre pour la fin de l'année 2011. Il est évident que nous n'allons pas atteindre cet objectif à la fin de l'année 2011.

Dans notre monde actuel, on le sait, les espaces administratifs ne correspondent plus du tout aux espaces de vie. Preuves en sont les nombreuses associations de communes qui tentent tant bien que mal de pallier à ce phénomène. Mais il faut aussi être conscient que ces associations de communes souffrent d'un certain déficit démocratique et d'un manque de transparence. Dans ce sens, des communes plus grandes, regroupant toutes les communes d'une région par exemple, assureraient une meilleure gouvernance et une meilleure transparence. En outre, nous le savons toutes et tous, il devient de plus en plus difficile de trouver des femmes et des hommes prêts à devenir membres d'un exécutif communal, prêts à s'engager en raison de la nature de plus en plus complexe des tâches qui les attendent. De plus grandes communes permettraient aussi d'avoir des appuis, en tout cas techniques, plus grands, et de faciliter quelque peu la tâche des conseillères et conseillers communaux.

¹ Message en pp. 2252ss. Le message fait également office de rapport aux postulats P2035.08 et P2037.08.

Pour toutes ces raisons, un nouvel effort est nécessaire dans notre canton pour réaliser certaines fusions, après le tassement constaté depuis la fin 2005. Le message N° 207 s'articule autour de quatre volets principaux:

- le 1^{er} volet: l'élaboration de plans de fusion, dans chaque district, par les préfets concernés en collaboration avec les autorités communales;
- le 2^e volet: un mode de financement prévoyant une répartition des coûts entre l'Etat, 70%, et les communes, 30%;
- le 3^e volet: une aide financière se chiffrant à 200 francs par habitant, multipliés par un coefficient dès qu'une fusion compte trois communes ou plus, ce coefficient augmentant proportionnellement au nombre de communes: 1,1 pour trois communes, par exemple, ou 1,4 pour six communes. En outre le projet présenté par le Conseil d'Etat prévoit un seuil de 10 000 habitants, tant pour le calcul de la subvention que pour le calcul de la participation des communes;
- le 4^e volet: une modification proposée dans la loi sur les communes. Le projet N° 207 propose une modification légale suite aux discussions intervenues dans ce plénum dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur les communes et, après que M. le Commissaire ait accepté de reprendre l'amendement formulé par M. le Député Christian Ducotterd, dans le projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes. Cette modification a trait à une limitation de la durée de validité des dispositions prévues et convenues dans des conventions de fusion.

Dans ses travaux, qui se sont déroulés sur trois séances, la commission a apporté des modifications importantes – majeures même, dirais-je – à ce projet, modifications qui se trouvent bien sûr dans le projet bis.

Ces changements peuvent être résumés de la manière suivante. En ce qui concerne les plans de fusion, la commission vous propose d'accepter ce principe ou ce concept de plan de fusions par district avec les modifications du projet bis tendant à mieux prendre en considération les avis des exécutifs communaux lors de l'élaboration de ces plans.

La deuxième modification concerne le mode de financement: après une longue discussion, la commission a choisi l'option d'un financement unique par l'Etat. Cette décision a été prise à l'unanimité des membres présents, soit 10 membres en faveur de ce financement unique contre 0 non et 0 abstention; j'y reviendrais tout à l'heure dans le débat de la première lecture.

La troisième modification concerne le montant de l'aide: une majorité de la commission vous propose d'accepter le montant de 200 francs par habitant ainsi que le principe du facteur multiplicateur. Par contre, la commission vous propose la suppression du plafond des 10 000 habitants pris en compte pour le calcul de la subvention.

Enfin, en ce qui concerne les modifications légales, en plus de la modification légale prévue pour résoudre le problème de la durée de validité des dispositions prévues dans des conventions de fusion, la commission vous propose une autre adaptation importante de la loi sur les communes, qui aura pour conséquence que tous les projets de fusion de communes seront soumis

directement au vote populaire et plus au législatif des communes.

Finalement, il faut rappeler que le message N° 207 sert aussi de rapport au postulat P2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen sur l'aide financière à la fusion des agglomérations et au postulat P2037.08 des députés Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen (Modification de la loi sur les communes: fusions de communes – création d'arrondissements). Cet aspect n'a pas été traité par la commission compte tenu du fait que des rapports conséquents à des postulats ne sont généralement pas traités par des commissions parlementaires.

Pour terminer, je précise que c'est à l'unanimité que la commission vous propose d'entrer en matière sur ce projet de loi. En outre, je vous informe déjà que le projet bis, résultant des travaux de la commission, a été accepté par 8 voix contre 0 et 1 abstention par la commission.

Le Commissaire. M. le Rapporteur a fait allusion à l'objectif proposé par la motion Boivin/Haenni, qui permettrait au canton de rejoindre la moyenne nationale, si nous parvenions à atteindre le nombre de 89 communes. Ce nombre, je vous le rappelle, était déjà l'objectif qui figurait en 1974 dans la loi obligatoire sur les fusions, loi qui avait été rejetée par le peuple. Le travail des professeurs Gaudard et Piveteau à l'époque, ainsi qu'une étude plus récente du professeur Dafflon prévoient tout deux, à quelques différences près, un objectif de 89 communes.

Je vous rappelle quelques points. Pour que toutes les citoyennes et citoyens de ce canton puissent bénéficier d'une bonne qualité de vie et de services de proximité, qui sont les buts assignés aux communes dans la loi sur les communes et dans la Constitution, il nous faut des communes fortes et autonomes. C'est le but principal des fusions. C'est l'objectif que nous devons garder constamment à l'esprit et réussir à atteindre.

Notre canton a de la chance d'avoir un savoir-faire que beaucoup nous envient. Le Conseil d'Etat regretterait amèrement que ce savoir-faire soit mis en péril par des propositions en apparence intéressantes mais qui, dans d'autres cantons, ont montré leurs limites, voire leur inefficacité. Les fusions les plus faciles ont été réalisées et le dernier décret a permis de diminuer de 77 le nombre des communes. Nous avons, avec nos méthodes éprouvées, accompagné toutes ces fusions. De toutes les fusions réalisées depuis que le canton comptait 285 communes, soit 117 de plus qu'aujourd'hui, une seule fusion a été votée aux urnes. C'est celle de La Tour-de-Trême. Toutes les autres ont été votées à l'assemblée communale. La motion Boivin/Haenni, base de la loi sur les fusions proposée aujourd'hui, demandait un effort financier inférieur à celui du dernier décret et le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que le montant de base de 200 francs, qui peut être augmenté par le nombre de communes participant à la fusion, figure toujours dans le projet bis.

Le Grand Conseil peut mettre dans la loi le montant qu'il veut, ce n'est pas essentiel pour la réussite du projet puisqu'on ne versera les montants que pour des projets aboutis, issus des communes et approuvés par le Grand Conseil. Si les 38 millions proposés ne

suffisaient pas, le Conseil d'Etat a déjà annoncé dans son message qu'il proposerait un financement supplémentaire comme il l'avait fait lors de l'ancien décret de 1999–2004 au Grand Conseil, qui l'avait accepté à l'unanimité. Le Conseil d'Etat a fait, dans son projet, un pas important en faveur des grandes communes en augmentant le plafond à 10 000 habitants pour recevoir et pour payer. Le Conseil d'Etat est persuadé que la méthode fribourgeoise de faire participer les communes au fonds d'encouragement est une très bonne méthode puisqu'elle incite les mêmes communes à récupérer leur investissement, qui sera multiplié au moins par 5 ou 6, en cas de fusion bien sûr. Dans le projet du Conseil d'Etat, la participation totale des communes au fonds de fusion est de 11,4 millions sur six ans, donc 1,9 million par année, soit en gros 6 francs par habitant par année. Le changement du mode de vote, c'est-à-dire le vote aux urnes systématique sans consultation des communes et des partis politiques, alors que la méthode actuelle a fait ses preuves et que d'autres cantons veulent la copier, paraît au Conseil d'Etat précipité, en tout cas pour l'instant.

A l'unanimité, les experts suisses qui observent les fusions disent que ce sont les communes qui profitent le plus des fusions. A la conférence d'Avenir Suisse, il a été dit que: «Hauptnutzer sind primär die Gemeinden». C'est donc une raison de plus de maintenir la participation des communes. Les cantons qui ont échoué jusqu'à maintenant et qui avaient de gros moyens cantonaux, par exemple Argovie, Lucerne et St-Gall, songent à copier notre méthode en créant un fonds de fusion alimenté par les communes et le canton.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat maintient l'essentiel de son projet et vous invite à faire de même. La fusion des communes est un projet prioritaire pour notre canton. Il créera rapidement, avec la nouvelle péréquation, les conditions pour une répartition des tâches et des charges de proximité. Le Conseil d'Etat est persuadé que la méthode volontaire mais orientée par les préfets, qui connaissent bien leur district, est une méthode éprouvée, sûre et qu'on maîtrise parfaitement. Ne cherchons donc pas à tout prix des nouveautés qui n'ont pas fait leurs preuves. Le Conseil d'Etat pourra se rallier à plusieurs amendements du projet bis; ces ralliements seront annoncés en temps utile.

Le Conseil d'Etat vous demande, comme la commission parlementaire, d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Motion d'ordre Siggen/Geinoz (Report de l'examen en plénum du Rapport N° 225 sur les structures territoriales)

Prise en considération

La Présidente. Nous avons été saisi d'une motion d'ordre émanant de MM. les Députés et chefs de groupe Jean-Pierre Siggen et Jean-Denis Geinoz. L'objet de cette motion d'ordre est le renvoi du rapport N° 225 «Structures territoriales» à la session de février 2011. Voici le texte de cette motion d'ordre: «Nous deman-

ons que le rapport N° 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg soit traité à la session de février 2011 afin de laisser suffisamment de temps aux députés pour en prendre connaissance».

J'ouvre la discussion sur la prise en considération de cette motion d'ordre.

Siggen Jean-Pierre (PDC/CVP, FV). Cet important rapport, qui a pris plusieurs années pour être réalisé, nous a été remis il y a un peu plus d'une semaine. Cela laisse très peu de temps à bon nombre d'entre nous pour l'approfondir et le soulever. La discussion sur ce rapport mènera à des votes, sur les points que vous trouverez résumés aux pages 61 à 63, en allemand. Ces votes demandent quand même un certain nombre de considérations.

Dans notre groupe, nous estimons que le délai imparti est trop court pour que nous puissions avoir, non seulement entre nous, une discussion substantielle sur ce rapport, mais encore pour que nous puissions apporter à la discussion en plénum des éléments intéressants. Le but même de ce rapport sera finalement la discussion en plénum et il vaut donc la peine que nous disposions de suffisamment de temps pour l'étudier.

Nous vous proposons simplement de traiter ce rapport à la prochaine session de février.

Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Concerné en tant que président de ce comité de projet, je me réjouis de la richesse de la discussion qui aura lieu au mois de février, étant donné que vous aurez tout loisir de lire le rapport en entier. Je comprends votre intérêt et m'en réjouis encore une fois.

– Au vote, la prise en considération de cette motion d'ordre est acceptée par 90 voix contre 3. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (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), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP),

Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 90.*

Ont voté non:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Marbach (SE, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB). *Total: 3.*

– Adoptée.

Projet de loi N° 207 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)

Entrée en matière (suite)

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance avec grand intérêt du message N° 207 et des propositions du projet bis de la commission parlementaire. Le groupe est acquis au principe d'encourager les communes à fusionner et à l'objectif visant à réduire entre 80 à 100 le nombre de communes. Il estime que ce projet doit être important et historique en vue de modifier notablement les structures territoriales des communes. Le rôle de l'Etat et des communes doit être bien défini. En fonction de la Constitution, l'Etat encourage et ainsi soutient financièrement ces fusions. Cette impulsion décisive va donner une nouvelle vision des structures des communes, qui seront prêtes à relever les défis de notre temps.

Dans ce cadre et dans ce sens, le groupe démocrate-chrétien, dans sa forte majorité, accepte que l'Etat, seul, finance ce programme. Pour l'Etat, c'est un investissement d'avenir unique et acceptable, étant donné sa situation financière exceptionnelle, si on considère une fortune nette au bilan de plus de 800 millions de francs. Cette situation financière exceptionnelle permet donc ce soutien, réparti sur plusieurs années d'exercice comptable.

Le premier programme de fusions de 1999 à 2006 a permis de réaliser, comme cela a déjà été dit, des fusions plus faciles. Le nouveau programme ambitieux va demander un engagement important et continu des conseils communaux et des élus communaux, en vue de préparer, d'organiser et de convaincre leur population. Dans chaque commune, cet engagement a des coûts internes élevés, qui justifient une prise en charge totale de l'aide financière par l'Etat.

Le groupe démocrate-chrétien estime que ce projet de loi doit démontrer aussi la capacité du canton à se réformer en gardant sa cohésion. Il ne veut pas opposer petites et grandes communes. Le message ne donne pas d'indications sur les fusions dites stratégiques qu'on peut imaginer au centre du canton, autour de Bulle ou autour des chefs-lieux. Il ne donne pas d'indications sur des fusions géographiques ou structurelles. Dès

lors, la limite de 10 000 habitants est à supprimer par respect de l'égalité de traitement entre les communes. Le groupe démocrate-chrétien a relevé les aspects positifs et pertinents de cette loi, comme, par exemple, de confier au préfet le plan des fusions, mais en collaboration avec les communes. Il soutient aussi le montant de 50 millions pour l'aide financière et estime que le peuple a ainsi l'occasion, par un référendum obligatoire, de donner son avis sur les réformes futures des communes.

Pour terminer, le groupe démocrate-chrétien accepte le principe de vote pour les citoyens et les citoyennes sur la convention de fusion, pour que ce soit équitable entre les communes! Notre canton mérite un grand projet de fusion de communes, avec un esprit ouvert et novateur, pour donner l'image d'un Etat moderne qui investit dans un projet d'avenir durable, d'un canton précurseur, réformateur, comme dans d'autres domaines qui font des envieux en Suisse.

Avec cette forte ambition pour le bien-être de sa population, le groupe démocrate-chrétien soutient le projet bis de la commission et accepte l'entrée en matière. Il interviendra bien sûr pour confirmer ce soutien sur les articles principaux.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Wenn wir heute über ein Dekret zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen debattieren, dann liegt das vollkommen im Trend. Es stimmt: Gemeindefusionen waren insbesondere im Kanton Freiburg sehr aktuell und ich hoffe; die Sozialdemokratische Fraktion hofft, dass sie es trotz dieser starken Phase zwischen 1999 und 2006 noch immer sind. Sie hofft, dass viele Gemeinden in der Zwischenzeit die Notwendigkeit zu fusionieren erkannt haben und wenn sie es damals nicht für notwendig erachtet haben, heute den Schritt tun können.

Die Gemeinden müssen mehr Aufgaben als noch vor wenigen Jahren erfüllen. Die Aufgaben sind anspruchsvoller geworden, erfordern eine höhere Professionalität und Spezialisierung der Verwaltung. Gleichzeitig steigen die Ansprüche der Einwohnerinnen und Einwohner. Sehr oft fehlen in den (nicht nur kleinen) Gemeinden Freiwillige zur Besetzung von ehrenamtlichen Funktionen.

Die Sozialdemokratische Fraktion des Grossen Rates tritt auf das Dekret ein und unterstützt vor allem auch die Vorschläge der Kommission – mit einer Ausnahme: Sie will nämlich die Gemeinden an der Finanzierung partizipieren lassen.

Gemeindefusionen versprechen neben einem gewissen Verzicht und Anpassungen in erster Linie Vorteile:

1. Mehr Effektivität und Effizienz bei der Aufgabenerfüllung. Die Qualität der Dienstleistungen steigt trotz sinkender Kosten.
2. Es kann Demokratie zurückgewonnen werden. Heute werden zahlreiche Leistungen nicht mehr von der Gemeinde selber, sondern von anderen Gemeinden, von Gemeindeverbänden oder von Privaten erbracht. Nach einer Fusion ist die Gemeinde wieder in der Lage, diese Dienstleistungen selber zu erbringen und die Bürgerinnen und Bürger können darauf Einfluss nehmen.

3. Grössere Gemeinden haben gegenüber dem Kanton eine bessere Stellung, ein grösseres Gewicht.
4. Grössere Gemeinden haben ein erhöhtes Entwicklungspotential. Sie können für natürliche und juristische Personen attraktiver werden oder es auch bleiben. Im Kanton Freiburg drängen sich, grob gesagt, beinahe alle Gemeinden für einen Zusammenschluss auf; nicht nur kleine, finanziell schwache, sondern auch grössere Gemeinden und Gemeinden, die wenigstens zur Zeit keine finanziellen (*passage inaudible*) ein mit viel Geld gesponsertes Motivationsverfahren. Warum nicht vielleicht auch etwas Solidarität unter den Gemeinden? Warum, statt sich zu zieren, nicht wie die Prinzessin den Schritt wagen und den so garstig erscheinenden Frosch heiraten? Er könnte sich dann sehr gut zu einem echten Prinzen entpuppen. In diesem Sinne stimmt die Sozialdemokratische Fraktion für Eintreten.

Losey Michel (*UDC/SVP, BR*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a longuement analysé ce message N° 207 du Conseil d'Etat concernant le projet de loi relatif à la fusion des communes.

Majoritairement, le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra la version initiale du Conseil d'Etat. En effet, ce projet de loi fait suite à une motion de nos anciens collègues Boivin et Haenni, qui a été acceptée le 9 octobre 2007 par ce même Grand Conseil. Pour nous, il ne fait aucun doute que l'encouragement à la fusion des communes doit être soutenu. Le canton s'engage dans ce processus de manière très claire. Le projet qui nous est soumis tient compte de beaucoup de paramètres, suite à la consultation très large qui a été réalisée. Nous soutiendrons la mise en place du Fonds d'encouragement aux fusions à hauteur de 38 millions de francs, financé à raison de 70% par le canton et 30% par les communes. Le commissaire du gouvernement a été très clair à ce sujet. Un partenariat communes-canton permet d'avoir un retour sur investissement; pour 1 franc investi, 5 francs reviennent dans les communes. C'est donc très intéressant pour les communes.

D'autre part, Nous sommes d'avis que le soutien financier des communes qui fusionnent doit se limiter à 200 francs par habitant et pour un plafond maximal de 10 000 habitants.

En clair, le groupe de l'Union démocratique du centre est favorable à l'entrée en matière et vous demande d'en faire de même.

Cotting Claudia (*PLR/FDP, SC*). Le projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes a été largement débattu au sein du groupe libéral-radical parce que les avis sont partagés, notamment sur la question du financement, c'est-à-dire de la participation ou non des communes au financement du Fonds. L'encouragement aux fusions de communes a déjà une histoire dans notre canton notamment en raison de la petitesse de certaines communes. Le décret du 11 novembre 1999 a vu le nombre de communes diminuer de 77 au prix de quelque 40 millions de francs, si mes souvenirs sont bons. Cette aide financière aux fusions devait être la seule, l'unique et bouclée au 31 décembre 2009. Ce décret se terminait donc à ce moment-

là. Or le Grand Conseil a accepté la motion Boivin/Haenni qui demande la reprise du processus d'encouragement aux fusions de communes et qui fixe comme objectif pour 2011 d'avoir réduit à 89 les communes de notre canton! L'Etat a dû se plier à la prise en considération de cette motion et il nous présente un projet de loi. Il a repris le principe du financement d'alors, 70% à sa charge et 30% à la charge des communes.

Une partie de notre groupe soutient ce procédé car il n'y a aucun élément nouveau dans ce processus des fusions. L'article premier de cette loi précise bien que l'objectif de la loi est un encouragement aux fusions volontaires, et ce mot est important! Ce terme veut bien dire que les fusions n'auraient aucun sens si elles n'avaient comme seul but que de recevoir de l'argent. Les communes doivent vraiment s'impliquer dans la faisabilité d'un projet de fusion, dans les économies d'échelle à réaliser et les synergies à trouver. Il est aussi important qu'elles s'impliquent financièrement, car il s'agit d'un investissement et ce sont d'abord elles qui vont en profiter. Cette répartition de 70% pour l'Etat et de 30% pour les communes paraît équitable à une majorité de notre groupe.

Nous devons prendre nos responsabilités, c'est pourquoi la majorité du groupe vous invite à soutenir la version du Conseil d'Etat et le groupe entre en matière sur ce projet de loi.

Fasel-Roggo Bruno (*ACG/MLB, SE*). Wir haben in unserer Fraktion die Botschaft Nr. 207 eingehend diskutiert und sind mehrheitlich für Eintreten. Wir unterstützen das «Projekt bis» der Kommission mit folgenden Bemerkungen:

Wir möchten dem Staatsrat danken, dass er den Mut hat, sich für die Reduktion der Anzahl der Gemeinden in unserem Kanton einzusetzen. Denn wir sind nach wie vor der Meinung, dass in der heutigen Zeit und auch in Zukunft die Gemeindeaufgaben und die finanziellen Aufgaben für die kleinen Gemeinden immer grösser werden. Die Leistungsfähigkeit und Wahrnehmung der Aufgaben gehen an die Grenze. Schon jetzt arbeiten gewisse Gemeinden in manchen Bereichen wie denjenigen der Feuerwehr, der Postkreise, der Schulen, der Vereine und für weitere Öffentlichkeitsarbeiten zusammen.

Wir befürworten auch an der neuen Gesetzgebung die Fusionsprojekte sowie die Analyse des Oberamtmannes aufgrund eines Fragenkataloges.

Wir sind auch der Meinung, dass die Lasten zu 100% vom Staat getragen werden. Damit wird der Gleichberechtigung Rechnung getragen. Es ist Aufgabe des Staates, denn er ist und muss der Motor sein.

Wir unterstützen auch die klare Aussage, dass die Gemeindefusionsprojekte nicht mit einer Förderung von Gemeinden als solche verwechselt wird – ob sie nun ein Teil einer Agglomeration, eines ländlichen Raumes oder einer anderen Gemeindekategorie sind oder nicht. Denn es muss die Verantwortung des Gesetzgebers sein, nicht Erst- und Zweitklass-Gemeinden zu bilden.

Herr Staatsrat, ich habe noch zwei Fragen:

1. Werden die Altlasten – ich denke dabei an juristische Streitigkeiten einer Gemeinde, die Fusionsab-

sichten hat – auf die neuen Fusionsgemeinden übertragen oder wie wird das geregelt?

2. Erhalten die Oberamtänner einen sogenannten Modellfragekatalog für die Fusionsprojekte oder wird dies jedem der sieben Oberamtänner überlassen?

Mit diesen Bemerkungen wird unsere Fraktion mehrheitlich der Botschaft mit den Änderungen im «Projet bis» der Kommission zustimmen.

Salutations

La Présidente. J'ai le plaisir de saluer dans les tribunes et à l'étage les apprentis de l'Etat de Fribourg, qui vont alterner en deux groupes pour écouter les débats. Ils sont accompagnés par M^{me} Blanc. Bon après-midi! (*Applaudissements!*)

Projet de loi N° 207 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)

Entrée en matière (suite)

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). En préambule, je précise que je m'exprime à titre personnel puisque, vous l'aurez compris, une majorité du groupe de l'Union démocratique du centre ne suivra pas la version bis de la commission parlementaire. Ceci étant dit, il faut relever que le premier décret sur les fusions de communes de 1999 a été un véritable succès. Notre canton a été, à de multiples reprises, cité en exemple pour sa politique de fusion des communes, passant ainsi en quelques années de 245 à 168 communes. De plus, il faut surtout relever la satisfaction de la majorité des habitants et des élus des communes dont le processus de fusion a abouti. Il suffit pour s'en convaincre de s'entretenir notamment avec les responsables communaux pour apprécier les avantages d'une entité plus grande. Parmi ceux que j'ai rencontrés, personne ne souhaiterait revenir en arrière. En effet, les exigences toujours plus contraignantes demandées aux communes, la complexité croissante des tâches dévolues aux élus communaux et la difficulté dans certaines communes à trouver des candidats d'accord de s'engager à l'exécutif, toutes ces contraintes rendent nécessaire, à terme, des entités politiques avec une certaine taille critique. Le décret de 1999 a surtout permis le regroupement de «petites» communes, à l'exception notable évidemment de la fusion Bulle-La Tour-de-Trême. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit maintenant de viser des fusions plus stratégiques et le Grand Conseil l'a bien compris en acceptant, en octobre 2007, la motion de nos anciens collègues Denis Boivin et Charly Haenni. La loi sur l'encouragement aux fusions de communes qui nous est soumise aujourd'hui répond à ces attentes dans sa version bis, et, pour ma part, je suis aussi satisfait que l'on poursuive le processus de

fusions plutôt que de redécouper la carte des districts. Les communes sont les fondements de nos structures politiques et administratives et nous devons, dans le cadre de l'encouragement aux fusions, leur donner la possibilité de renforcer leur autonomie et leur statut. Le projet de loi proposé par le Conseil d'Etat fait de bonnes propositions, qu'il s'agisse du plan de fusion conçu par les préfets ou de l'effet multiplicateur. Toutefois, le projet bis de la commission est plus ambitieux que le message initial, notamment en proposant de supprimer la limite de 10 000 habitants pour l'octroi de l'aide financière. En effet, il faut éviter de créer des catégories de communes. En d'autres termes, une limite formulée au nombre d'habitants n'a aucune justification pertinente. Dans la perspective d'une fusion du Grand-Fribourg, cette limite serait évidemment pénalisante. Or une fusion du Grand-Fribourg doit être vue comme une fusion stratégique, dans l'intérêt de tout le canton et devrait permettre de repositionner Fribourg comme un pôle dynamique et attractif entre l'Arc lémanique et la Région bernoise. On ne peut pas se contenter, chers collègues, d'être une aire de repos pour faire plaisir aux gourous d'Avenir Suisse. La suppression de la participation des communes peut se justifier dès l'instant où ce décret doit viser des fusions stratégiques dans l'intérêt du canton, comme je l'ai relevé. En outre, l'inscription d'un crédit-cadre de 50 millions dans la loi permet de fixer une limite en toute transparence, notamment vis-à-vis des votants puisque le projet de loi pourrait être soumis le cas échéant au référendum financier obligatoire. Avec ces considérations, je vous invite à accepter la version bis de la commission.

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Sie werden begriffen haben, dass ich in der gleichen Situation wie mein Vorredner bin: Die Fraktion hat das «Projet bis» nicht akzeptiert.

Ich bin der Meinung, dass die Gemeindefusionen nötig sind und sie sind im Kanton Freiburg schon lange ein Thema. Der Grosse Rat hat den Willen bestätigt, den angefangenen Weg weiter zu beschreiten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf schlägt mit einem durch den Oberamtann erarbeiteten Fusionsplan dabei einen neuen Ansatz vor. Ich unterstütze eine gesamtheitliche Analyse auf Bezirksebene, bedaure aber, dass die Kriterien für den Raster von sinnvollen Fusionen nicht bekannt sind. Auch wird das Erarbeiten des Fusionsplans bis ins Detail beschrieben und mit viel administrativem Aufwand belegt. Dahinter steht ein Misstrauen gegenüber den Gemeinderäten, denen unterschwellig unterstellt wird, dass sie nicht alles Mögliche unternehmen werden, um eine Fusion zu ermöglichen. Ohne die Mitarbeit der Gemeindeverantwortlichen ist ein Gelingen von Fusionen aber nicht möglich. Trotz diesen Vorbehalten unterstütze ich die Erarbeitung eines Fusionsplans durch den Oberamtann und dies, wie von der Kommission vorgeschlagen, in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden.

Die Finanzierung der vorgesehenen Unterstützungsbeiträge soll meines Erachtens kantonal geschehen. Es ist nicht sinnvoll, die Gemeinden weiterhin in einen Fusionsfonds einzahlen zu lassen. Es ist aus verschiedenen Gründen vielen Gemeinden nicht möglich, jetzt

wieder zu fusionieren. Sei es, dass sie vor kurzem eine Fusion hatten, die nicht erreicht worden ist, oder dass sie noch nicht möglich ist. Es gibt auch Gemeinden, die haben ihre Arbeit gemacht und die müssen jetzt nicht noch zusätzlich in einen Fonds einbezahlen. Und der Kanton wird von dieser Restrukturierung profitieren. Deshalb finde ich, dass der Kanton mit seiner Unterstützung diese zweite Fusionswelle anschieben muss.

Ich sehe auch nicht ein, wieso nicht alle Gemeinden gleichbehandelt werden können. Die Limitierung auf 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner ist nicht nachvollziehbar. Deshalb unterstütze ich den Vorschlag der Kommission. Und wenn man für diesen Betrag Angst hat vor der Volksabstimmung, dann sind wir sowieso auf dem falschen Weg. Man hat ja gesagt, dass die Bevölkerung viel weiter ist als die Mitglieder der Gemeindeexekutiven.

Als Fazit kann man sagen, dass bei diesen ganzen Diskussionen nicht vergessen werden darf, dass es sich um freiwillige Fusionen handeln wird. Der finanzielle Anreiz wird nicht den Ausschlag geben, ob fusioniert wird oder nicht. Es ist unabdingbar, dass die Gemeindeautonomie weiterhin gestärkt wird, indem die Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden weiter vorgenommen wird. Die Gemeinden müssen für die ihnen aufgetragenen Aufgaben einen Handlungsspielraum haben und dürfen nicht zu einer reinen Ausführungseinheit werden. Die Gemeinden müssen durch Fusionen einen Mehrwert erhalten, damit sie ihre eigene Autonomie, die viele doch noch erhalten möchten, aufgeben. In diesem Sinn ermuntere ich Sie, das «Projet bis» zu unterstützen.

Schuwey Roger (*UDC/SVP, GR*). Tous ceux qui sont intervenus jusqu'à présent habitent dans des communes qui peuvent fusionner. Mais chez nous, à la commune de Jaun, nous n'avons pas cette possibilité. Charmey parle une autre langue et, si on regarde de l'autre côté, nous sommes dans le canton de Berne! Pour nous, c'est comme si le voisin achète une voiture et que, moi, je dois participer au financement! Personnellement, je pense que l'Etat doit participer à 100%.

Le Rapporteur. Je remercie tous les intervenants qui, soit au nom de leur groupe, soit à titre personnel, entrent en matière pour ce projet. Tous les points qui ont été discutés vont être repris dans le cadre de la discussion de la première lecture; je ne vais donc pas m'y attarder maintenant. D'autre part, M. le Député Bruno Fasel a posé deux questions qui s'adressaient directement à M. le Commissaire du gouvernement, je lui laisserai donc le soin d'y répondre.

Le Commissaire. Je remercie tous les intervenants et tous les groupes qui entrent en matière sur ce projet de loi.

Je me permets quand même quelques remarques. Fusionner, c'est une affaire de volonté. L'aide extérieure et l'aide financière ne sont que subsidiaires. J'ai l'impression que certaines interventions se sont faites comme si on était au début d'un processus. Je rappelle

que, dans ce canton, on a déjà procédé à une réduction de 117 communes. On a donc un savoir-faire, on n'est pas au début de quelque chose. On est en train simplement de prolonger un exercice que la plupart, soit plus de la moitié des communes de ce canton, connaissent déjà. Avec l'ancien décret, on est passé de 285 communes à 168. Ce qui fait que bon nombre de communes ont déjà participé une ou plusieurs fois à une opération de fusion.

On dit que le fusionnement de communes est à l'avantage du canton, mais le canton pourrait très bien continuer à vivre avec les 168 communes actuelles. C'est dans l'intérêt des communes de devenir plus fortes. C'est là que j'ai de la peine à comprendre certains arguments et je vous ai déjà dit que les analyses extérieures prouvent que c'est parce que les communes veulent se renforcer qu'elles investissent dans une fusion.

Je remercie M^{me} Haenni pour nous avoir rappelé un joli conte, pour dire que le voisin peut devenir très intéressant. J'aimerais rappeler que si le canton voulait vraiment être le moteur des fusions, comme on l'a dit dans certaines interventions, il aurait la possibilité d'utiliser la Constitution qui lui permet d'imposer des fusions obligatoires. Or, on est toujours dans un système de fusions volontaires et on a volontairement décidé de ne pas appliquer l'article de la Constitution qui permettrait au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil une loi sur les fusions obligatoires.

Quant à ceux qui prétendent qu'il est beaucoup plus difficile pour certaines communes de fusionner que pour d'autres, le Conseil d'Etat ne pourrait pas affirmer ici qu'entre Fribourg et Estavayer, par exemple, – Estavayer, c'est un septième de la population de Fribourg – c'est sept fois plus difficile de fusionner pour Fribourg ou pour Estavayer, en raison de la différence de population. Il faut de la volonté au départ. Je peux vous dire qu'il y a des fusions qui ont réussi, là où au départ il y avait des difficultés et là où on n'a pas commencé par tendre la main pour recevoir de l'argent, mais là où on a voulu se mettre autour d'une table pour faire aboutir un projet; ça doit être une constante des fusions!

M. le Député Fasel a posé deux questions. C'est évident que la nouvelle commune reprend toutes les charges et toutes les obligations des anciennes communes. Il n'y a jamais eu dans les conventions des conditions particulières qui auraient, par exemple, prorogé un ancien système pendant deux ans. On a d'ailleurs deux ans pour adapter tous les règlements communaux. Pour ce qui est de la question de savoir quelle sera la grille d'analyse des communes, on a la chance d'avoir une Constitution qui mentionne que les communes et le canton ont des tâches communes. Plus de vingt fois dans les articles constitutionnels, il est dit ce que doit faire une commune. C'est en partant de ces tâches assignées par la Constitution aux communes que les préfets, non pas tout seuls dans leurs bureaux, non pas sans profiter des expériences faites sur le terrain et non pas en imaginant des fusions qui n'auraient pas de consistance sur le terrain, mais bien – et là, je suis d'accord avec M^{me} Feldmann – en collaboration avec les communes, pourront redessiner la carte de leur district.

L'importance du travail des élus a été soulignée par M. Peiry. Je reprends ce point parce qu'évidemment, tout se joue dans ce travail qui est fait sur le terrain par les édiles communaux eux-mêmes. Les fusions qui ne sont pas soutenues par les conseils communaux ont beaucoup plus de peine à aboutir. Mais il y a quand même des cas rares où la population est davantage motivée que les autorités elles-mêmes!

Quant au reproche que le Conseil d'Etat pourrait avoir peur d'aller devant le peuple, c'est bien le contraire! Je pense que si on devait aller devant le peuple pour voter sur un montant pour l'encouragement aux fusions de communes, ce ne serait en tout cas pas le Conseil d'Etat qui aurait peur de le faire! Simplement, le Conseil d'Etat vous a proposé une solution qui permet de gagner six mois, si on n'est pas obligé d'aller devant le peuple; c'est la seule raison!

Je remercie encore une fois tous ceux qui sont pour l'entrée en matière.

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

Première lecture

ART. 1

Le Rapporteur. A l'article 1, qui traite du champ d'application de ce projet de loi, la commission propose un amendement à l'alinéa 1, qui consiste à biffer à la fin de la phrase «et les communes». Il est évident que cet amendement est un corollaire, une conséquence d'un financement unique par l'Etat et comme l'a dit M^{me} la Présidente nous allons maintenant entamer le débat sur le mode de financement de cette aide aux fusions, point qui a été très longuement débattu par la commission parlementaire. Si la commission parlementaire, comme je vous l'ai dit dans le débat d'entrée en matière, vous propose à l'unanimité d'opter pour un financement unique par le canton, c'est pour de bonnes raisons. Premièrement notre Constitution, à son article 135, dit clairement que l'Etat encourage et favorise les fusions de communes. Cette disposition est reprise dans la loi sur les communes, dans son article 133. La conséquence d'un financement unique par l'Etat, et ça a été aussi largement discuté en commission, c'est l'obligation d'un vote populaire puisqu'on atteint le seuil du référendum financier obligatoire, qui se situe aux alentours de 34 millions de francs. La commission unanime estime qu'il serait très positif qu'un tel projet de loi soit soumis au vote populaire parce que cela permettrait d'avoir un débat de fond sur la problématique des fusions et de connaître l'avis de toutes nos citoyennes et citoyens sur ce sujet. La commission est aussi d'avis que, suite à ce débat et à cette votation, toutes les citoyennes et tous les citoyens seraient informés et pourraient ensuite peut-être faire pression sur leurs exécutifs communaux respectifs et leurs poser des questions comme, par exemple: Qu'est-ce qui va se passer chez nous? Est-ce que vous envisagez aussi un programme de fusions pour profiter de ces moyens qui seront mis à disposition? La commission unanime estime donc qu'un vote populaire aurait des effets extrêmement positifs. En ce qui concerne l'argument qui

a été invoqué plusieurs fois par M. le Commissaire et par certains intervenants de l'effet incitatif d'une participation financière des communes, en se disant qu'elles vont se faire la réflexion, que si on doit déjà payer quelque chose, eh bien, il faut au moins qu'on essaie d'en profiter, il est indéniable que c'est un argument valable. Mais il ne doit pas occulter tous les autres arguments et il n'est pas un élément totalement prépondérant à mes yeux et aux yeux de la commission.

J'aimerais enfin rappeler que le montant de 50 millions, tel qu'il ressort des débats de la commission, version bis, n'est pas une dépense qu'on peut qualifier de normale ou de conventionnelle. Elle n'est en tout cas pas assimilable à une dépense que l'on déciderait, par exemple, pour une route de contournement ou pour un établissement scolaire. Il s'agit en fait d'un transfert de fonds du canton vers les communes. Ensuite, les communes pourront, avec les moyens qui leur seront ainsi remis, investir dans des projets qui leur sembleront bons. Il s'agit donc d'un transfert et non pas d'une dépense avec une affectation déjà décidée. On a déjà pris plusieurs décisions dans cette enceinte qui touchent aux ressources des communes. Je ne voudrais pas mélanger les choses, mais dans le cadre de la baisse fiscale, les communes ont dû accepter *de facto* une baisse de leur fiscalité parce que le canton a décidé de baisser son taux fiscal. Je pense qu'ici on est dans un cas inverse et ça me paraîtrait normal que, dans ce projet de loi, le canton finance à 100 % les subventions aux projets de fusions. Il ne s'agit pas d'une dépense, mais d'un investissement important pour notre canton, dont les communes seront les principales bénéficiaires, c'est vrai. Mais tout le canton en sera le bénéficiaire finalement. Si je pense à un projet de fusion qui m'est cher, le projet de fusion du Grand Fribourg, je pense que ce serait aussi un grand bénéfice pour le canton lui-même. Il est vrai que par le passé les anciens décrets ont rencontré un certain succès, mais on se trouve maintenant au 21^e siècle, en face à mon avis d'un nouveau problème et de nouveaux types de fusions. Il s'agit maintenant d'avoir des fusions de type «stratégiques» ou en tout cas de type «régionales». Il faut bien dire que, dans le passé, il y a eu quelques fusions importantes, mais il s'agissait de fusions que je qualifierais plutôt de «logiques», c'est-à-dire de couples qui existaient déjà, plutôt que de fusions vraiment régionales. Je pense que, si on veut arriver à cet objectif de réduire le nombre de communes, il faut aussi qu'on y mette les moyens. Certes l'argent ne fait pas tout, mais je pense que si les moyens sont là, cela peut avoir un rôle incitatif important. Il faut aussi rappeler que les communes, avec la subvention qu'elles obtiendront ne financeront bien entendu pas uniquement le projet de fusion en soi. Elles devront s'engager à titre personnel bien sûr et c'est un immense travail, mais il y aura aussi des conséquences, parce qu'elles devront faire des investissements et elles devront aussi les financer par leurs propres moyens. La subvention reçue ne suffira certainement pas à assumer ces nouveaux investissements nécessités par une fusion. C'est pour ces raisons que je vous incite vivement à suivre la commission et à accepter un financement unique par le canton. Ce financement unique a été accepté, je le

rappelle, en commission par 10 voix contre 0 et sans abstention.

Le Commissaire. Je l'ai déjà dit à l'entrée en matière, la plupart des observateurs constatent que la méthode fribourgeoise est la meilleure parce qu'elle incite les communes à se sentir partenaires. Je crois que l'argument qui est développé par M. le Rapporteur comme quoi le vote populaire serait intéressant, pourrait être accepté si on était au début d'un processus de fusions. Or, j'ai rappelé que c'est une histoire que le canton de Fribourg vit depuis une quarantaine d'années et qui s'est accélérée pendant les dix dernières années. Le débat sur les fusions fait déjà, en quelque sorte, partie de la culture fribourgeoise. Le Conseil d'Etat est pour des communes fortes qui s'assument et qui ne cherchent pas dans chaque débat à se soulager de leurs charges sur le canton. L'association fribourgeoise n'avait d'ailleurs pas contesté dans sa prise de position, la répartition des trente premiers millions du premier projet. Contrairement à certaines croyances dans cette salle, il faut savoir que la fusion elle-même engendre une multiplication ou en tout cas une augmentation des capacités d'investissements. J'étais à Estavayer-le-Lac la semaine passée. La commune d'Estavayer-le-Lac peut aujourd'hui investir 30 millions et la commune de Font 1 million. Quand on les met ensemble, elles peuvent dorénavant investir 39 millions, soit 8 millions de plus simplement du fait de la fusion. Ce qui veut bien dire que ces fusions augmentent les capacités d'investissement et ne les diminuent pas comme certains pourraient le croire. Dans ce sens-là nous pensons qu'il est normal que les communes participent au fond de fusion, elles se sentiront d'avantage concernées.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). En entendant le président de la commission, j'ai l'impression que les communes n'ont rien fait jusqu'à maintenant et qu'elles attendent ces montants de subventions de fusions pour enfin commencer à s'équiper. Or ce n'est pas vrai, les communes ont largement investi dans les domaines qui leur sont nécessaires et qui leur sont légalement désignés: je pense à l'épuration, aux adductions d'eau, aux moyens de communication, à la formation, aux écoles, à l'entretien de leurs bâtiments. Je crois donc qu'années après années, ces conseils communaux se donnent les moyens de faire avancer les choses et ce n'est pas du tout cette loi sur les fusions qui va leur permettre de commencer à faire quelque chose. Au nom d'une majorité du groupe libéral-radical je vous recommande de soutenir, à cet article 1, la version du Conseil d'Etat.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). Permettez-moi d'intervenir ici en mon nom personnel. Une fusion de communes, c'est un exercice qui, il faut le relever, est profitable pour tout le monde et pas seulement pour les communes qui fusionnent, mais aussi pour le canton dans sa globalité. Mais ce qu'il faut avant tout viser, ici, ce ne sont pas des «fusionnettes». Il faut viser la fusion des grosses communes, c'est-à-dire de véritables fusions, qui donnent un centre fort au canton. Jusqu'ici, le décret qui régissait les fusions de commu-

nes faisait effectivement participer les communes au fond de fusion. C'est le cas, en particulier, des grandes communes, qui ont beaucoup participé pour alimenter ce fond ce qui a permis des fusions de communes plus petites, mais qui avaient, et cela nul ne le conteste, leur raison d'être. Nous arrivons maintenant à un stade où il faut faire un pas nettement plus important. Il faut vraiment viser des grosses fusions. Je salue, par la même occasion, les modifications qui ont été apportées au projet par la commission, car ces modifications permettront d'intéresser davantage les grandes communes. Mais il est faux de croire que, si les communes participent financièrement, elles vont se sentir plus concernées par la fusion. Je dirais que c'est plutôt l'inverse. Les communes seront plus enclines à participer aux fusions, si elles savent que le canton est derrière tout ça et qu'il en est le véritable instigateur. S'il faut arriver à un système où nous voulons qu'il y ait plus de fusions, nous devons absolument avoir, ce que j'appellerais un peu vulgairement, un facteur déclencheur. Ce facteur-là, c'est le canton. Dès lors, il est important que le canton participe exclusivement au financement des fusions de communes. Un autre élément me paraît important aussi, c'est la nouvelle péréquation financière, qu'on a adopté et qui vient d'entrer en vigueur. On a vu que celle-ci s'est révélée surprenante pour certaines communes. Cet exercice a forcé un certain nombre de communes, et là je parle en toute connaissance de cause parce que la mienne est particulièrement touchée, à devoir passer encore davantage à la caisse. Il ne faut plus introduire de nouveaux éléments qui obligeraient encore une fois ces communes à devoir y aller du porte-monnaie. En résumé, la fusion c'est quelque chose de très important, mais ça doit rester, quant à son financement, du seul domaine du canton.

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV). C'est la tâche stratégique de l'Etat de réformer ses structures territoriales et de donner une impulsion pour la création d'un centre fort ou de centres régionaux. Ce ne doit plus être seulement des déclarations dans un dépliant gouvernemental, mais aussi une réalité à travers ces grandes fusions. Grâce au projet qui nous est présenté et en particulier le projet bis de la commission, nous pouvons y arriver. Le groupe démocrate-chrétien confirme à sa grande majorité que seul l'Etat doit financer ce programme. Selon le modèle de 1999, la participation de 70% et 30%, respectivement de l'Etat et des communes, avait pour contexte une situation financière de l'Etat totalement différente. Le nouveau modèle de 2010 a pour contexte un Etat fort, car bien doté financièrement et tout le monde se réjouit du montant transféré par la Banque nationale suisse au canton. Cette fortune nette doit servir pour des projets stratégiques, pour des projets pour le bien commun de notre canton, c'est dans ce cadre-là que le PDC demande que ce soit l'Etat seul, qui finance ce programme et vous prie aussi de soutenir cette participation unique, mais importante de l'Etat.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Je vais m'exprimer pour la très grande majorité du parti socialiste qui est de l'avis que la participation des communes

au financement des fusions est importante, car comme cela les communes prennent un peu plus de responsabilité et se sentent vraiment concernées par la possibilité d'une fusion. Si c'est le préfet qui doit réaliser le plan de fusion, il est très important que les communes y participent, que les spécialistes y participent et pour cela, il doit y avoir un équilibre entre le Conseil d'Etat et les communes. Le parti socialiste, dans sa très grande majorité, pense, que c'est bien sûr le canton, le Conseil d'Etat qui a un grand intérêt à avoir une structure territoriale valable dans son canton, c'est-à-dire avec des grandes communes, mais c'est en même temps et plus encore dans l'intérêt des communes d'être fortes vis à vis du canton. Dans ce sens le parti socialiste, encore une fois dans sa très grande majorité, soutient la version du Conseil d'Etat pour la participation de l'Etat et des communes. Pour le plafonnement de 10 000 habitants, nous voulons nous montrer solidaires avec le Grand Fribourg, c'est pourquoi nous voulons supprimer ce plafonnement.

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Ich möchte noch einige Präzisierungen zu dieser Frage der Finanzierung anbringen: Der Staatsrat hat gesagt, der Gemeindeverband sei dafür gewesen, dass 30 Mio. Franken zwischen den Gemeinden und dem Staat geteilt werden. Man kann das nicht vergleichen. Das war ein ganz anderes Projekt. Das hatte drei verschiedene Vorschläge und die sind nicht aufgenommen worden. Jetzt sprechen wir über das Gesetz, das der Staatsrat vorschlägt. Von dem her kann man den Vorschlag des Gemeindeverbandes nicht beziehen für eine geteilte Finanzierung.

Ich bin immer sehr für Partnerschaften und ich finde es auch wichtig, dass Kanton und Gemeinden am gleichen Strick und wenn möglich in die gleiche Richtung ziehen. Aber hier ist es ein falsche Partnerschaft. Ich habe schon beim Eintreten gesagt, dass nicht alle Gemeinden fusionieren können, auch wenn sie noch wollen würden. Wenn man sagen könnte, dass die, die nicht wollen, selber schuld sind, dann ist das eine andere Ausgangslage. Das war beim Dekret möglich.

Man hat auch gesagt, dass es eine einmalige Anschubfinanzierung ist. Jetzt kommt man wieder mit dem genau gleichen Projekt. Und ich denke mir, dass es jetzt wirklich eine Etappe weiter ist. Die Partnerschaft ist an den Haaren herbeigezogen, das kann man nicht einfach so wiederholen.

Und noch einmal: Auch wenn die Gemeinden ein Interesse daran haben, zu fusionieren, sie werden noch genügend investieren. Und die Subventionen für die Fusionen gehen nicht in die Infrastruktur. Es ist nicht gedacht, dass man Strassen macht oder so, das müssen die Gemeinden sowieso machen. Früher hat man an die fehlende Infrastruktur gezahlt, jetzt zahlt man, um den Prozess des Fusionierens zu machen. Jetzt zahlt man dafür, dass man eine neue Gemeinde macht. Fusionieren heisst nicht einfach, irgendein Reglement zusammenzulegen. Fusionieren heisst, eine neue Einheit zu bilden und das braucht Geld. Und deshalb denke ich mir, hat der Kanton jedes Interesse, das zu unterstützen und ich bitte Sie, doch der Kommission zu folgen.

Losey Michel (UDC/SVP, BR). Je ne vais pas répéter ce que j'ai déjà dit lors de l'entrée en matière sur ce projet, mais j'aimerais simplement rappeler certains faits, notamment pour mon collègue Schoenenweid. Il ne faut pas confondre les pommes avec les poires. On ne peut pas comparer la situation financière du canton de Fribourg il y a dix ans en arrière avec celle d'aujourd'hui. Au niveau de ce projet-là, la question qui se pose, c'est la question d'une fusion volontaire des communes ou pas. Les communes ont-elles un intérêt oui ou non à fusionner? C'est la question essentielle au niveau stratégique. L'élément financier est un élément complémentaire. Je vous rappelle que le conseil d'Etat à l'époque, lors de la discussion sur la motion Boivin/Haenni, n'était pas favorable à cette motion. La vision du Conseil d'Etat était différente. Il voulait imposer des fusions aux communes pour pouvoir travailler en collaboration avec des communes plus importantes. Mais le Grand Conseil en avait décidé autrement. Pour suivre une vision de continuité de ce qui a été décidé en 1999, le projet qui nous est soumis aujourd'hui ne change pas les bases essentielles du décret de 1999, comme le financement du fond de fusion par les communes. Si on adoptait une solution contraire, il y aurait une inégalité de traitement par rapport aux communes qui ont fusionné entre 1999 et aujourd'hui et ceci serait dommageable pour ces communes. Je vous demande donc de soutenir la version initiale du Conseil d'Etat pour cet article 1.

Andrey Pascal (PDC/CVP, GR). Des communes fortes et autonomes, des grandes fusions! J'aimerais qu'on m'explique ce que c'est! Quel est le souhait du Conseil d'Etat? C'est de créer des communes qui arrivent à assumer leurs besoins qui ont encore la capacité d'investir et qui sont en mesure, le cas échéant, de s'agrandir et fusionner à nouveau. Une chose que peut-être tout le monde ne sait pas, c'est qu'une étude de fusion – beaucoup de fusions ont été réalisées, les fusions les plus faciles, mais je n'aime pas ce terme – cela demande un engagement énorme de la part des exécutifs. C'est un an et demi à deux ans de travail au minimum pour étudier et informer, jusqu'au moment de la prise de décision. Finalement on n'obtient peut-être pas forcément la décision qu'on attendait.

On vient de nous dire que les communes qui avaient quelques difficultés ont un taux d'investissement supérieur lorsqu'on les met ensemble, c'est donc une raison supplémentaire pour les fusions. Si on veut des communes fortes et autonomes, des communes qui ont encore la capacité d'investir, c'est à l'Etat de donner le signe, de donner un coup de pouce. Il faut noter que ce n'est même pas avec cet argent – que ce soit 200 ou 300 francs par habitant, qu'on plafonne ou qu'on déplafonne – que la commune va pouvoir investir. Cet argent va surtout servir à assumer les frais d'une fusion et peut-être donner un tout petit peu de marge de manœuvre à la commune créée.

On dit toujours que, lorsqu'il y a une fusion, il y a des économies. Jusqu'à ce jour, je crois que toutes les communes qui ont fusionné n'ont pas fait d'économies. Ce geste doit donc être réalisé pour aider à démarrer la fusion, pour aider à la fusion et j'estime que c'est à l'Etat à la prendre à charge.

Le Rapporteur. J'ai omis de le mentionner tout à l'heure dans les arguments qui ont été retenus dans la commission pour plaider en faveur d'un financement unique par le canton, mais il y avait aussi le fait – comme cela a été relevé par notre collègue Roger Schuwey tout à l'heure – qu'il y avait une certaine injustice pour certaines communes, qui ont beaucoup moins de chance de pouvoir faire un projet de fusion. Il a cité l'exemple de Jaun, mais on peut imaginer d'autres communes dans le district de la Broye, par exemple. C'est aussi un élément qui, dans la commission, a fait pencher la balance dans le sens du financement unique par le canton.

M^{me} la Députée Cotting m'a gentiment attaqué tout à l'heure parce que j'aurais dit que les communes n'avaient rien fait. Je n'ai jamais voulu dire ça. J'ai simplement voulu dire que maintenant nous devons passer à un autre type de fusion plus ambitieux et plus régional. Je l'ai dit lors de l'entrée en matière, il s'agit aussi d'éviter aujourd'hui cette prolifération d'associations de communes. Chacune et chacun sait dans cette enceinte, pour avoir participé à des associations de communes, que ce sont des outils intéressants mais qui manquent quand même beaucoup de transparence et qui souffrent aussi d'un déficit démocratique pour les citoyennes et les citoyens des communes, parce les décisions sont prises à l'intérieur des associations, entre les délégués et le comité. Je ne veux pas dire qu'il y a des choses qui sont faites en cachette, pas du tout, mais c'est un outil qui a des limites. Des fusions entre des communes plus grandes, qui permettraient d'éviter la création d'associations de communes, assureraient aussi une meilleure gouvernance.

Enfin, c'est vrai que l'argent ne fait pas tout. Mais je constate quand même une chose, c'est qu'on n'a pas eu plus de fusions dans notre canton depuis le 1^{er} janvier 2006, à l'exception de la fusion qu'on a votée le mois dernier mais qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Cela signifie que pendant cinq ans, aucune fusion de communes n'a été enregistrée dans notre canton. Je crois qu'il est bien nécessaire qu'un nouveau coup de pouce soit donné dans cette optique.

Je pense que la version bis proposée par la commission pourrait être ce coup de pouce!

Le Commissaire. Moi, je crois que, si on n'a pas eu de fusions, c'est parce que, depuis 2007, on savait qu'il y aurait une nouvelle impulsion. Il y a plus de trois ans qu'on sait qu'il aura une loi sur les fusions avec un encouragement financier. Il faut aussi rappeler que pour certaines communes, des projets de fusions avaient été déposés en catastrophe au mois de décembre 2004, la date limite étant le 31 décembre 2004. On avait pu prendre en compte tous ces projets qui, pour les derniers, sont entrés en vigueur en 2006. Je ne pense donc pas qu'il y a eu une coupure.

Pour la remarque sur la Broye, à part peut-être une seule commune que tout le monde connaît ici, et peut-être une deuxième, je ne connais pas de commune qui ne serait pas déjà dans un projet de fusion. Je ne vois donc pas comment est justifiée la remarque comme quoi il y aurait des problèmes pour fusionner, mis à part Jaun.

M^{me} Schnyder dit qu'elle est d'accord pour des communes fortes, mais je crois que par rapport à la consultation, on a déjà beaucoup amélioré la situation. Rappelez-vous qu'on était parti en consultation avec une limite à 3000 habitants au lieu de 1500. Ensuite, nous avons mis 5000 et, maintenant, pour tenir compte de la consultation, nous sommes à 10 000, et 10 000 pour payer et recevoir. L'effort a donc été fait par le Conseil d'Etat. Je crois que si le canton est seul instigateur, on puisse craindre pour l'autonomie communale. L'instigation doit venir des communes. Je me permets de citer la conclusion de la prise de position de l'Association des communes: «Enfin et surtout, les communes doivent être les propres actrices des réformes de leurs structures. L'acte volontaire est manifestement la clé du succès.» Donc, attendre que tout vienne du canton, je crois que c'est tout simplement faux!

Encore une petite remarque si, comme le propose M^{me} la Députée Haenni, on enlève le plafond – les calculs ont été faits – on serait à 44,5 millions au lieu de 38; le 70%, cela fait 31,5 millions. On est en dessous du référendum et on pourrait gagner du temps si vous décidiez d'enlever le plafond mais de garder la participation des communes. Si vous la supprimez, on va de toute façon vers un référendum, ça c'est le chiffre qu'on a déjà évoqué en commission.

Je suis d'accord avec M. le Député Ackermann. Je n'aurais jamais dû parler, au nom du Conseil d'Etat, des fusions les plus faciles. Je pense qu'il n'y a pas de fusions vraiment faciles, mais j'aurais dû dire les plus naturelles. Mais il est vrai que nous n'aurions jamais pensé que Bulle et La Tour-de-Trême fusionneraient avec des moyens financiers aussi négligeables. Elles ont montré un exemple à tout le canton!

J'aimerais aussi dire, pour répondre à M^{me} Feldmann, que c'était sur la proposition de 30 millions que l'Association des communes était d'accord avec le Conseil d'Etat. C'est évident que pour les deux autres propositions, qui étaient, pour la première, un fonds de 20 millions pour les fusions qui donneraient naissance à une nouvelle commune d'au moins 4000 habitants, c'était le canton et que, pour la deuxième, de 50 millions pour les grandes agglomérations, c'était aussi le canton. Mais je le répète, j'ai la prise de position sous les yeux, les 30% pour les 30 premiers millions, ça n'a pas été contesté. Pour ceux qui imaginent que le canton invente des choses, je lis ici l'extrait d'une conférence de presse d'Ecoplan, dont j'ai déjà parlé et qui a eu lieu sous l'égide d'Avenir Suisse. Je lis, je n'invente rien: «Nous partons de l'idée qu'on aura plus de fusions si toutes les communes participent au fonds de fusions que si ce n'est pas le cas. En fait, plus d'un spécialiste en matière de fusion d'un autre canton, dit que son programme d'encouragement aux fusions n'avance pas comme souhaité et que les moyens financiers mis à disposition exclusivement par le canton ne seront jamais épuisés. Ces spécialistes ont expliqué ce phénomène par le fait que beaucoup de communes ne se sentent pas du tout impliquées par le programme d'encouragement puisqu'elles n'ont aucune obligation d'y participer». Ce n'est pas moi qui l'invente!

Dernier mot: des fois, je me fais du souci pour le député Schoenenweid parce que, chaque fois qu'il parle,

il parle de la fortune du canton; je crois qu'il doit en rêver la nuit! (*Rires*).

Le Rapporteur. Pour revenir brièvement aux chiffres que vous venez de citer, M. le Commissaire, en commission, on a proposé dans le projet bis de supprimer le plafonnement, ce qui a fait que le montant est passé de 38 millions à 50 millions. Or vous venez d'articuler d'autres chiffres maintenant: 38 millions à 44 ou 45 millions – si j'ai bien entendu – j'ai de la peine à comprendre.

Le Commissaire. C'est très simple! La commune de Fribourg a 34 000 et quelques habitants. On avait proposé les 10 premiers mille. Vous prenez 24 000 habitants et quelques supplémentaires. La commune de Bulle en a 18 000 et quelques. Vous rajoutez donc 8000 et on est à 32 000. Vous rajoutez les 800 et quelques habitants de Villars-sur-Glâne, qui dépassent les 10 000 et on est pratiquement à 33 000. 33 000 x 200, ça fait 6,6 millions que vous rajoutez aux 38 millions, ce qui fait 44,6 millions. Le 70%, cela fait 31,5 millions. Cela veut dire que l'on est en dessous du seuil de référendum. Je crois que c'est très clair!

Le Rapporteur. Simplement, je crois là que vous avez oublié l'effet de multiplicateur. Pour ces 6 millions, il n'y a pas l'effet multiplicateur. Pour moi, le fait de supprimer le plafond, cela fait plus 12 millions. J'ai un peu de peine à comprendre ...même si c'est simple; c'est peut-être une question d'âge! (*Rires*).

Le Commissaire. Non, je voulais simplement dire qu'on avait le même âge! (*Rires*).

– Au vote, l'article 1 est accepté selon la version de la commission (projet bis) par 56 voix contre 37 voix pour la version initiale du Conseil d'Etat. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Eitter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganiot (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rapporteur (,), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 56.*

Ont voté non:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/

FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Losey (BR, UDC/SVP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 37.*

Se sont abstenus:

Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP). *Total: 2.*

– Modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

ART. 2

Le Rapporteur. L'article 2 traite des objectifs de l'encouragement aux fusions de communes. La commission vous propose une modification d'ordre rédactionnelle, à la lettre c, soit de supprimer «à des coûts avantageux» qui est un terme qui fait un peu trop Lidl ou Aldi, dans le contexte de ce projet de loi.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat se rallie.

– Modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

ART. 3

Le Rapporteur. L'article 3 traite des conseils et de l'assistance et là, la commission a tenu à ce qu'il soit précisé clairement que le service de conseil-assistance par le préfet d'une part et/ou par le Service des communes d'autre part se fait «à titre gratuit».

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat se rallie à cet amendement.

– Modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

ART. 4

Le Rapporteur. L'article 4 introduit le principe du plan de fusions que la commission soutient aussi à l'unanimité.

Le Commissaire. Pas de remarques.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). Je ne sais pas si je dois intervenir à l'article 4 ou 5 mais j'aimerais vous poser une question, M. le Commissaire du Gouvernement. Vous avez donc prévu dans ce projet de loi un plan de fusions, plan que les préfets devront établir. Il est dit à cet article que la Direction en charge des communes édicte des directives et recommandations applicables à l'élaboration du plan de fusion. A l'article 5 vous précisez que ces mesures devront satisfaire

¹ La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

aux exigences énoncées à l'article 2 et l'article 2 de la loi comporte trois points a, b et c. Je voulais m'assurer que ce plan de fusions ne sera pas un casse-tête pour les communes avec une kyrielle de questions auxquelles, par exemple, il ne faudra pas seulement répondre par oui ou par non, mais aussi dire pourquoi c'est oui, pourquoi c'est non. J'aimerais vous entendre sur ce projet de plan de fusions, notamment sur les critères qui seront applicables à l'élaboration de ce plan.

Le Rapporteur. La question de M^{me} la Députée Cotting s'adresse à M. le Commissaire. Je lui refais la patate chaude...

Le Commissaire. La patate n'est pas si chaude, je peux rassurer M^{me} la Députée Cotting. En fait dans ce canton, il y a des districts qui ont déjà fait beaucoup de fusions. Il y a un district qui n'en n'a pas fait, mais qui en avait fait plus tôt et qui avait donc déjà des structures communales différentes, c'était le district de la Singine. Je ne connais pas de préfet, pour en avoir aussi beaucoup parlé avec les communes, qui n'ait pas aujourd'hui dans la tête des projets pour son district. Ce qu'on voulait faire justement en tenant compte de ces disparités, c'est de donner quand même une grille d'approche pour aider les préfets à avoir une action commune. La première démarche qu'on avait faite avant de partir en consultation, c'était d'aller trouver la conférence des préfets pour être bien sûr qu'ils étaient d'accord de prendre en charge ce rôle supplémentaire qu'on leur mettait dans la loi et qui est supplémentaire à l'ancien décret. Si j'ai fait allusion, à l'entrée en matière, à cette liste de tâches que donne la Constitution aux communes, c'est bien pour dire qu'il y a là toute une liste intéressante, qui peut se résumer dans les trois points qui sont à l'article 2. Les communes n'auront pas besoin de faire un casse tête chinois pour remplir, à la sollicitation du préfet, les documents qu'il pourrait leur demander, parce qu'on a prévu, chaque fois, et d'ailleurs c'est dans les amendements du projet bis, que les préfets ne travailleront pas seul dans leur coin, mais toujours en collaboration avec les communes avant et après l'établissement du plan de fusions. Il est entendu que la Direction peut aussi dire au préfet concerné que le plan ne suffit pas, qu'il est trop ou pas assez audacieux. C'est vraiment une collaboration et aucun des acteurs ne travaillera dans son coin sur des enquêtes qui seraient des casse-têtes chinois et dans ce sens là, je crois que je peux vous rassurer. Vous savez, les préfets ont une idée d'un district idéal. Peut être qu'il ne se réalisera pas sur ce plan-là, mais on espère qu'on s'en rapprochera le plus possible et que c'est des choses naturelles qui se feront et non pas contre nature. Je peux vous rassurer.

– Adopté.

ART. 5

Le Rapporteur. La commission vous propose des modifications, à l'alinéa 1 de cet article. Il s'agit tout d'abord de remplacer le mot «examen» qui a une connotation un peu trop scolaire par «analyse» et à la fin du même alinéa, de préciser que le préfet élabore

un projet de plan de fusion «en collaboration avec les communes». Cela semblait essentiel aux membres de la commission que l'on précise, ici, que le préfet collabore étroitement avec les conseils communaux.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat se rallie aux deux amendements, mais j'ai une précision supplémentaire qu'on avait oubliée en commission, en tenant compte aussi de la remarque de M. le Rapporteur. Je crois qu'en allemand il ne faudrait plus qu'on parle de «Untersuchung» et «untersucht», mais plutôt de «Prüfung» et de «prüft». Ce sont des termes plus adéquats que des termes judiciaires et je propose qu'on fasse le toilettage dans tout le texte en allemand pour remplacer «untersucht» par «prüft» et «Untersuchung» par «Prüfung». Si le Grand Conseil peut se rallier, je crois que ce serait mieux.

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Ich habe eine Frage: Wieso sagt man nicht «analysiert»? Das ist auch ein deutsches Wort und zwar genau das gleiche wie auf Französisch: «analyser» und «analysieren».

– Modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

ART. 6

Le Rapporteur. L'article 6 traite du cas où des fusions de communes concernent plusieurs districts.

Le Commissaire. Je rappelle qu'il y a déjà eu le cas de la commune de Corsallettes qui a quitté le district du Lac en fusionnant avec Grolley. Cela n'a pas posé de problèmes parce qu'il n'y a pas eu un grand déplacement de population par rapport au cercle électoral, mais cela pourrait être un problème qu'on devrait analyser si un nouveau cas se présentait. En principe, c'est permis de fusionner entre communes de districts différents.

– Adopté.

ART. 7

Le Rapporteur. A l'article 7, la commission vous propose une modification à l'alinéa 1, c'est-à-dire de remplacer «les conseils communaux» par «les conseillers communaux». A ce sujet, M^{me} la Députée Antoinette de Weck a déposé un amendement. Je la laisserai le motiver et je donnerai mon opinion tout à l'heure par rapport à celui-ci. A l'alinéa 4, il y a aussi une proposition de la commission qui propose principalement de supprimer «avec l'accord préalable du préfet». Il semble que ce ne soit absolument pas nécessaire d'avoir un accord préalable dans ce cas de figure-là. C'est pour cela que je vous propose d'adopter la version bis pour cet article 7, sous réserve de l'amendement de M^{me} la Députée Antoinette de Weck.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette proposition.

¹ La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Comme vous le voyez, c'est un amendement purement formel et rédactionnel, parce que l'on devrait dire en vertu du langage épïcène, si l'on accepte l'amendement de la commission, ce que tout le monde fera, «les conseillers et conseillères communaux et communales». En mettant «les membres des conseils communaux», on évite cette répétition. Maintenant, j'ai regardé le texte allemand et c'est marqué «Alle Mitglieder der Gemeinderäte». C'est la raison pour laquelle j'ai mis «tous les membres des conseils communaux».

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). J'ai aussi une remarque d'ordre rédactionnel. Il est écrit en français: «les conseillers communaux se réunissent pour la présentation» et en allemand «Alle Mitglieder der Gemeinderäte jeder betroffenen Gemeinde werden an diese Präsentation eingeladen». Cela veut dire, en français, que tous les conseillers se réunissent et, en allemand, seulement ceux qui ont envie de répondre à l'invitation. Je trouve qu'ici il faudrait vraiment changer quelque chose. Je le vois seulement maintenant, donc je n'ai pas encore d'idée, mais peut-être que quelqu'un qui est plus à l'aise dans la rédaction ou qui peut se donner un petit peu de peine et réfléchir quelques minutes peut trouver une solution.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Mon amendement porte sur le début de la phrase; je ne me suis occupé que des conseillers communaux. Par contre, votre remarque est tout-à-fait justifiée et on pourrait dire: «Tous les membres des conseils communaux sont invités à la présentation». Ce qui signifie que si un membre est malade et ne peut pas y répondre, ce n'est pas grave. Ce serait en fait le sens qui est voulu par tout le monde. Alors on devrait déposer un amendement par écrit. Est-ce trop tard? Où alors faudrait-il que je le propose en deuxième lecture?

La Présidente. Je pense que comme c'est une phrase simple et que tout le monde semble d'accord, il n'y a pas de problème puisqu'il s'agit uniquement d'une modification au niveau rédactionnel. Donc, je propose que nous l'acceptons tel quel pour éviter des lourdeurs administratives: «Tous les membres des conseils communaux sont invités à la présentation».

Le Rapporteur. Je crois que je peux prendre la responsabilité de dire que la commission est d'accord avec la phrase formulée par M^{me} la Députée Antoinette de Weck avec «invités» au lieu de «se réunissent», c'est plus clair.

Le Commissaire. Je crois que tout le monde est d'accord, mais «invité» me semble parfois un petit peu léger parce qu'on voulait l'implication des membres des conseils communaux. Mais peut-être que pour la deuxième lecture, on trouvera une formulation un peu plus incitative. Mais sur le fond, le Conseil d'Etat se rallie.

La Présidente. M. le Rapporteur propose éventuellement que l'on mette le terme «convoqués». Donc je

vous propose d'accepter *de facto* la modification et que pour la deuxième lecture on propose le terme adéquat. Est-ce que vous êtes d'accord avec cette proposition? Oui. L'article 7 est donc accepté selon la version bis de la commission avec les compléments que nous venons de discuter maintenant et nous formulerons les termes adéquats pour la deuxième lecture.

– Modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

Art. 8

Le Rapporteur. L'article 8 mentionne le fait que le Conseil d'Etat établit un rapport intermédiaire après deux ans et le soumet au Grand Conseil.

Le Commissaire. Je crois que ce sera bien de pouvoir soumettre au Grand Conseil tous les projets qui auront déjà vu le jour à mi-parcours. Il pourra aussi se rendre compte de l'efficacité de la loi ainsi proposée.

– Adopté.

Art. 9

Le Rapporteur. L'article 9 précise le principe et le champ d'application de l'aide financière.

– Adopté.

Art. 10

Le Rapporteur. L'article 10 précise le mode de calcul de la subvention, soit le montant de base multiplié par le multiplicateur.

– Adopté.

Art. 11

Le Rapporteur. L'article 11 fixe le montant de base à 200 francs par commune multiplié par le chiffre de sa population légale. Il est intéressant de noter à l'alinéa 2, que la population légale est déterminée une fois pour toutes au moment de l'entrée en vigueur de la loi et ne changera plus pendant la durée de validité de celle-ci. Dans sa version bis, la commission vous propose la suppression de l'alinéa 3, qui en fait propose une limite à 10 000 habitants pour le versement de l'aide aux subventions.

Le Commissaire. Comme je l'ai déjà dit et je vais être très bref, le Conseil d'Etat a augmenté plusieurs fois la limite et a, par souci d'égalité de traitement, aussi décidé de ne percevoir que pour les 10 000 premiers habitants; ainsi il y a une certaine égalité qui est rétablie. Je rappelle qu'avant, les communes qui dépassaient 1500 habitants pouvaient toucher seulement pour les 1500 premiers et payaient pour la totalité. Donc dans ce sens-là, je crois qu'il y a une prise en compte des réalités différentes des populations des communes de ce canton. Le Conseil d'Etat ne se rallie pas et vous propose de maintenir le projet qu'il avait proposé.

¹ La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

Andrey Pascal (*PDC/CVP, GR*). Les travaux de commission ont été fort intéressants et fort longs. Les fusions doivent rester, je l'ai déjà dit, volontaires. Mais je crois qu'une fusion n'est pas la même, s'il s'agit de la fusion d'une petite commune – quand je dis petite commune ce n'est pas forcément par rapport au territoire, mais plutôt au nombre d'habitants – ou du projet d'une grande fusion, comme le Grand Fribourg. Le travail sera pratiquement le même, les soucis aussi, l'engagement financier certainement, par contre l'aide à la fusion ne sera pas employée la même chose. Dans une petite commune, même si elle arrive à 1500–2000 habitants, si elle se groupe avec plusieurs villages, plusieurs communes, le montant sera certainement utilisé pour améliorer l'administration et la rendre plus professionnelle. Ce qui ne veut pas dire qu'aujourd'hui ceux qui travaillent dans les administrations communales ne travaillent pas bien. C'est juste que dans les petites communes, on ne peut pas se permettre d'avoir une administration à plein temps. Par exemple, chez nous, nous avons qu'un employé communal parce qu'on ne peut pas se permettre d'en payer un deuxième. Nous n'avons pas de structure de défense juridique, nous n'avons pas de spécialiste dans l'étude des parts d'aménagements et des mises à l'enquête. Et lors de dossiers parfois compliqués, nous devons chaque fois demander conseil au Service des communes ou à un service juridique de l'administration cantonale. Nous sommes en général très bien renseignés, il faut l'avouer. Mais pour répondre à tous ces besoins, j'ai déposé un amendement mentionnant que, pour les communes qui ne dépassent pas les 10 000 habitants, le montant soit porté à 300 francs par habitant. Ceci dans le but d'inciter ces petites communes, parce que, aujourd'hui, on sait que ce sont elles qui ont de la peine financièrement. Et il faut leur donner l'envie de prendre position, de bien réfléchir sur l'étude d'une fusion et surtout de conduire le projet jusqu'au bout. Je l'ai dit précédemment, ceci a un coût, demande du temps et de l'énergie. Et pour ceci, j'aimerais qu'on accepte ce montant supérieur de 300 francs par habitant jusqu'à 10 000 habitants. Je sais que, en comparaison, c'est un peu désavantageux pour une grande fusion, mais il n'y en a qu'une dans les faits, c'est celle du Grand-Fribourg. Les communes qui sont aux alentours de Fribourg et la ville de Fribourg, n'ont pas de problèmes financiers et je pense qu'elles n'auraient pas besoin d'un montant aussi conséquent pour faire une fusion. Cet amendement va augmenter bien sûr le crédit qui sera demandé au peuple parce que c'est assez conséquent, mais je crois qu'il ne faut pas avoir peur d'aller devant le peuple, parce que souvent les citoyens disent: «Mais pourquoi vous ne fusionnez pas?». Ils sont inquiets et aimeraient savoir aussi quel est le résultat de cette étude de fusion. Je crois que c'est l'occasion, par l'aspect financier, d'inciter les gens et le montant sera moins utilisé pour investir, que pour mettre en route un projet de fusion, concrétiser une fusion et améliorer nos services. Voilà pourquoi je demande ces 300 francs jusqu'à 10 000 habitants.

On a parlé du déplaçonnement. Je me demande pourquoi la commission n'a pas accepté de financer ce projet jusqu'à 10 000 habitants uniquement? Si l'on va devant le peuple avec seulement une aide jusqu'à

10 000 habitants et que le Grand Fribourg qui a un projet de fusion avec ses 60 000 habitants ne se sent pas concerné du tout, il peut aussi complètement refuser ce crédit et on n'aurait rien du tout. Alors donnons peut-être à tous les habitants de ce canton ou à toutes les communes qui ont envie de fusionner un certain montant, mais donnons un sucre supplémentaire aux petites communes qui en ont vraiment besoin. Je vous remercie de prendre bonne connaissance de cet amendement.

Amendement Andrey: nouvelle teneur de l'art. 11 al. 1 et suppression de l'alinéa 3:

«300 francs par habitant jusqu'à 10 000 habitants. 200 francs par habitant au-delà de 10 000 habitants.»

Pour la cohérence, le montant de l'art. 15 devrait être modifié par 79 millions.

Le Rapporteur. J'aimerais m'adresser à M. le Député Pascal Andrey au sujet de son amendement. Il avait fait un amendement en commission qui avait une autre teneur mais qui, je suppose, doit être en fait le même. L'amendement tel qu'il l'a proposé maintenant consiste en une nouvelle teneur de l'art. 11 al. 1: «300 francs par habitant jusqu'à 10 000 habitants, 200 francs par habitant au-delà de 10 000 habitants». Est-ce que ces 10 000 habitants, ça s'applique aux communes qui font partie d'une fusion ou est-ce que ça s'applique à la population globale de la nouvelle commune? A mon avis, il y a là un flou. M. le Député Andrey avait déposé en commission l'amendement suivant qui, à mon avis, était beaucoup plus clair et que je lis: «Le montant de base s'élève à 300 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale. A partir de 10 001 habitants, le montant de base s'élève à 200 francs». L'amendement en commission était beaucoup plus clair. L'amendement qu'il vient de déposer est, à mon avis, flou parce qu'on ne sait pas très bien de quelle population il veut parler. Alors j'aimerais bien demander à M. le Député Andrey de préciser son amendement, pour éviter aussi des flous dans la discussion.

Andrey Pascal (*PDC/CVP, GR*). Mon idée, c'est de déposer le même amendement qu'en commission. Pour des communes qui fusionneraient et dont la nouvelle commune ne dépasse pas les 10 000 habitants, ce serait 300 francs par habitant. Pour les communes qui fusionneraient mais qui dépassent, dans la nouvelle entité, 10 000 habitants, je crois que c'est clair, on resterait à 200 francs. Dès 10 001 habitants... Je m'exprime mal ou voilà... Je crois que c'est clair.

La Présidente. M. le Député Pascal Andrey, c'est vrai qu'en fait, votre amendement, qui vient d'être déposé, diffère de celui qui a été fait en commission. Votre volonté n'est pas très très claire, elle suscite des questions. Alors il serait nécessaire de formuler l'amendement de manière à ce que chacun le comprenne.

Morand Jacques (*PLR/FDP, GR*). La fusion est, comme l'a dit le député Andrey, une chose qui doit couler sous le sens, qui doit être volontaire et naturel. La commune de M. le Député Andrey a manqué sa fusion avec trois autres communes, la fusion des «4 C» et

c'est dommage, mais je ne pense pas qu'une somme de 300 francs à la place de 200 francs par habitant pourrait changer le vote populaire. Je vous conseille donc de refuser cet amendement.

Savary Nadia (PLR/FDP, BR). Si la solution des 200 francs par habitant présente une égalité sur la forme, comme pour M. Andrey, il présente pour moi une inégalité sur le fond. C'est donc à titre personnel que je vais m'exprimer. La véritable question est: à quoi cet argent pourra être dévolu? Les petites communes ne vont pas pouvoir couvrir les frais qu'engendre l'organisation de la fusion avec le montant. Alors que les grandes communes pourront utiliser une partie de ce montant pour la fusion elle-même et l'autre partie de cet argent pour l'affecter ailleurs. Chers collègues, tant mieux pour ces communes! Car pour ma part, il ne s'agit pas de mettre en concurrence les petites et les grandes communes. Un centre cantonal fort doit exister, mais cet avant-projet de loi doit aussi encourager sur le fond les petites communes à fusionner. Les arguments ont été donnés par notre collègue Pascal Andrey et si on se doit d'avoir un centre cantonal fort, on se doit aussi d'avoir des régions fortes et des communes fortes. Il faut inciter les petites communes à fusionner, c'est pourquoi je vous encourage à soutenir l'amendement de notre collègue Pascal Andrey.

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV). Je me dois de vous réitérer la prise de position du groupe démocrate-chrétien concernant la limite des 10 000 habitants. Chaque commune a des structures différentes, des points forts et des points faibles, une capacité différente, et aussi un nombre d'habitants différent, qu'il s'agisse des grandes ou des petites communes. Dans ce cadre-là, le groupe démocrate-chrétien réitère son engagement à garder une cohésion entre les communes du canton et à ne pas opposer petites et grandes communes. Je m'exprime donc pour répéter l'invitation du groupe démocrate-chrétien à être favorable à la suppression de la limite des 10 000 habitants, dans une perspective d'équité entre les communes. Dans ce sens-là, on rejoint la prise de position du groupe démocrate-chrétien lors de la consultation de l'avant-projet, où le groupe était déjà favorable à la suppression de toute limite de plafonnement pour les habitants.

Le Rapporteur. Comme je vous le disais tout à l'heure, la commission vous propose de supprimer le seuil de 10 000 habitants, cette limite lui semblant très arbitraire. D'ailleurs, dans les premiers projets et les décrets précédents, cette limite a passé de 1500 à 3000 pour s'arrêter maintenant à 10 000 habitants, cela montre bien que c'est un seuil vraiment arbitraire. Pourquoi traiter de manière différente les communes qui dépassent 10 000 habitants et qui sont au nombre de trois dans notre canton? Dans la péréquation intercommunale, ces communes paient sur le nombre complet de leurs habitants et la péréquation ne s'arrête pas, malheureusement peut-être pour certaines communes, à 10 000 habitants pour elles. Donc, cette limite est arbitraire. La majorité de la commission pense aussi qu'il est faux de prétendre que les montants utilisés par les petites

communes sont absolument nécessaires, alors que les montants plus élevés touchés par les grandes communes qui fusionneraient le seraient moins. Pour m'être occupé d'un projet de fusion dans le Grand Fribourg, je peux vous assurer que les difficultés ne sont pas petites, elles sont d'une autre nature, mais elles sont en tout cas bien aussi grandes et importantes que dans les plus petites communes et il est nécessaire aussi que ces fusions soient subventionnées de manière équitable. Avec la décision qu'on a prise concernant le financement, il y aura, selon toute vraisemblance, un vote populaire et je pense que dans un vote populaire, l'idée d'avoir une limitation à 10 000 habitants ne serait pas forcément très bien perçue par l'ensemble de nos citoyennes et citoyens dans tout le canton.

En ce qui concerne l'amendement de M. le Député Andrey, tel qu'il a été formulé maintenant et comme il l'a précisé oralement tout à l'heure, ça voudrait dire qu'une commune dont la taille atteindrait 9900 habitants toucherait 9900 fois 300 francs fois le multiplicateur, alors qu'une commune qui aurait 10 100 habitants toucherait 10 100 fois 200 francs fois le multiplicateur. Là, à mon avis, il y aurait un traitement inégal et ça serait absolument inexplicable. Je pense que la formulation qu'il avait faite en commission était plus claire et je pense que l'amendement tel qu'il a été formulé maintenant n'est pas possible.

Le Commissaire. Les calculs qu'on avait fait rapidement en commission, après la deuxième lecture, montraient, que cet amendement nécessiterait un montant proche de 70 millions. En troisième lecture, il avait été ensuite refusé. Le Conseil d'Etat s'en tient à sa proposition, étant entendu qu'il aimerait que toutes les communes soient traitées de la même façon pour payer et pour encaisser. Maintenant, vous avez décidé qu'elles ne paieraient plus, mais le Conseil d'Etat maintient sa limite de 10 000 habitants telle qu'il l'avait dans son projet.

Andrey Pascal (PDC/CVP, GR). Je maintiens mon amendement. Il y a eu peut-être une incompréhension, mais lors du travail de la commission, on dépose un amendement à tout va, parce qu'on discute, par oral, et il a été basé peut-être plus sur le texte du projet que ce que je ne l'ai fait aujourd'hui. Mais M. le Président l'a bien résumé, on a un exemple et c'est sur cette base-là que j'ai déposé cet amendement. J'aimerais encore juste terminer avec une chose. Je crois qu'il ne faut pas non plus faire une fixation sur le montant qu'engendreront ces fusions, parce que les fusions seront volontaires et je ne crois pas qu'on descendra d'un jour à l'autre de 160 communes environ à 90. Je pense que ça n'ira pas tout seul. Il y a encore quelques fusions qui vont être réalisées, mais, à mon avis, le montant prévu ne sera pas entièrement dépensé. C'est pour cela que j'ai demandé un montant supplémentaire pour les petites communes, parce qu'on ne dépensera pas le montant qui sera décidé aujourd'hui.

– Au vote, l'art. 11 al. 1 est accepté selon la version initiale du Conseil d'Etat par 66 voix contre 16 voix pour l'amendement Andrey. Il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rime (GR, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP).
Total: 66.

Ont voté non:

Andrey (GR, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP).
Total: 16.

Se sont abstenus:

Romanens J. (GR, PDC/CVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP). *Total: 3.*

– L'art. 11 al. 1 est adopté.

– L'art. 11 al. 2 est adopté.

– Au vote, l'art. 11 al. 3 est supprimé selon la version de la commission (projet bis) par 49 voix contre 32 voix pour la version initiale du Conseil d'Etat. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 49.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Etter (LA, PLR/FDP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP).
Total: 32.

Se sont abstenus:

Duc (BR, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP). *Total: 4.*

– L'art. 11 al. 3 est supprimé selon proposition de la commission (projet bis).¹

ART. 12

Le Rapporteur. L'article 12 décrit le mécanisme du multiplicateur qui s'applique à partir d'une fusion comprenant trois communes. Trois communes ont un coefficient de 1,1 et six communes par exemple un coefficient de 1,4.

Le Commissaire. C'est l'occasion de rappeler que le Conseil d'Etat a renoncé après la consultation, à l'autre multiplicateur qui était prévu dans l'avant-projet et qui tenait compte de la conformité avec le plan des fusions établi par les préfets et accepté par le Conseil d'Etat. Nous n'avons plus qu'un multiplicateur, ce qui simplifie beaucoup les choses et le calcul.

– Adopté.

ART. 13

Le Rapporteur. L'article 13 précise de manière très importante que l'octroi d'une subvention est unique, c'est-à-dire qu'une commune qui fusionnerait une première fois dans le cadre de ce projet de loi et qui serait amenée à fusionner une seconde fois, ne toucherait bien-entendu pas deux fois le jackpot ou la subvention, mais uniquement la première fois. Mais la commune entrera toujours dans le décompte pour le calcul du multiplicateur.

Le Commissaire. Ce qu'on peut dire, c'est que c'est la reprise de ce qu'il y avait dans le dernier décret où des communes comme, par exemple, Grossgurmels ont fusionné trois fois, mais chaque fois il n'y a que la nouvelle commune qui entre en compte pour le calcul de la nouvelle aide. Comme dit le directeur des finances, c'est un jackpot unique.

– Adopté.

¹ La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

ART. 14

Le Rapporteur. A l'article 14 qui traite de la procédure, la commission vous propose les modifications suivantes:

– A l'alinéa 2, de supprimer «Sur le préavis du ou des préfets». Il semble qu'il n'y ait pas lieu de demander le préavis des préfets à ce stade-là.

– A l'alinéa 4, étant donné la décision qui a été prise avec un financement unique, il faut changer la formulation. Au lieu de mettre «... dans les limites des moyens du Fonds d'encouragement aux fusions de communes», il faut préciser «... dans les limites des moyens mis à disposition par la présente loi».

– Enfin, il y a une dernière modification à la fin de l'alinéa 4 qui présuppose que tout à l'heure dans les modifications légales, vous acceptiez que les projets de fusions soient soumis directement aux scrutin populaire. Je proposerai à M^{me} la Présidente de surseoir à la modification de la fin de l'alinéa 4 jusqu'à ce que la décision concernant la manière dont les projets de votes seront acceptés par les communes soient connue à l'article 17 tout à l'heure.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat peut se rallier au premier amendement qui concerne l'alinéa 2. A l'alinéa 4, il ne se rallie pas, par principe, puisqu'il n'était pas d'accord avec la suppression du Fonds. Et puis, j'ai la même approche que M. le Rapporteur pour la fin de l'alinéa 4.

– Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) pour l'al. 2.

– Au vote, l'art. 14 al. 4, 1^{re} phr. est accepté selon la version de la commission (projet bis) par 55 voix contre 24 voix pour la version du Conseil d'Etat. Il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (,), Savary (BR, PLR/FDP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadori (BR, UDC/SVP). *Total: 55.*

Ont voté non:

Binz (SE, UDC/SVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC,

PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 24.*

Se sont abstenus:

Bussard (GR, PDC/CVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP). *Total: 3.*

– L'art. 14 al. 1, 3 et 5 sont adoptés.

– L'art. 14 al. 2 et l'art. 14 al. 4, 1^{re} phr. sont modifiés selon proposition de la commission (projet bis).¹

– L'art. 14 al. 4, 2^e phr. est réservé en fonction du vote sur l'art. 17.

ART. 15

Le Rapporteur. L'article 15 traite du financement. Pour être en conformité avec ce qui a été décidé avec un financement unique du canton, il faut accepter la version bis de la commission qui dit tout simplement: «L'Etat accorde des aides financières pour un montant total de 50 millions de francs». Ces 50 millions de francs ont été estimés par des calculs établis par le Service des communes. Il s'agit bien entendu d'un montant estimé et pas d'un montant exact. Bien évidemment, il faut supprimer les alinéas 2 et 3.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat maintient son projet à 38 millions, avec la phrase qui figurait dans le message, qu'en cas de nécessité, il demanderait une rallonge au Grand Conseil. Je n'ai pas d'autre commentaire.

– Au vote, l'art. 15 est accepté selon la proposition de la commission (projet bis) par 50 voix contre 31 voix pour la version initiale du Conseil d'Etat. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (,), Savary (BR, PLR/FDP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadori (BR, UDC/SVP). *Total: 50.*

¹ La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

Ont voté non:

Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bussard (GR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 31.*

S'est abstenu:

Schuwey R. (GR, UDC/SVP). *Total: 1.*

– Modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

ART. 16

Le Rapporteur. L'article 16 traite ou traitait devrais-je dire de la répartition des charges entre les communes. Comme notre décision a fait qu'il n'y a plus de charges pour les communes, cet article 16 doit être supprimé et c'est ce qui a été fait dans la version bis.

– Au vote, l'art. 16 est supprimé par 60 voix selon la proposition de la commission (projet bis) contre 18 voix pour la version initiale du Conseil d'Etat. Il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (,), Savary (BR, PLR/FDP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 60.*

Ont voté non:

Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP). *Total: 18.*

Se sont abstenus:

Emonet (VE, PS/SP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 3.*

– Modifié selon proposition de la commission (projet bis).²

ART. 17

Le Rapporteur. L'article 17 prévoit deux modifications de la loi sur les communes: une modification qui se trouvait déjà dans le projet initial du Conseil d'Etat et une nouvelle modification qui a été ajoutée par la commission parlementaire. La première modification fait suite au débat que nous avons eu dans ce plénum. Un amendement a été déposé par le député Christian Ducotterd et suite à cet amendement, le commissaire du gouvernement s'est engagé à venir avec une nouvelle disposition dans la loi sur les communes concernant le problème des engagements contenus dans les conventions de fusion.

Pour cette première modification, il y a l'article 142a (nouveau) qui est prévu et qui traite des obligations conventionnelles et de leur durée de validité. Il précise que la convention de fusion peut prévoir des dispositions imposant des obligations à la nouvelle commune. Au deuxième alinéa, la durée de validité de ces obligations est fixée dans la convention en prenant en compte les besoins de développement futurs. La convention ne peut excéder vingt ans. Il s'agit donc d'une limitation de la durée de validité de ces obligations. A l'alinéa 3, il est mentionné que l'alinéa 2 ne s'applique pas aux obligations relatives aux impôts ou autres contributions publiques. Dans une convention de fusion, on ne peut pas dire que le taux d'impôt est de 85 et qu'il est fixé pour une durée de 10 ans. On ne peut pas mettre de durée.

L'article 142b (nouveau) traite d'une possibilité d'abrogation de ces dispositions. Dans sa version originale, le Conseil d'Etat proposait que l'assemblée communale ou le conseil général de la nouvelle commune puisse décider d'abroger une obligation de la convention de fusion, quelque soit la date de sa conclusion.

La commission vous propose l'amendement suivant. Le début de l'alinéa reste le même, mais il faut rajouter «au plus tôt trois ans après la date de sa conclusion». Il a semblé important à la commission qu'une durée minimale de vie pour ces obligations soit inscrite. Le but est que, lors de l'acceptation d'un projet de fusion, les citoyens ne puissent pas dire que l'on a mis cette disposition dans la convention, mais que l'on peut déjà la changer l'année prochaine. Je vous propose, Madame la Présidente, d'ouvrir la discussion sur cette première modification légale et ensuite de me redonner la parole pour la deuxième modification légale, de sorte que l'on puisse avoir une certaine unité de matière dans la discussion.

Le Commissaire. Pour la première modification, le Conseil d'Etat peut se rallier au projet bis. On ne peut pas modifier les conventions pour autant qu'il y ait 75% de voix favorables avant 3 ans. Cela paraît correct pour éviter qu'il y ait une épreuve de force immédiatement

¹ La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

² La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

après une fusion. Le Conseil d'Etat se rallie également à l'amendement du projet bis.

Ducotterd Christian (*PDC/CVP, SC*). Au sujet de l'article 142b, dans le projet initial, il était marqué «quelque soit la date de sa conclusion», ce qui voulait dire que les fusions qui avaient été décidées par le passé étaient aussi concernées. Si on prend la modification qui est faite par la commission, on supprime ce bout de phrase, c'est-à-dire «quelque soit la date de sa conclusion» et on le remplace par «au plus tôt trois ans après la date de sa conclusion». Ma question est: est-ce que dans ce sens, en supprimant le bout de phrase qui était prévu dans le projet initial, les anciennes fusions sont aussi concernées par l'article 142b?

Cotting Claudia (*PLR/FDP, SC*). Je ne suis pas sûre d'avoir bien suivi. Est-ce que l'on parle aussi de la modification de l'article 10?

La Présidente. Nous avons pris la modification des articles 142a et 142b (nouveaux). On reviendra à l'article 10 plus tard.

Le Rapporteur. La question posée par M. le Député Christian Ducotterd, je l'ai posée moi-même au Service des communes. Implicitement, il n'est pas nécessaire d'avoir la précision «quelque soit la date de sa conclusion». On m'a clairement dit que ceci impliquait que les dispositions qui figuraient dans des conventions de fusions qui auraient été votées il y a 5 ans ou il y a 10 ans pourraient être aussi abrogées par cette nouvelle disposition.

Le Commissaire. Je peux confirmer que si ça n'avait pas le sens que souhaite M. le Député Ducotterd, la proposition qu'il avait faite n'aurait pas été respectée. Ceci concerne les anciennes fusions également.

- L'art. 142a (nouveau) LCo est adopté.
- Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) pour l'art. 142b (nouveau) LCo.
- L'art. 142b (nouveau) LCo est modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

Le Rapporteur. La commission vous propose une nouvelle modification de la loi sur les communes concernant le mode d'approbation des projets de fusion. Cette modification est motivée par le fait qu'actuellement dans des fusions mixtes, des fusions comprenant des communes avec conseil général et des communes avec assemblée communale, la procédure est un petit peu boiteuse. En effet, il y a d'abord un premier vote, le même soir, dans chacune des communes, devant les législatifs, conseil général ou assemblée communale. Ensuite il y a un vote aux urnes, un vote populaire, dans les communes avec conseil général. L'acceptation d'un projet de fusion par le conseil général est soumis au référendum obligatoire.

Il y a eu dernièrement un article dans la liberté concernant un projet de fusion entre Font et Estavayer-le-Lac. Estavayer-le-Lac a un conseil général, alors que Font une assemblée communale. Ceci signifie que le même soir on va voter le projet de fusion devant le conseil général d'Estavayer-le-Lac et devant l'assemblée communale de Font, mais qu'ensuite il y aura un vote populaire à Estavayer-le-Lac puisque cette décision du conseil général est soumise au référendum obligatoire. Une majorité de la commission a estimé que ce n'était pas une procédure idéale. Elle vous propose que tout projet de fusion soit voté directement en vote populaire. Cela implique une modification de l'article 10 de la loi sur les communes où, dans les attributions de l'assemblée communale on supprime l'attribution de voter les fusions. Il s'agit aussi d'une reformulation de l'article 134d de la loi sur les communes. On a tenu à souligner le fait, dans le cas où il y avait un vote directement populaire, qu'il fallait veiller à ce qu'il y ait des séances d'informations et des assemblées d'informations qui précèdent le vote. Cela a été précisé dans cet article 134d. Cette modification a encore des implications pour la cohérence sur les articles 14 al. 4 et 18 al. 2.

Le Commissaire. C'est une décision lourde de conséquence. C'est la première fois que l'on enlève une compétence à l'assemblée communale. Le Conseil d'Etat aurait aimé que cette proposition fasse l'objet d'une consultation des communes, de l'association des communes, et éventuellement des partis politiques. Ce qui est intéressant, c'est que les autres cantons sont en train de copier la méthode fribourgeoise, mais nous, nous voulons changer de méthode. Je dois reconnaître qu'il y a une logique dans le fait que l'on ne vote pas deux fois.

On m'a posé une question. Même si le conseil général d'Estavayer-le-Lac disait non, la population devrait se prononcer sur l'objet. C'est simplement une clarification que je fais, si vous décidiez de maintenir la situation actuelle. C'est l'état de la législation aujourd'hui. Le Conseil d'Etat aurait aimé que ceci se fasse par le biais d'une motion plutôt que par une modification par le biais d'un amendement. Il ne soutient pas cette proposition. Il vous propose, comme vous l'aviez déjà décidé dans la motion Louis Duc et lors d'une autre motion que le Conseil d'Etat avait aussi proposée de refuser, de maintenir toutes les compétences à l'assemblée communale.

La Présidente. Avant d'ouvrir la discussion, j'aimerais repréciser la problématique. Elle vient très clairement du fait que la commission propose de modifier la loi sur les communes, alors que le Conseil d'Etat ne le proposait pas. Bien évidemment, les répercussions qui vont suivre sont à prendre en compte. J'ouvre la discussion sur l'article 10 et le nouvel art. 134d.

Cotting Claudia (*PLR/FDP, SC*). Chaque commune a sa propre organisation, soit un conseil général, soit une assemblée communale. Les décisions de l'assemblée communale sont souveraines et dieu sait si elles tien-

¹ La proposition de la commission (projet bis) figure en pp.2285ss.

ment à leur autonomie. C'est un principe et un privilège qui aujourd'hui est en jeu. Je ne peux pas enlever ce droit de débattre et de s'exprimer aux citoyens d'une assemblée communale et je ne soutiens donc pas la suppression de cette lettre m) de l'article 10 de la loi sur les communes. Il faut savoir que les citoyens sont toujours très intéressés à venir débattre dans les assemblées communales. C'est un lieu d'informations et de décisions. Lorsque l'on constate combien de personnes participent à un scrutin populaire, quand ça touche jusqu'à 30 % seulement de citoyens et de votants, je ne crois pas que le canton gagne quelque chose à faire cette modification. Je ne soutiendrai pas cet amendement.

Savary Nadia (PLR/FDP, BR). Personnellement, il m'est important de proposer le vote populaire pour les fusions de communes afin de gommer l'inégalité de traitement entre les législatifs communaux à propos de la manière de soumettre ces conventions de fusion au vote. A l'avenir, il y aura de moins en moins de fusion entre communes de mêmes tailles. Un problème apparaîtra lorsqu'une commune avec une assemblée communale fusionnera avec une commune qui a un conseil général. En effet, le vote de fusion étant soumis au référendum obligatoire pour une commune dotée d'un conseil général, les citoyennes et citoyens seront appelés aux urnes, tandis que les citoyennes et citoyens d'une commune avec assemblée communale ne le pourront pas. Certes, l'assemblée communale est une démocratie directe, mais tout le monde ne peut pas assister à l'assemblée communale pour des raisons professionnelles, de santé ou familiales. D'autre part, argument important pour ma part, il n'y aurait plus du tout de simultanéité entre les procédures d'approbation de la convention de fusion, puisque le vote populaire devrait avoir lieu 90 jours après l'acceptation par le conseil général et l'assemblée communale. Le vote populaire pourrait ainsi être influencé. J'aimerais ajouter que le vote aux urnes augmentera le taux de participation et aura le mérite d'accorder à la fusion une plus grande importance.

J'ai entendu tout à l'heure que le Conseil d'Etat aurait préféré le dépôt d'une motion. Comme cette loi ne dure que 6 ans et que déposer une motion prend du temps, ce n'est pas sûr que la motion aurait été traitée dans cette limite de temps. J'aimerais aussi rajouter que le Service de la législation a accepté la version de la commission pour ce débat. Chers collègues, je vous invite à bien réfléchir. Cette version de la commission met toutes les citoyennes et tous les citoyens sur le même pied d'égalité. De plus, elle a le mérite de simplifier la procédure.

J'aimerais terminer par deux exemples. Un exemple a été cité par M. le Commissaire avec le cas d'Estavayer-le-Lac et Font. J'aimerais citer un autre exemple qui concerne le Grand Fribourg. Un habitant de Granges-Paccot a pu se prononcer aux urnes pour adhérer à l'agglomération. Allez dire maintenant à cet habitant de Granges-Paccot qu'il ne peut pas voter aux urnes pour la fusion.

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, je vous prie d'appuyer le projet bis de la commission.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Ich möchte natürlich die Gemeindeversammlung als einen Ort, wo man diskutiert, sich austauscht, wo man Informationen bekommt, darstellen. Ich möchte aber auch sagen, dass Fusionen ein ganz wichtiges Thema sind; jeder Einzelne möchte sich ausdrücken. An den Gemeindeversammlungen, das wissen wir heute, sind manchmal 10%, manchmal 20% der Bevölkerung anwesend. Ich habe in letzter Zeit Zahlen gehört, die absolut nicht die Volksstimme ausmachen. Ich würde daher ganz fest unterstützen, dass jeder Einzelne sich dazu an der Urne äussern kann und dass es keine paradoxen Wahlgänge gibt, wo der Generalrat zuerst Nein sagt und dann die Urnengänger Ja. Die Leute sind durch die vielen Informationssitzungen, die es im Laufe des Verfahrens gibt, genügend informiert.

In meinem persönlichen Namen würde ich deshalb für das «Projet bis» der Kommission stimmen.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR). Je ne peux que soutenir l'intervention de M^{me} Savary. Je tiens tout de même à souligner que dans la Broye, il y a plusieurs communes qui tentent de créer des conseils généraux. Je pense que de ce fait, on aura de plus en plus de problèmes d'inégalité, ce que M^{me} Savary vient de souligner. Je soulignerais également le fait que dans le cas d'Estavayer-le-Lac et de Font, lorsque l'on a fait un sondage populaire à Font, il y a eu une grande majorité qui était pour la fusion. En revanche, lorsque l'on fait une assemblée communale, ce sont en général les opposants qui viennent. Il serait bon une fois pour toute de donner la chance à tout le monde de voter correctement sur un projet d'une telle importance.

Le Rapporteur. J'aimerais simplement préciser la position de la commission qui, dans sa majorité, vous propose d'aller directement au vote populaire lors d'un vote de projet de fusion.

Le Commissaire. Nous ne sommes pas dans une guerre de religion, mais simplement à la recherche de la meilleure solution pour réussir les fusions. Jusqu'à maintenant, la méthode de l'assemblée communale a porté ses fruits. Je signale qu'à Glaris, c'est lors d'une Landsgemeinde, où l'on vote à mains levées, qu'il a été décidé de passer de 30 à 3 communes. On n'a pas de Landsgemeinde à Fribourg. Faire les choses à visage découvert n'a pas empêché cette grande évolution. Jusqu'à maintenant, l'assemblée communale a porté ses fruits. A la Tour-de-Trême, on a voté après un référendum. La commune a confirmé la décision du conseil général. Ceci a permis un bon débat. Le Conseil d'Etat maintient la solution actuelle.

– Au vote, l'art. 10 LCo est accepté selon la proposition de la commission (projet bis) par 65 voix contre 11 voix pour la version initiale du Conseil d'Etat. Il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE,

PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 65.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Ganiotz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glauser (GL, PLR/FDP), Morand (GR, PLR/FDP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP). *Total: 11.*

Se sont abstenus:

Schnyder (SC, PS/SP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Stempf (LA, PDC/CVP). *Total: 3.*

– L’art. 10 LCo est modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

– Au vote, l’art. 134d LCo est accepté selon la proposition de la commission (projet bis) par 69 voix contre 5 voix pour la version initiale du Conseil d’Etat. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiotz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempf (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 69.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Morand (GR, PLR/FDP), Peiry S. (FV, UDC/SVP). *Total: 5.*

Se sont abstenus:

Gendre (SC, PS/SP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP). *Total: 2.*

– L’art. 134d LCo est modifié selon proposition de la commission (projet bis).²

ART. 18

Le Rapporteur. L’article 18 traite de l’exécution de ce projet de loi. La commission propose la suppression de l’alinéa 1 qui est une conséquence de la décision d’un financement unique par le canton. Elle propose également des modifications à l’alinéa 2 dans les dates, suite au fait que ce projet de loi devra passer en vote populaire et demandera donc un délai supplémentaire. L’alinéa 3 reste tel que dans la version originale. Il y a également encore la suppression de l’alinéa 4.

Le Commissaire. Il faut remarquer que ces modifications sont surtout dues aux décisions qui viennent d’être prises. Nous pourrions aller devant le peuple en principe au mois de mai, s’il y a référendum obligatoire, puisqu’il faut au minimum un délai de quatre mois pour organiser ce genre de votation.

– Au vote, l’art. 18 est accepté selon la proposition de la commission (projet bis) par 65 voix contre 8 voix pour la version initiale du Conseil d’Etat. Il y a 5 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiotz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempf (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 65.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 8.*

¹ La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

² La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

Se sont abstenus:

Emonet (VE, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Schorderet G(SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP). *Total: 5.*

– Modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

ART. 19, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. L'article 19 traite de l'entrée en vigueur. Concernant la date d'entrée en vigueur, la commission propose que le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ce dernier a déjà approuvé cette proposition. Il précise aussi que le délai d'expiration sera le 31 décembre 2018, une année de plus que dans le projet initial. Ce délai d'expiration ne concerne bien évidemment pas les modifications de la loi sur les communes que nous venons de discuter. Il précise encore que la présente loi est soumise au référendum financier obligatoire, comme nous en avons déjà largement discuté.

Le Commissaire. Le projet précisait que les fusions devaient être déposées jusqu'au 31 décembre 2014. Comme on a au moins six mois de prolongation, suite au vote populaire, si vous confirmez en deuxième lecture les décisions de la première lecture, il est normal de donner six mois supplémentaires. Nous donnons encore, après les dépôts, deux ans et demi pour terminer tous les travaux de fusion. Des projets de dernière minute pourraient être déposés, comme ça été le cas la dernière fois. Il faut le temps nécessaire pour arriver au bout du processus. Le Conseil d'Etat peut se rallier à ce calendrier.

– Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).

– Modifié selon proposition de la commission (projet bis).¹

– La première lecture est ainsi terminée. La deuxième lecture aura lieu ultérieurement.

Projet de décret relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire²

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

Représentante du Conseil de la magistrature: **Antoinette de Weck** (PLR/FDP, FV).

Entrée en matière

Le Rapporteur. Das Dekret betrifft die Wiederwahl von sieben Personen. Es handelt sich um Frau Anne-Sophie Peyraud, Ersatzrichterin beim Kantonsgericht für zwei Jahre, Herrn Jean-Benoît Meuwly, Präsident des Bezirksgerichts Broye, Herrn Robert Aeberhard, Beisitzer beim Bezirksgericht Sense, Herrn Roland Du-

moulin, Beisitzer beim Bezirksgericht Vivisbach, Frau Béatrice Ackermann-Clerc, Ersatz-Beisitzerin beim Jugendstrafgericht, Herrn Jean-Marcel Juriens, Beisitzer beim Jugendstrafgericht und Herrn Claude Pauchard, ebenfalls Beisitzer beim Jugendstrafgericht.

Gemäss den Übergangsbestimmungen des Gesetzes über die Wahl und die Aufsicht über die Richter kann diese Wiederwahl kollektiv durch Dekret erfolgen. Sowohl der Justizrat als auch die Justizkommission haben festgestellt, dass der Wiederwahl dieser Personen, welche ihr Amt bereits ausüben, nichts entgegensteht.

Entsprechend wurden die Stellen auch nicht ausgeschrieben.

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

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Je vous demande aussi d'approuver ce décret.

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

Lecture des articles

ARTICLE UNIQUE, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

Vote final

– Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 65 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), 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), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet G(SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 65.*

¹ La proposition de la commission (projet bis) figure en pp. 2285ss.

² Décret en pp. 2362ss.

Projet de décret relatif à l'élection collective de 4 présidents des tribunaux des baux¹

Rapporteur: **Théo Studer** (PDC/CVP, LA).
Représentante du Conseil de la magistrature: **Antoinette de Weck** (PLR/FDP, FV).

Entrée en matière

Le Rapporteur. Le décret concerne l'élection collective de 4 présidents des Tribunaux des baux. En principe, il s'agit d'une réélection, car ces 4 personnes sont déjà en fonction. Ces dernières sont également présidents de tribunaux d'arrondissements. Il s'agit plutôt d'une affaire formelle, car ces 4 personnes, en tant que présidents des Tribunaux des baux, n'avaient pas été élus par le Grand Conseil, mais par le Tribunal cantonal. Il faut maintenant que cette élection se fasse par le Grand Conseil. Les postes n'ont pas été mis au concours. La Commission de justice propose, en appliquant les dispositions transitoires de la loi sur l'élection et la surveillance des juges, l'élection collective. Il s'agit des présidents suivants:

pour la Sarine, M. Pascal Terrapon; pour la Singine et le Lac, M. Reinold Raemy; pour la Gruyère, la Glâne, la Broye et la Veveyse, M. Pascal l'Homme et M. Michel Morel. La Commission de justice vous propose d'entrer en matière et d'approuver le décret.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Je vous demande aussi d'approuver ce décret.

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

Lecture des articles

ARTICLE UNIQUE, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

Vote final

- Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 56 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Krattinger (SE, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mo-

rand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfél (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 56.

Projet de décret relatif à l'élection collective de 7 présidents des tribunaux des prud'hommes²

Rapporteur: **Théo Studer** (PDC/CVP, LA).
Représentante du Conseil de la magistrature: **Antoinette de Weck** (PLR/FDP, FV).

Entrée en matière

Le Rapporteur. Nous nous trouvons devant le même cas de figure que pour le décret précédent. Je ne veux donc pas tout répéter ce que je viens de dire. Les 7 présidents des Tribunaux des prud'hommes sont déjà en fonction. Il s'agit d'une affaire formelle, c'est-à-dire l'élection, voire la réélection, par le Grand Conseil des présidents suivants: M. Pascal Terrapon pour la Sarine, M. Jean-Benoît Meuwly pour la Broye, M. Philippe Vallet pour la Gruyère, M. Pascal L'Homme pour la Veveyse, M. Michel Morel pour la Glâne, M. Markus Ducret pour le Lac et M. Peter Rentsch pour la Singine.

La Commission de justice vous propose d'entrer en matière d'approuver le décret.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Cela concerne le Tribunal de la Sarine. Actuellement, nous avons deux présidents qui s'occupent du Tribunal des prud'hommes, M. Terrapon et M. Audergon. M. Audergon n'a pas désiré continuer à exercer cette charge. Le Conseil de la magistrature s'est trouvé devant cet état de faits et a dû trouver une solution rapidement puisque nous n'avions pas le temps de mettre le poste au concours. En plus, il est difficile d'évaluer la charge de travail en vertu du nouveau code de procédure civile, raison pour laquelle le Conseil de la magistrature a décidé de nommer le greffier-chef, M. José Rodriguez, pour six mois à partir du mois de janvier. Il est nommé pour un taux d'occupation de 30%. Dès le mois d'avril, nous demanderons une évaluation du travail et nous verrons si nous allons, soit mettre au concours, soit demander de confirmer M. Rodriguez dans cette charge-là. C'est pour vous prévenir qu'il y aura encore une élection qui va se faire ultérieurement, dans le courant de l'année prochaine. Il faudra encore évaluer le taux d'activité de ce futur président.

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

¹ Décret en pp. 2368ss.

² Décret en pp. 2369ss.

Lecture des articles

ARTICLE UNIQUE, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

Vote final

- Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 68 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Baudoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), 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), Krattinger (SE, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 68.*

Projet de loi N° 202 sur la vidéosurveillance¹

Rapporteur: **Michel Zadory** (UDC/SVP, BR).

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

Deuxième lecture

ARTS 1 À 12, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Lors de la discussion de la première lecture sur l'art. 5 al. 2, la commission avait proposé comme amendement que ce soit «l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données» qui donne le préavis au lieu de la «Commission cantonale de transparence et de la protection des données», ceci en se basant sur une lettre que nous avons reçue du président de cette Commission. Cet amendement

n'avait pas été formellement accepté en première lecture. La lettre du président de la Commission dit, en substance que, de l'avis de cette commission, il faut charger l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données pour rédiger ce préavis. Libre à elle de s'organiser en interne pour le rédiger. Ce procédé existe déjà, par exemple, pour les demandes d'accès à la plateforme informatique, etc. Il ne serait pas possible pour la Commission cantonale, avec les moyens dont elle dispose, d'établir elle-même les nombreux préavis qu'il faudrait rendre dans des délais corrects. Voilà ce qu'écrit M. Froelicher, président de cette commission, raison pour laquelle notre commission a fait ce projet bis.

Le Commissaire. Je confirme les premiers débats, sauf l'article 5. Je confirme également la proposition plutôt rédactionnelle que M. le Rapporteur vient de transmettre pour l'art. 5 al. 2. Il s'agit de «l'Autorité» et non pas de la «Commission de la transparence et de la protection des données».

En ce qui concerne l'article 5, il faut déterminer quelle est l'autorité qui modifie, refuse ou accepte une installation de vidéosurveillance. Le Conseil d'Etat maintient sa proposition du projet initial, qui a été confirmée par la commission dans le projet bis, mais qui a été modifiée par 46 voix contre 43 voix sur proposition de M^{me} la Députée Nadia Savary.

L'attribution de la compétence pour octroyer une autorisation au préfet ne garantirait pas la mise en œuvre d'une pratique uniforme sur la totalité du territoire fribourgeois. Il est essentiel, dans ce domaine visé par la loi, qu'une pratique uniforme se développe. On pourra difficilement justifier des divergences de pratique liées à la personnalité ou à la sensibilité différente des sept préfets. On ne veut pas sept pratiques différentes dans ce canton. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat maintient la compétence de ma Direction. Si vous maintenez la version que vous avez acceptée la dernière fois, seul le Tribunal cantonal va pouvoir décider de la pratique et il y aura sept possibilités pour recourir. Est-ce ceci que vous désirez? On peut tout de même relever qu'il y aura l'indépendance des juges comme point positif. Mais, si vous maintenez la Direction, c'est-à-dire le Conseil d'Etat, vous pourrez intervenir, ici, et il y aura des discussions politiques. C'est encore un argument que je vous prie de retenir. Le Conseil d'Etat maintient sa version initiale.

Aebischer Bernard (PS/SP, SC). Au nom du groupe socialiste, il serait judicieux de rappeler ici les travaux de la commission, au sujet de l'article 5 alinéa 2, parce que toutes les questions sur la compétence des préfets ont déjà été posées en commission. La commission a reconnu le bien-fondé du maintien de la compétence à la Direction du Conseil d'Etat pour délivrer l'autorisation. Le groupe socialiste réitère donc sa prise de position et soutient la version initiale du Conseil d'Etat. Dans ce sens, je souhaiterais connaître l'avis de M. le commissaire sur la question de savoir s'il ne serait pas souhaitable, à l'art. 5 al. 2, de pouvoir consulter aussi le préfet, le cas échéant, au même titre que les communes pour la délivrance d'une autorisation.

¹ Message en pp. 1967ss, BGC novembre. Proposition de la commission (projet bis) en pp. 1982ss, BGC novembre.

Wicht Jean-Daniel (*PLR/FDP, SC*). J'avais combattu en première lecture l'amendement visant à prolonger à 90 jours le délai avant la destruction des données enregistrées, notamment en raison du volume de stockage nécessaire. Après vérification avec des professionnels, au vu de l'état de la technique actuel, cela ne semble pas être un problème majeur. Il faut compter, en gros, pour une caméra qu'un jour d'exploitation nécessite un gigabyte de mémoire. D'autre part, les nouveaux systèmes peuvent même enregistrer une image seulement lorsqu'il y a des mouvements, ce qui permet d'économiser de la mémoire de stockage. J'ai quand même une question pour vous, M. le Commissaire du gouvernement. Vous n'avez pas été suffisamment clair, ou je vous ai mal compris lors de la première lecture, par rapport à l'article 4 lettre e. Mon interprétation de la lettre e de cet article est la suivante. Les données doivent être détruites après 30 jours sauf si une procédure est en cours. Mais la formulation actuelle n'indique pas une obligation de conserver durant 30 jours les données. Dès lors, en toute légalité, une commune pourrait, en fonction de son système de stockage, détruire les données, par exemple déjà après 7 jours, sauf si une procédure est en cours. Si mon interprétation n'est pas la vôtre, j'estime que l'on n'a pas correctement formulé cet article.

Cardinaux Gilbert (*UDC/SVP, VE*). Je reviens sur la question de la attribution de la compétence aux préfets que le groupe de l'Union démocratique du centre soutient. A l'article 19 de la loi sur les préfets, il est précisé ceci: «le préfet est responsable du maintien de l'ordre public. Il dispose pour l'exécution des mesures qu'il prend à cet effet de la police cantonale. Il est informé par celle-ci de tout ce qui intéresse l'ordre public dans le district». Dès lors qu'il s'agit d'une question d'ordre public, la responsabilité générale incombe au préfet et donc la délivrance de l'autorisation doit être de la compétence du préfet, sur préavis de l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données. Le préfet, agent de proximité, connaît mieux que personne son district, les risques potentiels et les endroits où il y a régulièrement des problèmes. Le rapport sur les structures territoriales que nous venons de recevoir confirme l'existence des préfets et des districts. Ce serait tout de même un comble de leur enlever du travail. Donnons aux préfets cette compétence en matière de vidéosurveillance. Elle s'inscrit tout à fait dans la ligne de leurs tâches en matière de maintien de la sécurité et de l'ordre public, dans leur district.

Savary Nadia (*PLR/FDP, BR*). En premier lieu, permettez-moi de vous rappeler que, dans l'avant-projet de cette loi, de même que dans son rapport explicatif, il était déjà prévu que l'autorité compétente pour décider soit le préfet, magistrat élu, responsable de façon générale de l'ordre et de la sécurité publique de son district. Cette autorité a été choisie car le but de la vidéosurveillance est bien lié à l'ordre et à la sécurité publique. Cette version a été unanimement saluée par la conférence des préfets, tout simplement car le préfet est, de par la loi sur les préfets, responsable du maintien de l'ordre public. Il est certainement le mieux placé pour

décider si les mesures de vidéosurveillance qui sont requises sont propres à satisfaire cet objectif.

L'argument principal du revirement du Conseil d'Etat est le souci d'une unité de doctrine au niveau cantonal. Pour moi, la loi impose un cadre suffisamment précis avec une ordonnance qui le détaillera encore plus pour laisser, vous en conviendrez, très peu de marge de manœuvre à des pratiques différentes. De plus, si vous prenez le temps d'aller sur le site internet des préfectures, vous verrez qu'actuellement, la conférence des préfets édicte déjà régulièrement des formulaires communs et a déjà adopté une unité de pratique dans de nombreux domaines tels que les élections communales, mais aussi les manifestations temporaires liées à la surveillance et au maintien de l'ordre public. Je ne doute pas que l'on fera de même pour favoriser la délivrance de ces autorisations. Par conséquent, on se rend compte aujourd'hui que la conférence des préfets est garante d'une unité de doctrine entre les sept districts, quand bien même le système est tel qu'il permet des approches différentes. La connaissance du terrain joue également un rôle essentiel dans ce domaine. Il ne s'agit pas simplement d'un regard juridique, mais bien de prendre en considération les particularités locales du cas d'espèce que seul le préfet est en mesure d'apprécier pour autoriser et contrôler.

Pour ce qui est du contrôle des installations, M. le Commissaire, il n'y a personne d'autre que les préfets qui ne connaissent aussi bien le terrain, pour s'assurer de leur bien-fondé et de leur efficacité à un endroit précis. Les interlocuteurs des communes en matière de sécurité publique ont été, sont et seront encore les préfets, ce qui a été confirmé dans le rapport N° 225 sur les structures territoriales, sans oublier bien sûr la police de proximité et la justice de paix, mais en aucun cas dans ce domaine, la Direction. La raison est simple. C'est une compétence dévolue aux préfets qui n'a jamais été contestée et qu'ils maîtrisent parfaitement grâce aux critères de proximité. On doit à mes yeux préserver et profiter de cette force dans la loi sur la vidéosurveillance.

Chers collègues, n'allons pas chercher ailleurs ce qui existe déjà et ne changeons pas ce qui fonctionne à satisfaction, qui plus est lorsque l'on touche au domaine de la sécurité. Pour toutes ces raisons, je vous demande de confirmer la décision de la première lecture.

Zadory Michel (*UDC/SVP, BR*). M. Aebischer maintient la version initiale pour le groupe socialiste, à savoir d'attribuer la compétence d'octroyer les autorisations à la Direction. Il mentionne également qu'il propose de pouvoir consulter la préfecture pour l'octroi de l'autorisation. M. Wicht a posé une question à M. le Commissaire, je lui laisserai répondre. M. Cardinaux et M^{me} Savary défendent la version de la compétence au préfet.

Le Commissaire. En ce qui concerne l'article 4 lettre e, le texte n'est peut-être pas très bien formulé, mais le message que l'on donne est qu'il faut détruire les données après 30 jours. Ceci présuppose qu'avant, il faut conserver les données. Je pense que ça va de

soi. Ça n'a pas de sens si la commune a la liberté de détruire les données après un ou deux jours.

En ce qui concerne le point litigieux, il y a certainement des raisons pour et contre. Je ne cherche pas du travail. Le Conseil d'Etat s'est longuement penché sur cette question et il a le souci de l'unité. M^{me} Savary, il y a dans la loi de nombreuses notions indéterminées qui sont sujettes à interprétations. Chaque préfecture va, par exemple, interpréter à sa manière la question de la proportionnalité. On aurait donc intérêt à ce qu'une seule instance cantonale décide. Vous dites que les préfets sont des magistrats élus, mais le directeur de la sécurité et de la justice est, tout comme les préfets, un magistrat élu et son domaine de compétence comprend également le maintien de la sécurité et de l'ordre public. En revanche, sa légitimité s'étend sur l'ensemble du canton. Vous dites également que la conférence des préfets en a décidé ainsi. Ce n'est pas une instance prévue par la loi. C'est un club qui se réunit et où une discussion libre a lieu. Il n'y a pas de décision qui tombe. Je pense qu'il serait judicieux qu'il n'y ait qu'une seule instance cantonale qui fasse une jurisprudence uniforme.

M. le Député Aebischer pose la question, si on maintient la version du Conseil d'Etat et de la commission, de savoir si on pourrait prévoir de demander l'avis ou la détermination du préfet dans la procédure d'autorisation. Je pense que cette proposition pourrait être un compromis. On pourrait prévoir dans l'ordonnance que le cas échéant, on doit demander la détermination du préfet.

– Arts 1 à 3; confirmation de la première lecture; adoptés selon la version initiale du Conseil d'Etat.

– Art. 4; confirmation de la première lecture; modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

– Art. 5 al. 1; confirmation de la première lecture, modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

– Amendement Zadory à l'art. 5 al. 2.

– Le Conseil d'Etat se rallie à l'amendement Zadory à l'art. 5 al. 2.

– Art. 5 al. 2 modifié par l'amendement Zadory.

– Amendement Savary-Moser à l'art. 5 al. 2.

– Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à l'amendement Savary-Moser.

– Au vote, l'art. 5 al. 2 est modifié par 45 voix pour l'amendement Savary-Moser contre 30 pour la version de la commission (projet bis). Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collob (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/

CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thalmann-B. (LA, UDC/SVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 45.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bussard (GR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F. (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Kaelin-M. (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP). *Total: 30.*

– Art. 5 al. 2 modifié par l'amendement Savary-Moser (l'art. 3 al. 2 et l'art. 6 al. 1 à 3 également pour la cohérence); confirmation de la première lecture.

– Art. 5 al. 3 et 4 adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat, confirmation de la première lecture.

– Arts 6 et 7; confirmation de la première lecture; modifiés selon la proposition de la commission (projet bis).¹

– Arts 8 à 12, titre et considérants; adoptés selon la version initiale du Conseil d'Etat, confirmation 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, tel qu'il ressort des débats, par 72 voix contre 1. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collob (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F. (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M. (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP),

¹ Proposition de la commission (projet bis) en pp. 1982ss, BGC novembre.

Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfél (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 72.*

A voté non:

Corminbœuf (BR, PS/SP). *Total: 1.*

Postulat P2075.10 Eric Collomb (utiliser le potentiel du travail à distance – teleworking – pour le personnel de l’Etat)¹

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). L’amélioration de la conciliation des vies professionnelle et familiale est une préoccupation politique importante pour notre pays. Nos voisins européens mais surtout scandinaves ont en mesuré le potentiel et ne cessent de le développer. L’Union suisse des arts et métiers et l’Union patronale suisse considèrent également cette problématique comme un déficit important du monde du travail de demain. Bien que bon nombre de patrons de PME aient déjà identifié l’intérêt que présente une gestion d’entreprise favorable à la famille, il faut reconnaître que pour certaines firmes les conditions propres à la taille de leur exploitation s’opposent à l’introduction des mesures comme le télétravail. Au contraire, les administrations publiques présentent des conditions extrêmement favorables à la mise en place de ce mode de travail novateur, car la majorité des postes comprennent des tâches informatisées qui se prêtent particulièrement bien à une délocalisation du travail à la maison. Car c’est bien de délocalisation de travail dont on parle et, pour une fois, non pas en Asie ou dans les pays de l’est, mais au domicile du collaborateur. Une étude commandée en 2007 par le Département fédéral de l’économie auprès de 25 entreprises proposant de telles mesures montre qu’aucune d’entre elles ne regrette sa décision. Parmi les avantages du télétravail cités dans cette étude, il faut mentionner le gain en souplesse et en équilibre du personnel, un accroissement de la productivité, une diminution de la rotation du personnel et une réduction de l’absentéisme. Il est par contre évident qu’une réglementation propre à éviter les risques inhérents au télétravail est nécessaire et les bénéfices réalisables tant pour l’employé que pour l’employeur en valent la peine. Je me réjouis de l’élaboration et de l’adoption de nouvelles directives pour une mise en application des mesures propres à développer le télétravail au sein de l’administration cantonale. Lorsque l’on sait que le canton du Jura a introduit le télétravail en 2007 déjà, j’ose espérer que notre canton saura édicter et adopter rapidement une réglementation spécifique et présenter un rapport non pas au moins trois ans après l’application du télétra-

vail, comme le mentionne le Conseil d’Etat, mais au plus tard trois ans après la mise en place des premières mesures. C’est avec ces quelques considérations que je remercie le Conseil d’Etat de proposer l’acceptation de ce postulat et je vous remercie chers collègues d’en faire de même.

Brodard Jacqueline (PDC/CVP, SC). Par son postulat, notre collègue Eric Collomb demande au Conseil d’Etat d’analyser le potentiel d’utilisation du travail à distance, télétravail, pour le personnel de l’Etat. Le télétravail, peu pratiqué pour l’instant en Suisse, est pour certains la panacée. Il procure soit disant le plein épanouissement du travailleur, tout en assurant une productivité optimale dans la réalisation de la fonction avec, en prime, une économie de ressources puisque les employés n’ont plus à emprunter leur véhicule pour se rendre à leur travail. Vu sous cet angle, on ne peut en effet y voir que des avantages. La réalité est certainement un peu différente. Par conséquent, on doit se poser certaines questions. C’est pourquoi le groupe démocrate-chrétien insiste sur le fait que toutes les mesures soient prises pour que la qualité et la quantité de travail ne soient pas affectées. La remise des documents dans le délai imparti doit être garantie et l’employé atteignable pour répondre aux questions éventuelles. La confidentialité, la protection des données et la sécurité doivent absolument être assurées. Pour répondre à ces exigences, les collaborateurs devront faire preuve d’autonomie et de responsabilité. Il faut être conscient aussi que le télétravail est particulièrement exigeant en matière de gestion du temps et que le télétravailleur, qui est éloigné de ses collègues, aura plus de peine à s’identifier à la culture de l’entreprise. D’une façon générale il semble que le télétravail favorise la conciliation entre le travail et la vie de famille. Si tel est vraiment le cas, le groupe démocrate-chrétien y adhère totalement. Mais attention, restons vigilants car si le poste de travail n’est pas bien séparé physiquement de l’espace réservé à la vie de famille, l’absence de démarcation peut être source de difficultés ou de frustration pour toutes les personnes concernées et en particulier pour les enfants. Tenant compte de ces considérations, on constate qu’une analyse du sujet est nécessaire. Des directives strictes devront être édictées et je souhaite que le contrôle de leur application soit pertinent et régulier. Un temps d’observation permettra au Conseil d’Etat, comme il l’indique d’ailleurs dans sa réponse, de rendre un rapport précisant le fonctionnement de ce télétravail. Je suggère que ce rapport fasse état du taux de satisfaction des collaborateurs et de l’employeur face à cette nouvelle formule de travail. Il serait judicieux aussi de connaître le coût investi pour l’aménagement des postes de télétravail et quels seront après un minimum de trois ans d’observation les résultats financiers pour l’Etat employeur. C’est avec ces quelques remarques que le groupe démocrate-chrétien soutiendra le postulat de notre collègue Eric Collomb.

Aeby-Egger Nicole (ACG/MLB, SC). Le travail à distance est plus que jamais possible avec les moyens informatiques actuels. Son introduction ne signifie pas, bien entendu, que chaque collaborateur puisse en bé-

¹ Déposé et développé le 17 juin 2010, BGC juin p. 1059; réponse du Conseil d’Etat le 29 septembre 2010, BGC novembre p. 2105.

néficier tous les jours de la semaine. Toutefois il y a du travail administratif qui peut parfois être fait plus efficacement à la maison, sans être dérangé. Bien entendu les règles sont à mettre en place et des bilans réguliers permettront d'apporter des modifications nécessaires. Personnellement, je travaille dans une institution qui offre cette possibilité et je n'ai jamais entendu de problème à propos de ce mode de travail qui est utilisé de manière très responsable et partiellement par les collaborateurs et parfois même par les cadres. Notre groupe soutient ce postulat à l'unanimité. Seul le délai de réponse annoncé nous a étonnés au plus haut point. Déjà que dans la majorité des cas les rapports sont remis au Grand Conseil avec du retard, on peut vraiment craindre le pire quand ce retard est déjà prévu. De plus, pourquoi ne serait-il pas possible de remettre un rapport expliquant ce qui a été mis en place et l'expérience après une année d'expérimentation? En effet s'il y a des choses à modifier, il ne faudrait pas attendre trois ans avant de les adapter, non ? Notre groupe soutient donc ce postulat et demande que le rapport soit remis dans les délais légaux.

Ganioz Xavier (*PS/SP, FV*). Le postulat présenté sur la question du télétravail n'est pas inintéressant. Quelles sont les possibilités qu'offre aujourd'hui l'Etat en termes de travail à distance à ses collaborateurs et collaboratrices? Quels sont les critères retenus pour rendre cette forme de travail effectivement réaliste? Quelles sont les exigences posées tant au salariés qu'à l'employeur, quelles sont les restrictions techniques limitant l'exercice? Ce sont là des interrogations pour lesquelles nous attendons légitimement réponse et explications. Dans ce sens notre groupe soutiendra ce postulat. Cependant l'intention sous-tendue dans cet instrument parlementaire n'est, elle, pas claire. S'il s'agit de répondre aux questions posées à l'instant, notre soutien est entier. S'il s'agit par contre, par le biais de ce postulat d'introduire par la bande et de promouvoir une pratique professionnelle pour laquelle le contrôle des conditions de travail reste flou, nous ne pourrions pas souscrire les yeux fermés. Dans le même esprit, nous craignons une volonté d'externalisation des services et prestations de l'Etat basée sur un argument de diminution des dépenses qui est tout sauf démontré. Egalement, l'espoir d'obtenir un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée doit être pondéré ou pour le moins présenté un peu moins benoîtement que dans le postulat. En effet, si l'on considère ce point sous l'angle familial, les dernières études du Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) démontrent que le télétravail au sein du milieu familial n'atteint pas les objectifs de rendement espérés. Une mère ou un père travaillant à domicile en présence des enfants, délaissera légitimement ses dossiers au profit de sa progéniture avec ses conséquences, cumul d'heures de travail nocturnes, développement du stress, qualité du rendu en baisse. Autre sujet de préoccupation souligné d'ailleurs par le postulat, la modification en profondeur des structures des services en cas de multiplication des postes de travail à distance. Evidemment, nous attendons du futur rapport qu'il prévoit les incidences négatives liées à ce point et les contrecarre toutes. Enfin nous regrettons que le

postulat proposé n'aborde pas précisément le point du télétravail pour les personnes handicapées. Il y a là un véritable enjeu d'intégration professionnelle qui ne peut être mis de côté, nous demandons également que le rapport à venir intègre cette donnée précieuse à nos yeux. En définitive, notre groupe soutiendra le postulat avec les réserves, questions et demandes formulées à présent. Je vous remercie.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). Notre groupe n'est pas convaincu par la mise en place du télétravail au sein de l'administration publique. On doute notamment que cela améliore vraiment la rentabilité des collaborateurs. On aurait plutôt tendance à penser le contraire étant entendu que le contrôle des heures et des prestations effectuées dans le télétravail s'avère pour le moins difficile.

Notre collègue demande un rapport sur l'applicabilité d'une telle mesure. Le Conseil d'Etat, de son côté, entend édicter sans autres des directives en la matière et mettre en place sans tarder les conditions du télétravail. Tout ceci nous paraît bien précipité et, dans quatre ans, il sera trop tard pour revenir en arrière alors qu'un certain nombre de collaborateurs auront sans doute opté pour cette façon de travailler. Il aurait été préférable d'évaluer au préalable la nécessité du télétravail avant d'aller de l'avant dans sa mise en œuvre.

Dès lors, compte tenu de la volonté du Conseil d'Etat, notre groupe estime qu'il n'y a plus de raison d'accepter ce postulat. Par ailleurs, les réserves émises sur le télétravail incitent notre groupe à le refuser.

de Weck Antoinette (*PLR/FDP, FV*). Le groupe libéral-radical approuvera ce postulat dans le sens développé par le Conseil d'Etat. Nous estimons que le Conseil d'Etat a bien cerné tous les avantages et les inconvénients du *teleworking*. Le télétravail est effectivement une aubaine, spécialement pour les parents qui doivent rester à domicile et nous faisons nôtres les arguments donnés par le Conseil d'Etat.

Des expériences ont déjà eu lieu au niveau fédéral ou dans d'autres cantons. Nous estimons toutefois qu'il est nécessaire d'élaborer des directives et nous pensons, comme le Conseil d'Etat, qu'il faut d'abord élaborer les directives et, ensuite, rédiger un rapport lorsque nous aurons pu tirer des conclusions des expériences qui ont été faites.

C'est donc dans ce sens-là que le groupe libéral-radical approuvera ce postulat.

Lässer Claude, Directeur des finances. Je ne vais pas être très long compte tenu du temps avancé. Comme on l'a dit, nous avons déjà quelques demandes et nous nous rendons compte qu'il faut rapidement mettre en place des directives. J'aimerais juste préciser à l'intention du député Peiry que des directives, c'est quelque chose de souple. Ce n'est pas quelque chose qui est coulé dans le bronze, mais qui peut s'adapter lorsque c'est nécessaire. Cela nous paraît indispensable avant de lancer une grande opération de télétravail. Personnellement, j'ai aussi quelques doutes, parce qu'on oublie notamment la nécessité pour le personnel de l'administration cantonale d'être disponible

pour le public. Nous pouvons imaginer, au Service des contributions, par exemple, que le travail en tant que tel puisse se faire de cette manière. Nous pouvons très bien taxer à distance. Il reste encore les questions de confidentialité à régler – bonjour *Wikileaks!* – et, d'autre part, le contribuable attend quand même de pouvoir avoir un contact direct avec le collaborateur qui l'a taxé et pas simplement avec une réceptionniste ou avec un autre taxateur qui doit se plonger dans le dossier. Donc la problématique n'est pas aussi simple que celle-là. Nous sommes ouverts à la question, nous avons d'ailleurs déjà prévu toute une série d'opérations, en cas de catastrophe, s'il fallait délocaliser. Nous avons déjà prévu quelque chose et identifié un certain nombre de postes qui devraient, dans ce cas-là, travailler à l'extérieur, mais c'est pour une situation exceptionnelle. Pour les situations courantes, nous avons besoin de temps pour mettre ça en place. Nous avons besoin d'avoir assez rapidement des directives. Mais, quand on dit assez rapidement, comme notre réponse le mentionne, je rappelle que c'est le genre de directives qui doivent être discutées, mises en consultation avec les organisations de personnel. Ce n'est pas une décision, un mardi de séance du Conseil d'Etat, et puis le lendemain, on l'applique! Ça demande un certain temps. Nous sommes d'accord avec le postulat. Nous vous proposons de l'accepter, mais je vous rends attentif au dépôt du rapport, qui demande un certain délai. Contrairement à ce qui a été dit, notamment par la députée Aeby, nous avons l'honnêteté de dire que nous avons besoin du temps tout de suite plutôt que de ne rien dire et de venir dans une année pour demander un délai supplémentaire.

Avec ces considérations, je vous propose d'aller dans le sens du Conseil d'Etat, c'est-à-dire d'accepter le postulat mais avec le délai supplémentaire pour le dépôt du rapport.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 53 voix contre 8. Il y a 5 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Kaelin M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 53.*

Ont voté non:

Binz (SE, UDC/SVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/

SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 8.*

Se sont abstenus:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Gander (FV, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP). *Total: 5.*

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

Motion M1096.10 Claire Peiry-Kolly (exonération fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile)¹

Prise en considération

Peiry-Kolly Claire (UDC/SVP, SC). Je prends acte de la réponse du Conseil d'Etat à ma motion relative à l'exonération fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide de soins à domicile. Je prends également acte, que pour une avalanche de considérations juridico-fiscales, l'article 25 de la loi sur les impôts ne peut pas être modifié. Ceci dit, il ne faut pas nous faire croire que le Conseil d'Etat n'a aucune marge de manœuvre pour trouver une solution. Permettez-moi de citer l'exemple de nos jetons de présence sur lesquels la Direction des finances nous autorise à procéder à un abattement de 70 %, pour autant que je sache cet abattement n'est pas prévu dans la loi fédérale d'harmonisation des impôts directs. Par conséquent, n'est-il pas possible de trouver une solution comparable pour les indemnités forfaitaires d'aide et de soins à domicile? Beaucoup de personnes âgées ou handicapées bénéficient directement du soutien et de la surveillance de leurs parents ou de leurs proches. Ces derniers font un travail remarquable qui doit être reconnu à sa juste valeur par notre société. Ils permettent de reporter le plus tard possible l'entrée de leurs proches dans un EMS ou une institution spécialisée générant ainsi des économies substantielles pour la collectivité. En fonction de la réponse du Conseil d'Etat et en référence à l'article 70 de la loi sur le Grand Conseil, je demande donc que le Conseil d'Etat présente une solution pour que cette indemnité de 25 francs par jour ne se transforme pas en charge fiscale mais constitue une réelle incitation à s'occuper des personnes nécessiteuses à domicile. A mon sens, il faut éviter de prendre d'une main ce que l'on donne de l'autre dès lors que l'indemnité est déjà très modeste, mais avec des conséquences fiscales parfois très désagréables. Mesdames et Messieurs les députés, je vous remercie pour votre attention et je vous invite à soutenir ma motion.

Menoud Yves (PDC/CVP, GR). Dans sa réponse à la motion de la Députée Claire Peiry-Kolly, le Conseil d'Etat propose le rejet du fait que l'indemnité en matière d'aide et de soins à domicile soit considérée comme un revenu accessoire imposable car il n'est

¹ Déposée et développée le 19 mai 2010, *BGC* mai p. 876; réponse du Conseil d'Etat le 26 octobre 2010, *BGC* décembre p. 2379.

pas possible pour un canton de compléter la liste exhaustive des revenus exonérés d'impôt sous peine de violer l'harmonisation fiscale. Pour ces mêmes raisons, le groupe démocrate-chrétien propose de suivre l'avis du Conseil d'Etat. Bien évidemment, le groupe démocrate-chrétien est conscient que cette déduction pourrait être comprise comme une reconnaissance pour les proches qui permettent à des personnes malades ou handicapées de continuer à vivre dans leur appartement habituel le plus longtemps possible. Mais, pour les raisons citées, le groupe démocrate-chrétien ne peut malheureusement pas accepter cette vision et vous propose de rejeter cette motion.

Duc Louis (ACG/MLB, BR). En préambule, je voudrais féliciter M^{me} Peiry pour son intervention. J'en profite aussi pour revenir sur cette indemnité forfaitaire qui n'a rien d'une indemnité. C'est une vulgaire moquerie pour tout le travail effectué par des centaines de personnes s'occupant aujourd'hui à domicile d'un parent âgé, de jeunes ou moins jeunes atteints dans leur intégrité physique et mentale 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, sans aucun répit. Parler de revenu accessoire, c'est méconnaître totalement la somme de dévouement, les heures d'angoisse liées aux agitations bien compréhensibles de personnes atteintes dans leur santé, des nuits sans sommeil, etc. 25 francs par jour pour compenser cette fonction absolument nécessaire, ce bénévolat de chaque instant, de jour comme de nuit: quelle ingratitude de la part de notre société pour celles et ceux qui sont les anges gardiens de toute cette détresse, alors que l'on prêche sur tous les tons qu'il faut encourager le maintien à domicile! A la fin des années 80, je faisais partie de la commission qui avait introduit cette indemnité forfaitaire avec le Conseiller d'Etat de l'époque Denis Clerc. Les 25 francs par jour institués à l'époque n'ont pas bougé d'un iota. Cela fait une vingtaine d'années que ce montant est rigidement bloqué, une vingtaine d'années que les prix de la santé, que les séjours dans les homes et que les forfaits appliqués dans les hôpitaux, jusqu'à 6000 francs la journée, et les cliniques sont devenus effarants. Une modeste obole de 25 francs pour toute reconnaissance de ce que l'on considère comme une activité accessoire et donc comme un revenu impossible, c'est un total mépris – malgré le fait que je vous aime bien M. Lässer – pour tout ce bénévolat. Voter cette motion, c'est faire un petit, tout petit pas dans une bonne direction en attendant le jour où enfin on reconnaîtra à sa juste valeur cet investissement considérable de centaines de personnes qui font de cette solidarité pour les plus affaiblis de notre société, meurtris par la maladie – le téléthon vient de nous le rappeler ces jours – un priorité essentielle, un véritable apostolat. Imposer ce don de soi n'est pas crédible, les milliards non déclarés cachés dans les banques doivent se fendre le plot.

Krattinger-Jutzet Ursula (PS/SP, SE). Die Sozialdemokratische Fraktion wird der vorliegenden Motion zustimmen.

Wie der Ausdruck «Pauschalentschädigung» schon sagt, geht es um eine Entschädigung und nicht um ein Einkommen. 25 Fr. pro Tag für 24 Stunden an 7 Tagen ohne Ferienentschädigung, ohne 13. Monatslohn, ohne

Altersvorsorge: Dies ergibt, spitz gerechnet, eine Stundenentschädigung von etwas mehr als einem Franken. Dies kann man nicht als Lohn oder als Einkommen deklarieren. Personen, welche kranke oder behinderte Menschen zuhause pflegen, verdienen unseren Respekt und vor allem auch die Wertschätzung der Gesellschaft für ihre wertvolle Arbeit. Denn durch ihr Engagement, ihren unermüdlichen Einsatz können Eintritte aufgeschoben oder verhindert werden.

Und ich finde es sehr stossend, dass der Staatsrat in seiner Antwort schreibt, dass dem Kanton und den Gemeinden fast eine Million Franken Steuereinnahmen bei nicht Versteuerung der Pauschalentschädigung verloren gehen würden. Denn würden die kranken oder behinderten Personen nicht zuhause gepflegt und müssten in einem Heim gepflegt werden, würde dies den Staat mehrere Millionen Franken teurer zu stehen kommen. Hier von Einnahmen-Einbusse zu sprechen, ist völlig fehl am Platz.

Ich fordere den Staatsrat auf, eine legale Lösung zu finden, damit diese Pauschalentschädigung nicht als steuerbares Nebeneinkommen deklariert werden muss. Bei jeder Gelegenheit betonen wir alle immer wieder, dass Heimeintritte solange wie möglich hinausgeschoben werden müssen und betagte, kranke, behinderte, gebrechliche Menschen solange wie möglich zuhause bleiben sollen.

Setzen wir ein hier ein Zeichen und respektieren und wertschätzen wir die Betreuung zu Hause und stimmen wir der Motion zu.

Ith Markus (PLR/FDP, LA). Le groupe libéral-radical a examiné la motion de notre collègue Peiry-Kolly qui vise à exonérer fiscalement l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et soins à domicile. S'il y a un point sur lequel nous sommes d'accord, c'est bien sur la modestie du montant de l'indemnité et il s'agit ici de souligner l'engagement de tous les bénéficiaires qui contribuent à cette tâche. Cependant en vue de ce qui a été dit et vu les arguments développés par le Conseil d'Etat, surtout celui de la violation de l'harmonisation fiscale mais aussi du fait que de tels revenus sont considérés comme provenant d'une activité accessoire, dont 20% sont déductibles au titre de frais, le groupe libéral-radical soutient la proposition du Conseil d'Etat qui va dans le sens de rejeter la motion.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Notre groupe, comme vous l'avez entendu, a été très partagé telle l'intention de la motionnaire est bonne. Mais la solution n'est peut être pas la bonne. Nous proposerons que le Conseil d'Etat cherche effectivement la solution pour que les députés se chargent une fois du problème et qu'on augmente d'abord le montant pour ce travail, qui est un travail totalement sous-payé. Effectivement, il n'est peut être pas très logique d'exonérer ce revenu. Ce qu'il faudrait faire c'est introduire une déduction selon le même modèle qui est, par exemple, en vigueur pour les députés, soit pour 70 % de ce très modeste revenu. Ce serait une solution légale qui atteindrait peut être le même but. Dans ce sens, notre groupe, qui a en partie refusé et en partie accepté cette motion, s'absent.

Lässer Claude, Directeur des finances. Comme cela a été dit, la motion part d'un bon sentiment. Et vous pourriez répondre à ma place. Je vous remercie, M. le Député Duc. Tout d'abord il y a une question fondamentale à se poser. Franchement, pourquoi est-ce qu'à revenu égal, on ne devrait pas payer les mêmes impôts sur la nature des revenus. Pourquoi est-ce qu'une dame qui touche cette indemnité en restant à la maison et qui arrive à un revenu disons de 50 000 francs, paierait moins d'impôt que celle qui pour arriver à ces 50 000 francs fait des heures de ménage le soir. Il y a là un problème fondamental et on voit bien que ce problème surgit dès lors que l'on veut faire jouer à la fiscalité un autre rôle que celui qui lui est dévolu et qui est de procurer des ressources. Dans le cas des indemnités, on a précisément fait juste, en ce sens qu'on récompense de manière directe en versant une indemnité et non pas de manière indirecte par la fiscalité. Si l'on estime que ce montant n'est pas suffisant et là on peut facilement se rejoindre, il faut l'augmenter. C'est là qu'il faut agir. On a beaucoup parlé des communes. On pourrait faire un appel aux communes qui devraient jouer leur rôle et augmenter les montants puisque c'est les communes qui versent les montants. J'aimerais encore intervenir sur l'une ou l'autre déclaration. M^{me} Krattinger: je suis assez surpris de votre position. Tout d'abord, il semblerait que d'énoncer des faits peut heurter des sensibilités. Je relève qu'on a l'obligation de mentionner les conséquences financières des propositions énoncées en plénum. Elles ne sont pas énormes ici, mais on a l'obligation de le faire. Je suis quand même surpris par votre position. On sort d'une longue campagne de votations, où les gens de votre parti nous expliquaient à quel point il fallait que la Confédération oblige les cantons et ne laisse aucune liberté aux cantons, et là on est justement dans une situation où c'est la Confédération qui nous impose un cadre. On est face à une loi fédérale. Alors toutes les motions peuvent être déposées et acceptées, le droit fédéral prime sur le droit cantonal. Donc toutes les considérations que l'on peut faire sont vaines. On a déjà discuté deux ou trois fois du problème dans cette enceinte. On l'a déjà expliqué. La demande de la motion n'est pas légale parce que le droit fédéral prime le droit cantonal. Vous pouvez accepter la motion, mais on ne pourra pas l'appliquer concrètement. Je n'accepterai jamais de faire quelque chose d'illégal. Avec ces considérations, je vous invite à refuser la motion et peut être à agir auprès de ceux qui paient cette indemnité pour demander d'augmenter l'indemnité. Là, il y a quelque chose vraisemblablement à dire et c'est à mon avis à ce niveau-là – si on pense que c'est une moquerie – c'est à ce niveau-là qu'il faut intervenir. Avec ces considérations, je vous invite à refuser la motion.

– Le résultat du vote est de 32 voix pour et 32 voix contre. Il y a 3 abstentions.

– La Présidente du Grand Conseil départage le résultat du vote et tranche en faveur de la prise en considération de cette motion.

Ont voté oui:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Corminbœuf (BR,

PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Krattinger (SE, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 32.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 32.*

Se sont abstenus:

Bourguet (VE, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Stempfel (LA, PDC/CVP). *Total: 3.*

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

Élections judiciaires

Résultats des scrutins organisés en cours de séance

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

Bulletins distribués: 94; rentrés: 88; blancs: 9; nul: 3; valables: 76; majorité absolue: 39.

Est élue pour une durée indéterminée M^{me} Catherine Mossier par 53 voix.

Ont obtenu des voix M^{me} Chantal Balmat: 22 et M^{me} Magali Flückiger: 1.

Un-e assesseur-e (étudiant-e) à la Commission de recours de l'Université

Bulletins distribués: 93; rentrés: 88; blancs: 11; nul: 0; valables: 77; majorité absolue: 39.

Est élue pour une durée indéterminée M. Lucas Bächtold par 77 voix.

Un-e assesseur-e suppléant-e (étudiant-e) à la Commission de recours de l'Université (poste 1)

Bulletins distribués: 89; rentrés: 87; blancs: 9; nul: 0; valables: 78; majorité absolue: 40.

Est élue pour une durée indéterminée M. Sandro Cra-
meri par 78 voix.

Un-e assesseur-e suppléant-e (étudiant-e) à la Commission de recours de l'Université (poste 2)

Bulletins distribués: 94; rentrés: 89; blancs: 8; nul: 0; valables: 81; majorité absolue: 41.

Est élue pour une durée indéterminée *M^{me} Katja Furrer* par 81 voix.

Un-e président-e du Tribunal des Prud'hommes de la Sarine (10%)

Bulletins distribués: 84; rentrés: 79; blancs: 4; nul: 0; valables: 75; majorité absolue: 38.

Est élue pour une durée indéterminée *M^{me} Liliane Hauser* par 75 voix.

Un-e président-e du Tribunal des Prud'hommes de la Singine (10%)

Bulletins distribués: 86; rentrés: 81; blancs: 12; nul: 1; valables: 68; majorité absolue: 35.

Est élue pour une durée indéterminée *M^{me} Seraina Rohner Stulz* par 68 voix.

- La séance est levée à 17 h 50.

La Présidente:

Solange BERSET

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Benoît MORIER-GENOUD, *secrétaire parlementaire*

Deuxième séance, jeudi 9 décembre 2010 (matin)

Présidence de M^{me} Solange Berset, présidente

SOMMAIRE: Communications. – Projet de loi N° 207 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC); deuxième lecture et vote final. – Projet de décret N° 222 relatif aux naturalisations; entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Postulat P2074.10 Daniel de Roche/Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg); prise en considération. – Projet de loi N° 173 complété par le projet de loi N° 214 modifiant la loi sur l'aide sociale; entrée en matière et première lecture jusqu'à l'article 21b (nouveau).

Ouverture de la séance

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 100 députés; absents: 10.

Sont absents avec justifications: M^{me} et MM. Yvan Hunziker, René Kolly, Pascal Kuenlin, Michel Losey, Nicolas Repond, Roger Schuwey, Parisima Vez et Emanuel Waeber.

Sans justification: Bruno Boschung et Eric Collomb.

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

Communications

La Présidente. Lors de sa séance de ce matin, le Bureau du Grand Conseil a procédé à la nomination de deux commissions. La première, composée de 9 membres, examinera le projet de décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle FriNetz; elle sera présidée par le député Jean-Denis Geinoz. La seconde commission, composée de 11 membres, examinera le projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial; elle sera présidée par la députée Christine Bulliard. Par ailleurs, le Bureau a discuté de l'adoption d'un protocole propre au Grand Conseil, qu'il a décidé de soumettre pour consultation au Conseil d'Etat. Enfin, je vous prie de bien vouloir prendre note que la séance du club agricole qui devait se tenir à midi est annulée.

– Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Projet de loi N° 207 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)¹

Rapporteur: **André Ackermann** (PDC/CVP, SC).

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

Deuxième lecture

ART. 1

Le Rapporteur. Comme en première lecture nous avons traité la question du mode de financement à l'article premier puisque, déjà à l'article premier, on parle des moyens mis à disposition par l'Etat et les communes, je peux m'imaginer que c'est ce thème qui, aujourd'hui en deuxième lecture, va revenir dans le débat.

Je ne vais pas rappeler tout ce que j'ai dit en première lecture mais simplement résumer la position de la commission. Pourquoi un financement unique par le canton? Notre Constitution dit clairement que l'Etat encourage les fusions de communes, disposition reprise dans la loi sur les communes. En première lecture, M. le Conseiller d'Etat a fait état de l'obsession de certains députés face à la fortune du canton. Moi, je constate une autre obsession auprès des journalistes, en tout cas de certains journalistes, à vouloir toujours traiter notre Parlement cantonal de Chambre des communes. C'est un jugement que je qualifierais de primaire. En l'occurrence, la Constitution est claire à ce sujet et les communes ont un autre travail important, et je dirais même beaucoup plus important, à réaliser: c'est de préparer des projets de fusion, de convaincre leur population et, ensuite aussi, de mettre les moyens à disposition de la fusion qui sera décidée, qui représente souvent des investissements importants dépassant largement le montant de la subvention accordée. Il ne faut pas résumer la décision de notre Parlement à une décision, je dirais, de syndicat des communes. Je tiens à rappeler aussi que ce montant de 50 millions n'est pas une dépense comparable à des dépenses qu'on voterait pour une route de contournement ou pour un établissement scolaire. Il s'agit en fait d'un transfert de fonds un peu analogue à ceux que l'on décide lorsqu'on décide des baisses fiscales, qui ont aussi comme corollaire une baisse de la fiscalité des communes. C'est un investissement pour une amélioration des structures territoriales de notre canton.

Enfin, j'aimerais rappeler que ce montant de 50 millions est un montant vraiment estimatif, je dirais calculé au plus haut, tenant compte d'un programme op-

¹ Entrée en matière et première lecture pp. 2145ss.

timiste de fusions. Il est évident qu'il est impossible aujourd'hui de dire exactement le montant qui sera alloué aux communes en raison de cette subvention aux fusions puisque cela dépendra des fusions qui se réaliseront. Ce montant de 50 millions, tel qu'il ressort du projet bis, est vraiment maximal et dépendra des fusions effectivement réalisées.

Pour toutes ces raisons, je vous demande ardemment de confirmer les débats de la première lecture et de confirmer le mode de financement unique par le canton pour les subventions aux fusions.

Le Commissaire. Après la première lecture, j'ai consulté tous mes collègues du Gouvernement et nous vous proposons une approche globale et commune de cette deuxième lecture. Le Conseil d'Etat est prêt à faire un pas important en direction du Parlement après les résultats de la première lecture. Le Conseil d'Etat souhaite que le Grand Conseil revienne sur sa décision d'abandonner le fonds de fusion et il pourrait se rallier sur les autres points. Si le Conseil d'Etat peut comprendre que sur un certain nombre d'objets le Grand Conseil a préféré transférer les charges financières au canton, comme la justice de paix, l'état civil, les bourses d'études, les contentieux caisse-maladie et bien d'autres, il s'agit aujourd'hui d'une position de principe. Si le Grand Conseil décharge encore les communes de leur responsabilité dans le domaine qui leur est propre, les fusions, je crois qu'il y a un risque sérieux et dangereux de vider toujours plus les communes de leur propre substance. Ce serait plus compréhensible s'il s'agissait d'une loi sur les fusions obligatoires, comme on en a parlé en première lecture, mais je rappelle qu'on est vraiment dans un système volontaire où les acteurs sont les communes elles-mêmes. Reste aussi la question du référendum qui repousserait la loi de six mois – nous l'avons vu mardi – ainsi que le travail des préfets. De nombreux projets de fusion dont parlent les journaux sont en bonne voie, mais il y en a aussi dans d'autres régions qui ne sont pas nécessairement connus.

La participation financière des communes au fonds de fusion à raison de 30% permettrait d'inscrire un montant de 45 millions (avec suppression du plafonnement à l'article 11 alinéa 3). M. le Rapporteur vient de dire que, autant les 38 millions que les 50 millions sont des montants estimés. Comme nous l'avons mis dans le message, nous sommes prêts à revenir devant le Grand Conseil si, par chance, il y avait davantage de projets que ceux qui sont couverts par le montant arrêté dans la loi. Cela éviterait aussi la possibilité qu'on ne peut exclure, qu'en allant devant le peuple le Grand Conseil et le Conseil d'Etat seraient d'avis divergents. Cela serait aussi négatif pour le but avec lequel tout le monde est d'accord dans cette salle, c'est-à-dire l'amélioration des structures communales.

Pour toutes ces raisons, mais surtout pour garder le rôle essentiel aux communes pour les procédures de fusion, le Conseil d'Etat vous demande d'accepter la participation des communes au fonds de fusion et, je vous l'ai dit, il est prêt à se rallier sur les autres objets où le Grand Conseil a suivi la commission. Ça nous paraît important d'éviter, non pas parce qu'on a peur du peuple, comme on l'a déjà dit mardi, ces six mois

de retard. De plus, le Conseil d'Etat est d'avis que si le Grand Conseil et le Conseil d'Etat sont ensemble sur ce projet, cela va encore initier davantage de restructurations communales et cela éviterait, mes collègues me l'ont répété, qu'il y ait un risque de division sur cet objet devant le peuple. Cela nous paraît important!

Je répète la proposition du Conseil d'Etat: 45 millions, 30% de participation des communes et accord sur tout le reste.

Salutations

La Présidente. Avant d'ouvrir la discussion, j'ai le plaisir de saluer dans les tribunes les apprentis de l'Etat qui vont assister en alternance ce matin à une partie de nos débats. Bienvenue à vous et bonne matinée parmi nous! (*Applaudissements*)

Projet de loi N° 207

(suite)

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). J'ai une question. Si les communes participent au fonds, alors qu'on fait sauter la limite des 10 000 habitants, cela veut-il dire que l'on finance aussi les fusions au-dessus de 10 000 habitants? Les communes de plus de 10 000 habitants participeront-elles aussi au fonds selon la règle de l'article 16 ou la limite des 10 000 habitants sautera-t-elle aussi pour le calcul de leurs contributions?

Romanens Jean-Louis (PDC/CVP, GR). J'interviens ici au sujet de l'article 11 al. 3 concernant la limitation des 10 000 habitants. Je dois vous avouer que j'ai passé une mauvaise journée mardi et que les résultats de la première lecture me sont restés au travers de la gorge! Supprimer la limite des 10 000 habitants, c'est soutenir de manière démesurée les grandes communes qui, pour encore bénéficier d'une manne de l'Etat, pourraient créer des fusionnettes. Je vous donne quelques exemples. Bulle fusionne avec Morlon, la subvention serait de 3,7 millions. Fribourg fusionne avec sa voisine Pierrafortscha, la subvention serait de 7 millions. Si le centre du canton fusionne, la subvention sera de 17 millions contre 12 millions avec 10 000 habitants. Mesdames et Messieurs, je vous demande de rester raisonnables. La subvention de 12 millions pour la fusion du centre me paraît déjà un énorme cadeau. L'annexion de Morlon à Bulle donnerait lieu, avec la limitation à 10 000 habitants, à un montant de 2 millions. Ces chiffres sont très importants et permettent de financer bien au-delà du coût réel de la fusion qui devrait également apporter des économies substantielles dans le fonctionnement de la commune fusionnée. De plus, si la limite est maintenue, elle permettrait un meilleur soutien aux fusions souhaitées, c'est-à-dire à la réunion des communes par région, qui partagent déjà une foule de tâches en commun. Là encore, je vous demande une

réflexion, Mesdames et Messieurs, ne cassons pas la solidarité et la mesure avec des décisions que nous regretterons demain.

Soutenons le projet du Conseil d'Etat et je vous en remercie.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). M. le Président de la commission parlementaire a rappelé tous les avantages qu'il tirait de cette version bis de la commission. On a entendu très souvent dire au plénum mardi que l'Etat avait un avantage à avoir des communes fortes puisque c'était un bien pour le canton; c'est vrai, je suis d'accord jusque-là. Je rappelle quand même que l'Etat n'a rien demandé, c'est l'acceptation de la motion d'élus communaux, contre l'avis du Conseil d'Etat, motion Boivin/Haenni, qui a fait que l'Etat a dû rouvrir le dossier d'encouragement aux fusions. Mardi, je me suis rappelé que, contre l'avis du Conseil d'Etat, l'Etat a dû déboursier 60 millions pour l'école enfantine. C'était des gros montants, mais il semblait qu'à ce moment-là c'était justifié par rapport à une répartition de certains revenus attribués à l'Etat.

Aller en votation populaire? Il faudra expliquer au peuple que Fribourg aura mis quelque 90 millions juste pour encourager les communes à fusionner. Le Conseil d'Etat fait, aujourd'hui, un pas supplémentaire en mettant 45 millions mais en demandant quand même qu'il y ait la constitution de ce fonds.

Je soutiendrai votre proposition, M. le Conseiller d'Etat.

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Wir streiten uns hier einmal mehr um eine Finanzierung, die zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt werden soll.

Ich habe schon beim Eintreten gesagt, dass die Finanzierungsunterstützung ein ganz kleiner Teil dessen ist, was eine Fusion erfolgreich macht oder nicht. Der Kanton in seiner Verfassung gibt dem Kanton die Aufgabe, die Fusionen zu unterstützen. Da kann man sich natürlich auch darüber streiten, ob er das jetzt alleine oder in Zusammenarbeit mit den Gemeinden machen muss? Man sagt, dass der Fonds früher in Ordnung war, dass man nicht wechseln soll. Ich habe den Staatsrat gehört und habe ihm gesagt, dass ich ihn noch nie so gut Deutsch reden gehört habe, wie wenn er sich ärgert: perfekt. Ich begreife dieses Argument auch, es ist ein Beispiel für andere Kantone: Wieso soll man jetzt wechseln?

Ich gebe Ihnen noch ein Argument: Es ist ein Prozess. Ganz früher, bei den frühen Fusionen, da hat man die Infrastruktur der Gemeinden finanziert, die sie nicht machen konnten. Da haben wir gesagt, dass das nicht in Ordnung ist. Die Gemeinden, die ihre Aufgaben nicht machen, werden noch begünstigt. Also hat man den nächsten Schritt mit diesem Fusionsfonds gemacht und hat gesagt, dass es eine gemeinsame Aufgabe ist. Und jetzt sind wir im nächsten Schritt: Diejenigen, die diese gemeinsame Aufgabe gemacht haben, haben ihren Anteil dazu beigetragen. Jetzt geht es um einen weiteren Schritt, den der Kanton will. Natürlich profitieren alle davon, wenn wir starke Gemeinden haben. Aber deshalb lade ich Sie ein, diesen weiteren Schritt

zu machen und die Finanzierung durch den Kanton zu sichern.

Ich möchte noch etwas dazu sagen: Der Kanton hat Aufgaben übernommen und finanziert sie selber. Einverstanden. Aber es sind nicht die Gemeinden, die das verlangt haben. Das sind oft gesetzliche Vorlagen, die machen, dass die Gemeinden das gar nicht mehr machen können. Und jedes Mal, wenn die Gemeinden eine Aufgabe übernehmen wollen, dann heisst es, nein, nein, das könnt ihr nicht alleine machen, da müssen wir mitmachen. Also ich glaube, wie beim Eintreten gesagt wurde, dass wir die Aufgabenteilung angehen müssen. Auch die finanzielle Belastung der Kantone und der Gemeinden müssen wir angehen. Aber das ist auf einem ganz anderen Niveau und ich bitte den Staatsrat, diese beiden Sachen doch nicht immer wieder zu vermischen und zu verwechseln.

In diesem Sinne lade ich Sie ein, dem «Projet bis» zu folgen.

Clément Pierre-Alain (PS/SP, FV). J'aimerais d'abord rappeler que ce n'est pas parce que c'est une motion qui a été combattue par le Conseil d'Etat qu'elle n'en aurait pas moins de légitimité. Nous sommes aujourd'hui essentiellement devant un débat structurel et non pas, je l'espère, devant un débat d'apothicaire. Fribourg, le canton, dans le domaine des fusions, a déjà passé par ce chemin mais très objectivement il n'en est qu'à mi-chemin. Fribourg, le Conseil d'Etat l'affirme aussi, doit être un canton fort et donc doit disposer d'un centre fort. Nous nous battons au centre du canton pour que, permettez-moi cette image, le train entre Lausanne et Berne continue à s'arrêter à Fribourg. Il va de soi que tout le bienfait viendrait d'une grande commune. Il n'est pas question d'une fusion entre Fribourg et Pierrafortscha – quelle que soit l'estime que j'ai pour la commune de Pierrafortscha – mais vous savez très bien qu'il est question d'une fusion avec six communes: Fribourg, Villars-sur-Glâne, Givisiez, Granges-Paccot, Corminboeuf et Marly. C'est dans ce sens-là que le canton de Fribourg a besoin d'un centre fort.

C'est l'ensemble de ces arguments qui font que je vous demande de vous rallier à la version bis de la commission.

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV). La modification de l'avis exprimé par M. le Commissaire du gouvernement n'est pas satisfaisant car la responsabilité pleine et entière des communes reste complètement d'actualité. Les élus communaux doivent bien sûr s'engager pour convaincre et expliquer les avantages d'une fusion autant pour la commune, la nouvelle commune fusionnée, le district et le canton. Il n'y a pas de cadeau pour les communes. Il y a simplement une utilisation judicieuse et rationnelle des deniers publics, en l'occurrence à l'article premier, fournis par l'Etat. Il ne faut pas, comme cela a été dit en première lecture, opposer grandes et petites communes car chaque commune en fonction de sa typologie a des besoins tout à fait différents mais des besoins en commun. Finalement, c'est une tâche stratégique de l'Etat de contribuer à cette participation seul, comme cela a déjà

été dit. Les communes doivent s'engager et il y a des coûts internes dont le commissaire du gouvernement ne parle souvent pas.

Dès lors, le groupe démocrate-chrétien confirme, dans sa grande majorité, la participation seule de l'Etat.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). Sans vouloir répéter ce qui a été dit ici, je voudrais quand même souligner l'un ou l'autre événement qui me paraît important. D'une part, je reconnais que le Conseil d'Etat a certes fait un pas en direction du Parlement mais ça n'est qu'un tout petit pas, qui relève plus de la mauvaise humeur – si je puis m'exprimer ainsi – du Conseil d'Etat face à un projet qu'il ne voulait pas. Or, ici, que veut-on? Nous voulons un système de fusion qui ne soit pas des fusionnettes, si on veut renforcer l'attrait du canton. Je rappellerai ici au passage que le canton de Fribourg est en train de tout faire justement pour qu'on n'oublie pas la place qu'il doit occuper au centre de la Confédération alors que les décideurs d'Avenir Suisse voient seulement des vaches paître sur son territoire. Fribourg est en train d'essayer de se rapprocher avec d'autres cantons, dont Berne, d'une association nommée Région capitale suisse. C'est bien la preuve que Fribourg veut absolument se renforcer et pour se renforcer il a besoin de communes solides. Et les communes solides, ce sont les grosses communes qui fusionnent. C'est la fusion qui se prépare actuellement, comme l'a dit le député Clément, entre les grandes communes de la ceinture. Cet exercice nécessite quand même un investissement important, et de la part de ces communes mais aussi de la part du canton. La volonté des communes ne sera pas amoindrie parce que c'est l'Etat qui paye, loin de là! Au contraire, moi, j'y vois là une volonté manifestée de l'Etat de renforcer sa position et, par-là, de renforcer les structures des communes qui, actuellement, il faut bien le dire, n'arrivent pas à s'en sortir avec la population actuelle qu'elles ont sans avoir une capacité à fusionner.

Dès lors, il me semble important de faire les choses dans une nouvelle direction qui ne va pas dans le sens de l'ancien décret, qui a certes fait beaucoup pour les petites communes, mais il faut aussi tenir compte d'autres besoins. Raison pour laquelle je ne peux que vous demander de reconfirmer les débats de la première lecture, donc le projet bis de la commission.

Crausaz Jacques (PDC/CVP, SC). Encourager les fusions de communes, c'est un bel objectif! C'est un objectif important et stratégique pour notre canton. Il est un peu regrettable que le débat, que la controverse se fixe uniquement sur la manière de financer cet encouragement. Mais puisque le débat est là, débattons! De quoi parle-t-on? 50 millions, dont un certain nombre d'entre vous voudrait mettre 15 millions à charge des communes. Cela représente pour les communes 60 francs par habitant en six ans. 10 francs par habitant par année, ce n'est certainement pas un montant qui va mettre les communes sur la paille! Ce n'est donc pas une question seulement d'argent, de financement, c'est aussi une question de principe. Il n'est pas sérieux de revendiquer pour ce projet qu'il s'inscrive dans la continuité. Le déplafonnement total, qui amène

aux chiffres que vous avez entendus, le fait qu'il y ait un coefficient qui encourage les grandes fusions, montrent bien qu'on est dans un autre objectif. Il ne s'agit plus d'encourager les fusions qu'on aurait pu qualifier, dans le passé, de simplement économiques. Il n'est pas sérieux de prétendre que les communes seraient plus motivées dans la mesure où elles voudraient retrouver leur mise. Ce ne sont pas des montants de nature à jouer un rôle dans l'encouragement. Enfin, dire que le canton a les moyens de cette impulsion stratégique pour les fusions de communes, ça c'est particulièrement juste!

Pour toutes ces raisons, je vous encourage à soutenir la version bis.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Je veux faire une intervention assez courte pour répondre à celle de M. Romanens.

M. Romanens, vous parlez de solidarité. Je crois qu'effectivement toutes les communes doivent être solidaires. Il y a des communes qui sont plus grandes par l'état des choses, elles seront de toute façon plus grandes et d'autres qui sont plus petites. On doit donc tenir compte de ces circonstances-là.

Au fait, il suffit de faire un petit calcul. Si Fribourg est limitée à 10 000 habitants, cela signifie que ce que l'on donnera effectivement à Fribourg, c'est 57 francs par habitant. Les habitants de Fribourg valent-ils moins que les autres? Y a-t-il une raison pour qu'on leur donne moins?

Encore une autre petite remarque, M. Romanens, vous avez dit que Fribourg recevrait 12 millions si on plafonnait à 10 000 habitants. Ce n'est pas vrai, elle recevrait 9,8 millions. Il faut rappeler les chiffres, il faut dire les chiffres justes. Il faut aussi tenir compte des conséquences pour tout le monde. Et je crois, comme l'a dit M. le Syndic de Fribourg, que nous avons besoin de grandes communes. Nous avons aussi besoin des petites communes. C'est cet échange-là qui fait la valeur de notre canton. Il ne faut pas se jalouser les uns et les autres. Il faut respecter tous les habitants et tous les habitants ont droit à recevoir le même argent, qu'ils habitent en ville, qu'ils habitent en campagne!

Je vous remercie donc de soutenir le projet sans limitation à 10 000 habitants.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Um es gleich vorweg zu nehmen: Die Sozialdemokratische Fraktion unterstützt die Streichung des «Plafonds». Das heisst, wir wollen solidarisch mit den grossen Zentren sein, wir wollen keine Limitierung bis 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Umgekehrt aber ist eine grosse Mehrheit der Sozialdemokratischen Fraktion dafür, ich sage es noch einmal, dass sich die Gemeinden an der Finanzierung beteiligen.

Es ist schade, dass heute darüber gestritten wird, dass keine Einigung herrscht, dass wir nicht zu einem Ziel kommen. Es wurde schon gesagt, dass diese Finanzierung ein kleiner Punkt ist. Wenn wir heute nicht zu einer Einigung kommen, wird genau dieser Streit vor der Volksabstimmung weitergeführt und das Volk wird das möglicherweise missverstehen und gegen dieses

Dekret stimmen, nur weil es eben unsicher ist, was jetzt genau gewollt ist und wird damit ein grosses und sehr wichtiges Ziel kaputt machen.

Ce n'est pas l'argent qui va convaincre les communes à fusionner.

Das ist ganz wichtig zu sagen: Gemeinden, wenn sie fusionieren wollen, bringen sie es zustande. Das möchte ich noch einmal ganz fest unterstreichen.

Ich bitte Sie, den Vorschlag des Staatsrates gutzuheissen. Ich bitte die Gemeinden, Verantwortung zu übernehmen und den ganzen Kanton zu einem Kanton mit grossen Gemeinden zu machen und das Interesse der Gemeinden zu berücksichtigen, dass sie grosse und starke Gemeinden werden. Die Investitionen werden sich ganz bestimmt zurückzahlen.

Le Rapporteur. J'aimerais revenir tout d'abord sur les propos de M. le Commissaire par rapport au mode de financement.

M. le Commissaire a dit – j'aimerais qu'il me confirme que ce que j'ai compris et qu'une majorité a certainement compris est bien correct – que le Conseil d'Etat pourrait se rallier à toutes les modifications de la commission hormis celle du mode de financement mixte à la charge 70% du canton et 30% des communes. Cela signifie donc, si je vous ai bien compris M. le Commissaire, que vous acceptez la suppression de la limite de 10 000 habitants. Reste la question soulevée par M. le Député Christian Ducotterd à l'article 16, parce que si on admet un financement par les communes, il faudra aussi clarifier l'article 16. Le Conseil d'Etat va-t-il proposer de maintenir la limite de 10 000 habitants à l'article 16 pour la contribution des communes puisque la limite de 10 000 habitants s'applique dans le projet du Conseil d'Etat aussi bien sur l'octroi de la subvention que sur la participation au fonds de fusion des communes? Il est important que M. le Conseiller d'Etat précise ce point tout à l'heure dans sa réponse. J'ai aussi enregistré que M. le Conseiller d'Etat a parlé maintenant d'un montant de 45 millions. Si vous me permettez cette boutade, si on avait attendu une semaine de plus avant de débattre, on serait peut-être arrivé à 40 ou à 35 millions. C'est vrai qu'on est dans un montant très hypothétique. Mais, encore une question de précision à M. le Conseiller d'Etat, 45 millions c'est y compris la suppression de la limite des 10 000 habitants? J'aimerais que vous me répondiez clairement à ce sujet. Je suppose que dans ces 45 millions il y a la suppression de la limite des 10 000 habitants.

M^{me} la Députée Claudia Cotting a dit que la motion qui avait été déposée par nos collègues Boivin/Haenni était une proposition d'élus communaux. A ma connaissance, Denis Boivin n'a jamais été un élu communal et Charly Haenni n'était plus un élu communal au moment où il a déposé cette motion si ma mémoire est bonne. Il faut aussi dire une chose: si cette motion a été acceptée par le Grand Conseil, ce n'est pas seulement pour faire plaisir aux communes, c'est parce que la transformation de nos structures territoriales est un des problèmes importants de notre canton. Il faut absolument aussi arriver à inciter les communes à entreprendre ces démarches, de nouvelles démarches pour arriver, comme je le disais en première lecture, à des

démarches d'ordre stratégique, à des fusions d'ordre régional.

M^{me} Hänni, au nom du groupe socialiste, défend la version du financement du Conseil d'Etat. Il est vrai qu'un montant quel qu'il soit ne va pas convaincre absolument les communes, ne va pas les convaincre à faire ce pas, mais il faut voir ce montant-là comme un effet incitatif. Je pense qu'avec la solution bis de la commission, l'effet incitatif sera grand. Il sera aussi plus clair pour les communes. Il y aura aussi, de par la votation populaire qui interviendra, une prise de conscience de l'ensemble de la population par rapport à cette problématique grâce au débat qui sera instauré. Je pense qu'il est important que le canton fasse un geste clair en faveur des communes pour arriver à ces réformes territoriales absolument nécessaires pour notre canton.

Le Commissaire. D'abord, une réponse à M. le Rapporteur. C'est évident que dans sa proposition, le Conseil d'Etat est d'accord avec la suppression de la limite de 10 000 habitants, autant pour le versement que pour la participation au fonds; j'aurai l'occasion de donner quelques précisions chiffrées. Les 45 millions tiennent compte justement de la suppression de la limite. Mais je l'ai dit – et M. le Rapporteur est d'accord avec moi – c'est un montant estimatif.

Pour la réponse à M. le Député Ducotterd, dans l'ancienne version avec 10 000 habitants, pour toucher l'argent et pour verser dans le fonds, les six communes en projet dans le Grand Fribourg auraient payé, avec la limite de 10 000 habitants, 1 667 000 francs. Avec la suppression de la limite, elles paieraient 2,5 millions mais elles recevraient pratiquement 16,9 millions, y compris le coefficient de 0,4, au lieu de recevoir seulement 9,818 millions. Donc, le résultat financier net pour les six communes du Grand Fribourg, avec la proposition que le gouvernement vous fait, c'est un «bénéfice» – donc la différence entre ce que les communes toucheraient et ce qu'elles devraient payer – de 14,4 millions, alors qu'avec l'ancien système et le plafonnement à 10 000 habitants, le «bénéfice, toujours net, était de 8 150 000 francs, donc cela fait 6 millions de plus pour les six communes du Grand Fribourg. Voilà pour une précision à M. le Député Ducotterd.

Pour les autres remarques, pour M^{me} Feldmann en particulier, j'ai dit qu'on pouvait comprendre tout à fait et le Conseil d'Etat n'est pas revenu sur les autres répartitions déjà votées et mises à charge du canton. Par contre, nous pensions que c'était plus important d'avoir un financement commun pour cette œuvre commune qu'est l'amélioration des structures communales.

M. le Député Schoenenweid a dit que la responsabilité pleine et entière des communes était aussi celle du canton; moi, je ne pense pas. L'autonomie communale veut que la responsabilité pleine et entière des communes, elle est du fait des communes. Quand il parle des coûts internes, c'est évident que dans la subvention les coûts internes sont pris en compte. Dans tous les autres projets de fusion – j'ai déjà eu l'occasion de le dire – on n'a jamais eu une commune qui est venue nous parler de coûts internes. Pourtant, certaines études, comme celle de Bulle-La Tour, ont duré cinq ans.

M^{me} Schnyder, j'aimerais vous dire que le Conseil d'Etat n'est surtout pas de mauvaise humeur. Il avait

refusé la motion Boivin/Haenni simplement par logique puisqu'il avait annoncé qu'il n'y aurait qu'une seule action de fusions qui se terminait en 2004. Revenir 2–3 ans après signifiait que l'on ne respectait pas la parole donnée. C'était pour cela qu'il avait proposé le rejet de la motion et non pas parce qu'il voulait ne plus faire de fusions, bien au contraire! La preuve, on vous la donne, c'est que toute l'action, qui avait mené en cinq ans à une diminution de 77 communes pour le canton, avait coûté 22,6 millions, dont une participation de 30% des communes dans ces 22,6 millions. Nous avons proposé, quand nous sommes partis en consultation, 30 millions, donc beaucoup plus que pour les 77 communes du premier train! Après la consultation, nous avons mis 38 millions et, aujourd'hui, nous proposons de monter à 45 millions. Donc, il n'y a aucune mauvaise humeur, il y a simplement une prise en compte de la suppression du plafond pour les trois communes concernées, c'est-à-dire Fribourg, Bulle et Villars-sur-Glâne.

Je pense que la proposition du Conseil d'Etat a le mérite de la clarté. Elle a le mérite de continuer à intégrer les communes. Je peux redonner les chiffres: les 45 millions, c'est toujours un montant estimé mais il devrait en tout cas permettre d'atteindre l'objectif fixé; si on va plus loin, tant mieux! Si on met le 70% à charge du canton, cela fait 31,5 millions. Je vous rappelle que la limite du référendum est à 34 millions; on est donc en dessous du référendum. Et, pour les communes, c'est une tâche qui est supportable sur six ans. M. le Député Crausaz l'a dit.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous demande d'accepter sa proposition et, effectivement, pour répondre à la question de M. le Rapporteur, sur toutes les autres propositions – nous aurons l'occasion d'y revenir lors des articles – le Conseil d'Etat pourrait se rallier au projet voté en première lecture.

Je vous demande donc d'accepter le principe de participation de 30% des communes au fonds de fusions au nom du Conseil d'Etat.

Le Rapporteur. Effectivement, j'avais oublié que le député Boivin avait été conseiller général de la ville de Fribourg. Dans ce sens, il avait été aussi un élu communal. Mes excuses, M^{me} la Députée Cotting!

– Au vote, l'article 1 est adopté selon la version de la commission par 54 voix contre 42. Il n'y a pas d'absentions.

– Confirmation de la première lecture.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Jelk (FV, PS/SP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp

(GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (,), Savary (BR, PLR/FDP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thürler (GR, PLR/FDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 54.*

Ont voté non:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 42.*

ART. 2 à 4

Le Rapporteur (PDC/CVP, SC). Confirmation des débats de la première lecture.

– Confirmation de la première lecture.

Art. 5

Le Rapporteur. Lors de la première lecture, il y avait eu plusieurs discussions sur des questions rédactionnelles, de formulation. Depuis la lecture de mardi, le Service des communes a fait une proposition, pour la version allemande, de remplacer le mot «Untersuchung» par «Analyse». In der deutschen Version von Artikel 5 wird Ihnen vorgeschlagen, dass man überall «untersucht» oder «Untersuchung» mit «analysiert» bzw. «Analyse» ersetzt. Je peux, en tant que représentant de la commission parlementaire, me rallier à cette proposition d'amélioration de la version allemande.

Le Commissaire. Je crois que nous avons cherché ici une formulation qui convienne. Je pense que celle qui est proposée par M. le Rapporteur convient.

– Modifié selon proposition du Service des communes pour la version allemande (remplacement de «Untersuchung»/«untersucht» par «Analyse»/«analysiert») et confirmation de la première lecture pour le reste.

ART. 6

– Confirmation de la première lecture.

ART. 7

Le Rapporteur. Là-aussi à l'article 7, il y avait eu une discussion sur des formulations et un amendement de notre collègue M^{me} la Députée Antoinette de Weck qui avait été accepté. Ensuite, il y avait aussi eu une re-

marque selon laquelle le verbe «inviter» n'était peut-être pas suffisamment fort et suite à la discussion de la première lecture, il y a aussi eu une proposition que je vous fais en collaboration avec le Service des communes, qui remplacerait le mot «inviter» par «convoquer» dans la version française. Et en allemand, ce serait la version suivante: «Alle Mitglieder der Gemeinderäte werden an diese Präsentation einberufen».

Par ailleurs, à l'article 7 on remplace aussi partout «Beurteilung» par «Analyse». M^{me} la Députée Hänni a déposé un amendement à cet article, je la laisserai le présenter à moins qu'elle ne se rallie aux propositions faites maintenant avec le Service des communes.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat s'était rallié en première lecture aux propositions. Il reste juste à trouver la formulation la plus adéquate pour les conseillers communaux.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Le mot «convoquer» oder der Ausdruck «vorladen», ça me rappelle beaucoup le tribunal. C'est une notion assez agressive. Si vous êtes convoqués à un tribunal, vous êtes l'accusé, le défenseur ou le demandeur. Mais si vous êtes invités, bien sûr c'est le contraire, c'est plus faible, vous êtes un journaliste, un interprète ou quelqu'un comme ça. La dernière fois, j'ai compris qu'on préférerait la version plus stricte. C'est pour ça que je vous propose en français «participent à la présentation». und auf Deutsch «nehmen an dieser Präsentation teil». Das heisst, sie sind eigentlich verpflichtet, daran teilzunehmen. Ils sont obligés d'y participer mais si un des membres est malade, il reste bien sûr à la maison. Je pense que cette version est peut-être la meilleure de celles discutées jusqu'à maintenant.

Le Rapporteur. Je vous propose d'accepter la version que je vous ai soumise tout à l'heure, faite en collaboration avec le Service des communes. J'imagine que M^{me} la Députée Antoinette de Weck accepte aussi, en tant qu'auteur de l'amendement, qu'on change le participe «invités» par «convoqués». J'ai une critique par rapport à l'amendement de M^{me} la Députée Bernadette Hänni: pour des raisons de maladie ou autre, il ne sera pas absolument certain que tous les conseillers communaux puissent participer à une telle séance et je trouve préférable la formulation «sont convoqués». Donc je vous invite à ne pas accepter l'amendement de M^{me} la Députée Hänni.

Le Commissaire. Lors de la première lecture, j'avais dit qu'on souhaitait fortement que les conseillers communaux soient présents. «Convoquer» me paraît aussi un terme qui est très strict et qui manque peut-être de déférence envers les autorités communales. Ce qu'on souhaite, c'est qu'elles soient présentes lors de la présentation, c'est tout ce qu'on voulait, comme le préfet d'ailleurs, ou le lieutenant de préfet. Je ne sais pas, je n'ai pas de formulation, j'hésite entre une qui ressemble à un terme renvoyant aux tribunaux comme dit M^{me} Hänni et une autre qui serait très incitative. Je m'en remets à la sagesse du Grand Conseil.

La Présidente. M^{me} la Députée Hänni, vous maintenez votre amendement?

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Oui

– Au vote, l'article 7 est adopté selon la version modifiée de la commission par 72 voix contre 21. Il n'y a pas d'abstentions.

– Modifié selon nouvelle version proposée par la commission. L'alinéa 1 est ainsi formulé: «... plan de fusions. *Tous les membres des conseils communaux sont convoqués à cette présentation.*»

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), 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), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (), Rey (FV, ACG/MLB), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schoenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 72.*

Ont voté non:

Brodard V. (GL, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 21.*

ART. 8, 9 ET 10

– Confirmation de la première lecture.

ART. 11

Le Rapporteur. Je vous propose de confirmer les débats de la première lecture. Je rappelle qu'à l'article 11, une modification importante proposée par la version bis de la commission est la suppression de l'alinéa 3, qui prévoit que lorsque la population d'une commune qui fusionne est supérieure à 10 000 habitants, le montant de base de l'aide à la commune concernée se calcule sur une population de 10 000 personnes. Je répète

les arguments que j'avais invoqués déjà en première lecture. Il ne semble pas correct, aux yeux de la commission, d'avoir une limitation quelque peu artificielle qui pénaliserait trois communes dans notre canton. Ces trois communes, lorsqu'il s'agit de participer au flux péréquatif, participent sur l'intégralité de leur population et il n'y a vraiment pas de raison de mettre une telle limite. En plus, étant donné que maintenant nous nous dirigeons vers une votation populaire, je pense qu'il ne serait non plus pas judicieux que dans la loi qui sera soumise au peuple, il y ait une telle limitation. Pour toutes ces raisons, je vous propose de confirmer la première lecture et de voter en faveur de la version bis de la commission.

Le Commissaire. J'aimerais rappeler ici que lors du refus par le peuple de la loi de 1974 sur les fusions de communes obligatoires, c'était la fronde des petites communes qui avait réussi parce qu'elles trouvaient que les grandes communes toucheraient trop d'argent. Je ne voudrais pas, puisque maintenant vous avez pris la décision qui fait qu'on ira devant le peuple, qu'il y ait de nouveau la même argumentation. Je vous rappelle les chiffres, 17 millions: par exemple pour les six communes du Grand Fribourg, avec aucune participation dans le fonds de fusion puisque vous avez confirmé la première lecture. Et je pense que le Conseil d'Etat doit maintenir la limite des 10 000 habitants pour donner aussi une chance à cette loi sur les fusions de passer devant le peuple. C'est pour cela que le Conseil d'Etat maintient le plafond des 10 000 habitants.

– Au vote, l'article 11 est adopté selon la version du Conseil d'Etat par 47 voix contre 45 à la version de la commission (projet bis). Il y a 4 abstentions.

– Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 45.*

Ont voté non:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean

(VE, PDC/CVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Stempfeli (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 47.*

Se sont abstenus:

Brodard J. (SC, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP). *Total: 4.*

ART. 12, 13 ET 14

– Confirmation de la première lecture.

ART. 15

Le Rapporteur. Confirmation de la première lecture.

Le Commissaire. Je rappelle que le Conseil d'Etat ne s'est pas rallié mais vous avez voté en principe au premier article. Donc je ne peux que confirmer la position du Conseil d'Etat en première lecture.

– Au vote, l'article 15 est adopté selon la version de la commission (projet bis) par 63 voix contre 34. Il n'y a pas d'abstentions.

– Confirmation de la première lecture.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 63.*

Ont voté non:

adoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP),

Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 34.*

ART. 16

Le Rapporteur. Confirmation des débats de la première lecture puisque, étant donné le mode de financement choisi, l'article 16 n'a plus lieu d'être.

Le Commissaire. Pour le principe, le Conseil d'Etat maintient cet article, mais voilà... Je signale qu'il y a une contradiction entre le fait d'accepter le plafond à 10 000 habitants à l'article 11 et laisser le montant de 50 millions à l'article 15.

– Au vote, l'article 16 est adopté selon la version de la commission (projet bis) par 59 voix contre 37. Il y a 1 abstention.

– Confirmation de la première lecture.

Ont voté oui:

ebischer (SC, PS/SP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), 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), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 59.*

Ont voté non:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Beyerler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 37.*

S'est abstenue:

Brodard J. (SC, PDC/CVP). *Total: 1.*

ART. 17

Le Rapporteur. Je rappelle que l'article 17 traite de deux modifications proposées de la loi sur les communes: une première modification qui a trait à la durée limitée d'obligations dans les conventions de fusions; la deuxième modification propose un vote populaire pour chaque projet de fusion. Je vous propose de confirmer les débats de la première lecture.

Le Commissaire. Sur la première partie de la modification des conventions de fusions, le Conseil d'Etat s'était rallié. Sur la deuxième partie, soit la modification par le vote aux urnes, le Conseil d'Etat ne se rallie pas.

ART. 10 LCo

– Au vote, l'article 10 de la LCo est adopté selon la version de la commission (projet bis) par 83 voix contre 11. Il y a 1 abstention. La modification de l'article 134d est ainsi confirmée implicitement.

– Confirmation de la première lecture pour les articles 10 et 134d LCo.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 83.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Beyerler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP). *Total: 11.*

S'est abstenue:

Kaelin-M (GR, PDC/CVP). *Total: 1.*

ART. 18

– Confirmation de la première lecture.

ART. 19

Le Rapporteur. A l'article 19 reste maintenant la question du référendum financier obligatoire, puisqu'avec l'acceptation de la limite des 10 000 habitants, je dois vous dire que je n'ai pas une connaissance suffisante de la base sur laquelle le Service de communes a fait ses calculs, et je ne sais pas si maintenant, avec le montant résultant aussi de notre deuxième lecture, on dépasse la limite ou pas. Donc je laisserai M. le Commissaire répondre à cette question. Autrement, à part la question du référendum obligatoire, je propose de confirmer la première lecture.

Le Commissaire. Je rappelle qu'avec la suppression du fonds, on est en référendum financier obligatoire déjà avec les 38 millions. Alors qu'on s'arrête à 45 ou à 50, ça ne change rien, puisque déjà à 38 on est nettement au-dessus de la limite qui est autour des 34 millions. Donc de ce côté-là, il faut accepter le principe du référendum financier obligatoire qui est inéluctable.

– Confirmation de la première lecture.

TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Confirmation de la première lecture.

Troisième lecture

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Ich habe eine Verständnisfrage: In der zweiten Lesung wurde die Limitation auf 10 000 angenommen. Jetzt denke ich, müsste man den Artikel 15 auch anpassen, so wie es der Staatsrat vorgeschlagen hat. Aber wir haben es in der zweiten Lesung nicht diskutiert. Wir haben den Betrag nicht angepasst. Meines Wissens kann man in der dritten Lesung nicht noch einmal einen Änderungsantrag einbringen. Kann ich davon ausgehen, dass, wenn in der dritten Lesung die Limite akzeptiert bleibt, dass das automatisch angepasst wird? Oder wie ist das Vorgehen? Ich möchte diese Frage beantwortet haben.

La Présidente. Peut-être M^{me} la Députée, vous pourriez revenir quand j'ouvrirai la discussion sur l'article 11, mais l'article 15 concerne le financement et la participation des communes. Comme ils ont été abolis dans les deux premières lectures, il s'agit uniquement du plafonnement à l'article 11. Mais nous viendrons lorsque nous traiterons l'article. Je vous propose de prendre l'article 5 et 7 pour les modifications administratives.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL). Etant donné qu'il y a différents objets qui ne sont pas très clairs, est-ce qu'on pourrait reporter la troisième lecture à une séance ultérieure?

La Présidente. Je peux ouvrir la discussion. En fait il faudrait faire une motion, il faut qu'on s'entende avec

M. le Commissaire pour voir quand il est présent, voir un petit peu ce qu'il en pense.

Le Commissaire. Je pense que vous pouvez décider ce que vous voulez, mais ça veut dire qu'on votera au mois d'octobre au plus tôt, si vous reportez la troisième lecture. Il faut au minimum 4 mois depuis l'adoption et il n'y a plus de votation fédérale entre le mois de mai et le mois d'octobre. Est-ce que vous voulez convoquer le corps électoral fribourgeois uniquement pour cet objet? Ça ne me paraît pas être une très bonne idée.

Le Rapporteur. Par rapport aux points d'interrogation qu'il y a encore, il y a évidemment une troisième lecture sur l'article 11 pour savoir si on maintient vraiment cette limite de 10 000 habitants ou pas. Si en troisième lecture cette limite est maintenue, donc si on confirme la deuxième lecture, ça signifie qu'effectivement à l'article 15 il faudra changer le montant qui est maintenant de 50 millions. M. le Commissaire a parlé ce matin de 45 millions. 45 millions moins la part qui résulte de la non-limitation à 10 000 habitants: dans l'hypothèse d'une fusion du Grand Fribourg avec six communes et dans l'hypothèse où la ville de Bulle participerait aussi à une fusion, le montant serait d'un ordre de grandeur de 9 millions de francs. Donc, la suppression du seuil de 10 000 habitants, selon mes calculs, représente 9 millions de francs. 45 millions moins 9 millions, on arrive à 36 millions, si on confirme la deuxième lecture à l'article 11, ça signifie qu'il faudrait avoir à l'article 15 un montant de 36–37 millions, de cet ordre de grandeur-là. Finalement, la balle est dans le camp du Conseil d'Etat et du Service des communes pour adapter le montant en fonction des décisions que nous avons prises. Je ne pense pas qu'il y a lieu ici de surseoir à la troisième lecture. Ainsi que l'a évoqué M. le Commissaire, ça repousserait le projet et le vote devant le peuple presque aux calendes grecques.

La Présidente. Est-ce que je peux faire une proposition? On en a discuté avec M^{me} la Secrétaire générale et un autre député vient de me la soumettre, on va faire la pause et on reprendra la troisième lecture après celle-ci. Cela permettra à chacun de prendre un peu de recul et de remettre les choses à plat. Donc je vous donne rendez-vous à 10 h 10.

ART. 5 ET 7

La Présidente. Nous allons passer au vote pour confirmer les articles 5 et 7 qui ont subi des modifications rédactionnelles. Ensuite j'ouvrirai à nouveau la discussion sur l'article 11.

– Au vote, les articles 5 et 7 sont confirmés selon la version de la deuxième lecture par 88 voix contre 2. Il n'y a pas d'abstentions.

– Confirmation de la deuxième lecture.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/

CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 88.*

Ont voté non:

Corminbœuf (BR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP). *Total: 2.*

ART. 11

Le Rapporteur. Je rappelle qu'en première lecture vous avez accepté la suppression du seuil de 10 000 habitants et qu'en seconde lecture, vous êtes revenus sur cette décision en maintenant ce seuil. Pour clarifier les choses, après une discussion que j'ai eue avec M. le Commissaire et M. Mutrux, chef du Service des communes, le fait de maintenir le seuil à 10 000 habitants provoque une baisse du montant de 50 à 41 millions. Donc, le maintien du seuil à 10 000 habitants provoque une «économie» de 9 millions de francs. A l'inverse, le fait de faire sauter cette limite provoque un flux de 9 millions de francs supplémentaires. Maintenant, je rappelle les arguments de la commission. Elle trouvait ce seuil très arbitraire et finalement pas très juste. Pourquoi trois communes dans notre canton seraient traitées de manière différente de toutes les autres communes? Ceci était le premier argument. Et puis, je pense, et c'est évidemment un avis très personnel, que si on arrivait vraiment à convaincre les communes dans le centre de notre canton de partir dans un projet de fusion, ce serait une chose extraordinaire non seulement pour ces communes mais pour tout le canton. Et je pense qu'en maintenant la limite de 10 000 habitants on rend encore plus hypothétique une fusion dans le Grand-Fribourg. On pourrait même encourager des mouvements de fusion un petit peu partiels, ne comprenant pas le périmètre prévu dans le projet «Fusion 2016», comme on l'a vu dernièrement dans la presse et selon les bruits qui courent à ce sujet. Et je crois qu'il faudrait absolument que dans notre centre cantonal on ait la vision d'une fusion complète, comportant les six communes qui ont été citées tout à l'heure par un collè-

gue. Pour toutes ces raisons, je vous invite instamment à confirmer la première lecture et à confirmer la suppression du seuil des 10 000 habitants.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat est très attaché à la réussite de la poursuite des fusions de communes dans ce canton. Et maintenant que vous avez décidé d'aller devant le peuple, il faudra ne pas prendre de risque inutile, je l'ai déjà dit. Les fusions proposées à Lucerne et en Argovie ont échoué devant le peuple parce que celui-ci a estimé qu'il y avait trop d'argent pour le centre du canton. Je n'aimerais pas que ce soit le même cas de figure qui se produise. D'ailleurs, mes collègues du Conseil d'Etat réservent aussi leur position en cas de référendum, ce que vous avez décidé. Et il faudra vraiment que quelqu'un porte ce projet devant le peuple, puisque ça n'est plus le projet du Conseil d'Etat. Je n'ai pas dit que le Conseil d'Etat ne soutiendrait pas, mais en l'état ça mérite une discussion. C'est la première fois que ça se produit depuis que je suis au Conseil d'Etat par exemple; les autres référendums étaient dirigés contre des lois qui étaient proposées et acceptées par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Je pense que je vous rends attentifs à ce cas de figure, je n'aurais pas fait mon travail si je ne l'avais pas fait. Je crois que dès le moment où on a supprimé le versement au fonds, en maintenant le plafond de 10 000 habitants, les montants qui seraient obtenus par les communes qui dépassent les 10 000 habitants seraient quand même des montants relativement conséquents et qui devraient permettre les fusions comme elles sont prévues. Je vous demande donc de maintenir le seuil de 10 000 habitants.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). On se bat depuis bien longtemps déjà pour avoir un centre cantonal fort qui tire en avant notre canton. On doit exister, comme on le répète souvent, entre Berne et Lausanne. Et ce centre cantonal fort sera la seule façon de pouvoir exister et de tirer tous à la même corde. Plutôt que ce centre soit dispersé entre plusieurs communes, qu'il soit uni et tire à la même corde. On voit aujourd'hui que les six communes qui devraient fusionner ont une capacité financière qui est fort divergente. De ce côté-là, je pense bien sûr qu'une fusion est hypothétique si elle n'a pas une aide importante de l'Etat et l'Etat doit investir pour avoir ce centre cantonal fort qui tire en avant notre canton. Au contraire, comme l'a déjà dit le président de la commission tout à l'heure, une non-participation de l'Etat pour les communes au-delà de 10 000 habitants rendrait fortement hypothétique cette fusion du Grand-Fribourg et des six communes. Mais au contraire, quelques communes plutôt aisées fusionneraient et l'Etat participerait aussi pour celles-ci qui ont pourtant les moyens de fusionner et qui n'auraient pas besoin de l'Etat pour cela. Mais l'Etat participerait aussi pour ces communes-là, alors qu'il ne participerait pas pour la fusion avec les six communes au-delà de 10 000 habitants. Je vous remercie de soutenir la version de la première lecture.

Bachmann Albert (PLR/FDP, BR). M. le Commissaire du Gouvernement, j'ai un petit peu de peine avec

voire réponse où on commence à jouer entre une décision que peut prendre le Grand Conseil et celle du Conseil d'Etat. Ce matin, en entrée en matière, vous avez clairement dit que le Conseil d'Etat pourrait se rallier à toutes les propositions de la première lecture et que finalement ça ne tenait qu'à la participation oui ou non des communes. Le Grand Conseil en a décidé autrement et maintenant on rejoue à 41 ou 50 millions en disant que le Conseil d'Etat réserve sa décision quant à sa position sur l'objet qui va passer devant le peuple. Du même coup, vous dites qu'il faudrait que, par rapport à un vote populaire, on soit quelque part unis. Or, je pense que l'organe suprême c'est quand même encore le Grand Conseil et que de temps en temps il faut aussi apprendre à perdre, comme nous l'apprenons aussi. Alors là j'ai quand même de la peine qu'on joue maintenant sur ces 9 millions. Dans le projet sur la péréquation financière, on a demandé la solidarité à toutes les communes. On a reçu l'autre jour celles qui étaient dans les perdantes et qui avaient de la peine à boucler les budgets. Aujourd'hui on a décidé qu'aucune commune ne participait, le canton doit payer. Et maintenant on veut jouer les grandes communes contre les petites. En tant que président des communes fribourgeoises, j'ai beaucoup de peine avec le fait qu'on joue les petites contre les grandes ici et que le Conseil d'Etat, finalement, aide à jouer à ce jeu-là. Moi personnellement, je suis pour cette solidarité. Les citoyennes et citoyens de ce pays de Fribourg méritent d'être traités sur le même pied d'égalité et je vous demande de soutenir la proposition et la version de la commission de la première lecture.

Clément Pierre-Alain (*PS/SP, FV*). La tournure qu'a pris ce débat ce matin est excessivement décevante dans la mesure où on oppose communes, Etat, grandes communes, petites communes, alors qu'on oublie un élément fondamental, c'est que derrière tout ça, Mesdames et Messieurs, il y a une population qui attend, quel que soit le verseur, quel que soit le financement, des solutions pragmatiques. Or, la décision qui peut-être, tout à l'heure, a été prise à la suite d'un mouvement d'humeur, pose les germes d'une situation beaucoup plus grave que vous ne puissiez l'imaginer. Ne sommes-nous pas aussi les garants de l'unité cantonale? Or, si cette décision, celle de la deuxième lecture, était confirmée, cela serait grave et porterait les germes d'une division importante. J'aimerais aussi vous rappeler que la solidarité n'est pas un vain mot pour le centre. Lorsqu'il s'était agi, il y a quelques années, de participer au décret permettant les premières fusions, ce dont tout le monde s'est réjoui, eh bien toutes les communes y ont participé en fonction de leur population. La ville de Fribourg, les communes qui l'entourent, qui ont plus de 1500 habitants alors qu'elles n'étaient pas concernées pour un retour, n'y ont vu que justice. Elles demandent évidemment que cette justice de redistribution soit effectuée, mais dans l'autre sens. Et je vous prie de croire que ce n'est pas un débat pour l'argent. C'est un débat fondamental pour l'unité de ce canton.

Aujourd'hui, je ne plaide pas pour une commune ou pour une autre, je plaide pour les citoyens du centre qui ne voudraient pas, et je pense que ça serait grave,

être considérés comme des citoyens de seconde zone. Ce sont les raisons pour lesquelles je vous demande de supprimer le plafond et de faire en sorte que les choses soient égales dans ce canton. M. le Commissaire du Gouvernement a évoqué, notamment pour argument, le fait que dans certains cantons le peuple s'était opposé parce qu'il y avait semble-t-il trop de moyens mis à disposition des centres. Mais il oublie de vous dire qu'il y avait des dispositions spéciales plus généreuses qui avaient été faites en faveur de ces centres. Or, ce qui est demandé ici ce n'est pas d'en avoir plus, c'est d'en avoir dans la même proportion que toute la population et donc d'avoir un traitement égal, quelles que soient les communes. C'est dans ce sens-là que je vous exhorte, quelles que soient les origines politiques, de confirmer la décision de la première lecture.

Suter Olivier (*ACG/MLB, SC*). Je ne vais pas revenir sur tous les arguments évoqués par MM. Bachmann, Clément et Ducotterd, je crois profondément à l'idée d'un centre fort. Donc je crois profondément à l'idée de fusion qui est capable de renforcer non seulement les communes, mais bien sûr aussi notre canton. Je ne vois pas de raison qu'il y ait une différenciation entre les communes de moins de 10 000 habitants et celles de plus de 10 000 habitants. Donc, je vais voter bien sûr la première lecture. Mais je dois dire que j'ai été un petit peu étonné et déçu de la part du commissaire du Gouvernement qu'il fasse planer la menace indirectement, alors qu'il a participé activement toutes ces dernières années à des programmes de fusions de communes, qu'il les a encouragées, que c'est un des très beaux bilans qu'il a à mettre à l'actif de son engagement pour l'Etat de Fribourg, qu'il puisse remettre en cause l'appui du Conseil d'Etat à la décision qui serait prise aujourd'hui par le Grand Conseil. Je crois qu'on a besoin d'être ensemble par rapport à cet objet, on a besoin d'aller devant le peuple très très unis et très très enthousiastes aussi et on aura les arguments et j'espère et suis persuadé que le Conseil d'Etat les trouvera pour que le peuple fribourgeois comprenne que c'est à son avantage que des fusions aient lieu et qu'elles aient lieu aussi dans des grands centres avec les mêmes conditions qu'elles sont offertes aux petites communes.

Schnyder Erika (*PS/SP, SC*). Permettez-moi d'ajouter encore un élément. Vous savez que les grandes communes, vous l'avez assez entendu dire, de la ceinture de Fribourg sont actuellement en train de plancher sur un projet de fusion et je peux vous dire que ça n'est pas aussi simple, qu'il y a énormément de questions qui doivent être résolues et que la question financière, malheureusement, en est une et c'est même une question importante. Ensuite, vous savez aussi que l'un des éléments clés pour la réussite de cette fusion, c'est qu'il y ait une participation de l'Etat à la corbeille de la mariée, pour que justement ces communes qui ont toutes une situation financière et fiscale très différente puissent précisément s'accorder pour arriver à cette fusion. Or, comment voulez-vous, si maintenant le Grand Conseil qui a pris une décision courageuse, qui a montré qu'il tient à fortifier le centre et à avoir

un système de fusions qui soit un véritable système de fusions, comme voulez-vous qu'on aille, nous, défendre devant notre population le fait que «oui mais c'est limité à 10 000 habitants»? Donc ça veut dire que pour les petites communes, il n'y aura aucun problème, mais pour nous il y aura une limite financière. Le message me paraît quand même un peu difficile à faire avaler, notamment à notre population. Et surtout, je le répète encore une fois, le bénéfice ne sera pas immédiat pour le centre, il sera pour l'ensemble du canton. Donc je vous prie de confirmer la première lecture.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). M. le Conseiller d'Etat n'a personne menacé, à moins que je n'ai pas bien compris les termes qu'il a employés. Il a rappelé que le projet généreux du Conseil d'Etat n'a pas été retenu et là c'était de notre pouvoir de choisir la formule qu'on voulait. M. le Commissaire a dit qu'il réservait la position du Conseil d'Etat, ce qui ne veut encore pas dire que le Conseil d'Etat ne soutiendra pas le projet lorsqu'il sera en votation. Et je trouve qu'on n'a pas d'ordre à donner au Conseil d'Etat et j'ai de la peine à entendre un tel discours.

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV). L'égalité de traitement entre les citoyennes et citoyens, l'égalité de traitement entre les collectivités publiques de proximité, c'est-à-dire les communes, est un élément fondamental de la cohésion du canton. Cohésion qui est rappelée dans un des articles de la Constitution fribourgeoise. Le groupe démocrate-chrétien, parti gouvernemental, est aussi garant de l'unité de ce canton et déjà dans sa prise de position en octobre 2009, sans connaître tous les contours de cette loi, était déjà pour la suppression de tout plafonnement lié à des habitants. Dans ce sens-là et dans la même ligne de conduite, la majorité du groupe démocrate-chrétien soutient la suppression du plafonnement.

Zürcher Werner (UDC/SVP, LA). Si j'entends les mots égalité de traitement, je crois qu'on peut rougir vu que les communes qui ont fait leur boulot, qui ont fait les fusions dans les délais fixés dans la loi précédente, en premier lieu, sont punies parce qu'elles ont payé 30% des frais. Alors qu'aujourd'hui, on veut tout remettre au canton. Et là vous me direz encore l'égalité de traitement...

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Ich möchte noch einmal auf den Aspekt der kleinen gegenüber den grossen Gemeinden zurückkommen. Wir haben gesagt, dass diese Fusionen auch strategisch sein sollen. Ich erinnere Sie daran, dass der Kanton Freiburg mit einigen Städten und Regionen in der «Hauptstadtregion Schweiz» mitmacht. Der Kanton Freiburg macht dort mit und hat aber gesagt, wir müssen schauen, dass wir unsere Interessen auch vertreten können. Und ich sage Ihnen, wir alle haben ein grosses Interesse, dass die Stadt Freiburg dort ein starker Partner mit dem Kanton ist. Und deshalb sehe ich nicht ein, wieso wir jetzt diese Limite jetzt wieder einführen sollen, nachdem sie in der ersten Lesung gekippt worden ist und ich lade Sie ein, diese Limite nicht im Gesetz zu lassen.

Le Rapporteur. J'aimerais tout d'abord donner encore une précision d'ordre arithmétique: si nous confirmons le vote de la deuxième lecture, comme je l'ai dit tout à l'heure, ça représentera un montant de 41 millions de francs. Donc, à l'article 15 alinéa 1, le montant serait modifié en conséquence. Si nous confirmons le vote de la première lecture, c'est le montant de 50 millions qui sera prévu à l'alinéa 1 de l'article 15. Donc, l'article 15 est bien entendu une conséquence des autres décisions que nous avons prises. En ce qui concerne la discussion sur l'article 11, la décision d'un financement unique par le canton a été prise. Il s'agit maintenant uniquement de décider sur le maintien ou non de la limite de 10 000 habitants. Par le fait aussi qu'en adoptant un financement unique par l'Etat, il y aura votation populaire et dans le contexte d'une votation populaire, j'aurais beaucoup de soucis à ce que dans la discussion revienne, et elle reviendra bien sûr, cette discussion sur ces 10 000 habitants. A mon avis, cela aura des conséquences très néfastes ou négatives pour l'homogénéité de notre canton. Je vous en appelle à confirmer la première lecture et aussi à tenir compte des propos du président de l'Association des communes, le député Albert Bachmann tout à l'heure. Dans un but de maintien d'une certaine solidarité dans notre canton, il est important de confirmer le vote de la première lecture et de supprimer ce seuil de 10 000 habitants.

Le Commissaire. J'avais envie de vous dire merci pour les donateurs de leçons, j'en ai l'habitude depuis que je fais de la politique, mais je ne vais pas y répondre. J'ai un petit peu de peine avec certaines remarques parce que je crois que c'était mon devoir de vous faire part de la position de mes collègues qui m'ont dit par exemple: il y aurait lieu d'indiquer que le soutien du Conseil d'Etat lors de la votation populaire est réservé ou: la question du soutien du Conseil d'Etat pourrait être discutée. Si je ne l'avais pas fait, je n'aurais pas fait mon devoir, je suis ici aussi le porte-parole du Conseil d'Etat. C'est évident que je ne remets absolument pas en cause les appuis du Service des communes et de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts; ce n'est pas ça qui est en cause mais bien le changement fondamental qui résulte du projet que nous vous avons proposé. Je pense que dire que ce n'est pas un problème d'argent, ça doit faire sourire ceux qui ont assisté aux débats parce que dites-moi de quoi d'autre on a parlé? Les décisions courageuses, si c'est de tout mettre à la charge de l'Etat je veux bien, mais en tout cas c'était mon devoir de vous dire que je maintiens la position du Conseil d'Etat que vous avez acceptée en deuxième lecture et je pense qu'on peut retourner les arguments dans les deux sens: si on n'avait pas pris cette précaution, on pourrait aussi nous le reprocher. Dans ce sens-là, je vous demande de maintenir le vote de la deuxième lecture.

– Au vote, l'article 11 est adopté selon la version de la première lecture par 58 voix contre 38. Il y a 2 abstentions.

– Confirmation de la première lecture.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bourgnécht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 58.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Stempfél (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 38.*

Se sont abstenus:

Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP). *Total: 2.*

Vote final

– Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 77 voix contre 10. Il y a 10 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnécht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Krattinger

(SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfél (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 77.*

Ont voté non:

Bapst (SE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 10.*

Se sont abstenus:

Binz (SE, UDC/SVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Glauser (GL, PLR/FDP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP). *Total: 10.*

Projet de décret N° 222 relatif aux naturalisations¹

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 des naturalisations s'est réunie à cinq reprises pour étudier le présent projet de décret. Après examen de 68 dossiers, la Commission a donné un préavis positif pour 56 dossiers, ce qui représente 92 personnes. Douze dossiers ont été recalés pour diverses raisons. Plusieurs députés m'ayant posé la question, je vais éclaircir la situation du requérant numéro 2, Veton Atashi et du requérant numéro 54, la famille Zeka, qui sont de nationalité non élucidée. En effet, selon l'ordonnance de l'Office fédéral de l'état civil, les personnes titulaires d'un passeport délivré par la mission d'administration intérimaire des Nations-Unies au Kosovo, qui n'ont pas apporté la preuve de leur nationalité kosovare ou serbe, sont enregistrées avec la mention «de nationalité non élucidée». Il est bien entendu que la Commission des naturalisations s'intéresse davantage à l'intégration et au respect de la loi sur le droit de cité fribourgeois dont font preuve les requérants à la citoyenneté suisse et fribourgeoise qu'à leurs origines. La Commission ayant fait son travail, elle constate que toutes les personnes figurant dans le projet de décret, tel qu'il vous est présenté, remplissent les conditions légales tant fédérales que cantonales. C'est à l'unanimité de ses membres que la Commission des naturalisations vous recommande d'entrer en

¹ Message pp. 2353ss.

matière sur le projet de décret qui vous est soumis et de l'accepter.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). J'ai une question au président de la Commission. Je la lui ai déjà posée hier, mais comme on était en train de voter, on n'a pas pu en discuter jusqu'au bout. Si je prends par exemple le candidat figurant au point 2, il s'agit d'une personne qui est «de nationalité non élucidée». L'explication a été assez succincte, mais j'aimerais quand même bien l'entendre à nouveau parce que je me posais la question: avec quoi est-ce qu'ils se présentent devant votre Commission et comment vous traitez la demande?

Le Rapporteur. Je répondrai à M^{me} Cotting. Je ne sais pas si elle a bien écouté mon entrée en matière. J'ai précisé, vu que plusieurs députés m'avaient posé la question au sujet de ces personnes de nationalité non élucidée, que souvent elles se présentent devant la Commission avec des papiers serbes, mais s'opposent à cette nationalité puisqu'elles se disent kosovares. Et puis, selon une ordonnance de l'Office fédéral de l'état civil, les personnes titulaires d'un passeport délivré par la mission d'administration intérimaire des Nations-Unies au Kosovo, qui n'ont pas apporté la preuve d'être vraiment kosovares ou serbes, sont toujours enregistrées avec la mention «de nationalité non élucidée». Et comme je l'ai dit, il est bien entendu que pour la Commission des naturalisations, l'intégration dont font preuve les requérants et le respect du droit de cité fribourgeois sont bien plus importants que leurs origines.

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

Lecture des articles

ART. 1

– Adopté.

ART. 2, 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

Vote final

– Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 71 voix sans opposition. Il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel (SE,

PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). Total: 71.

Se sont abstenus:

Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 3.

Postulat P2074.10 Daniel de Roche/Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg)¹

Prise en considération

Thévoz Laurent (ACG/MLB, SC). J'aimerais, en introduction de ce postulat, partager avec vous quelques-unes des motivations qui ont amené deux minoritaires au plan confessionnel à le présenter. Je n'ai pas besoin de rappeler les mérites de mon co-postulant. Personnellement je suis agnostique et malgré cela nous avons déposé ce postulat. Pour quelles raisons? Le thème nous paraît aller bien au-delà de nos appartenances personnelles à l'une ou l'autre communauté religieuse. Je ne vais pas vous refaire l'histoire de l'importance des relations entre communautés religieuses, mais j'aimerais simplement rappeler un fait attesté qui veut que la paix religieuse a précédé et a permis l'émergence de notre système démocratique. En fait, c'est cet accord-là qui a été conclu au plan social qui a permis peu à peu au système démocratique de se développer, de prospérer. Et on le voit très bien, dans le sens où toutes les tensions qui apparaissent par-ci ou par-là sont des menaces directes et fondamentales à cet ordre politique auquel nous sommes tous attachés. Si vous me permettez l'expression, je pourrais dire que la démocratie ne tombe pas du ciel, mais que c'est une construction sociale quotidienne de chacun d'entre nous. Elle dépend, une fois n'est pas coutume, de nos devoirs collectifs et individuels. Je dois rappeler ici que l'Etat a pour devoir de garantir la liberté religieuse, de reconnaître à égalité de traitement les différentes communautés religieuses, même minoritaires, et nous avons nous comme citoyens le devoir de promouvoir des relations harmonieuses entre les différentes communautés, dans le respect de la reconnaissance de leur diversité. Ces devoirs-là, en fait il faut bien le

¹ Déposé et développé le 21 mai 2010, BGC p. 1160; réponse du Conseil d'Etat le 8 novembre 2010, BGC pp. 2393ss.

reconnaître, sont soumis actuellement à des conditions nouvelles auxquelles nous devons faire face dans le canton de Fribourg aussi, avec un grand nombre de minorités religieuses nouvelles qui apparaissent et surtout l'accroissement des pratiques et des comportements à dimension religieuse qui ont changé radicalement la situation. Au fond, le sens de notre postulat est de permettre d'actualiser notre connaissance de la situation dans le canton et par-là, de contribuer à ce que chacun puisse, et collectivement et individuellement, mieux assumer ses responsabilités. Nous savons que c'est un sujet difficile, en particulier à cause de l'imbrication inextricable entre les aspects religieux et culturels des comportements individuels, mais c'est aussi un sujet incontournable pour la défense de la santé de l'ordre social de notre région et de notre canton en particulier. Je vous remercie du bon accueil que vous allez lui réserver.

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a pris connaissance du postulat des députés Daniel de Roche et Laurent Thévoz et apporte les remarques suivantes. Bien que sensible au respect de l'identité culturelle de chaque individu pour le maintien de la cohésion sociale, nous pensons que notre canton ne souffre actuellement pas de tensions avérées entre les différentes communautés. De plus, des mesures et actions ont déjà été entreprises par le Conseil d'Etat pour faciliter leur intégration. Dès lors, on doute de la pertinence de ce postulat, sachant que les différentes communautés cohabitent en bonne intelligence dans ce canton. La diversité religieuse doit aussi être vue comme une richesse. Il n'y a pas lieu, en l'état, de se pencher sur un problème qui n'en est pas un. De plus, ce postulat va générer un immense travail et on peut douter qu'il va aider à résoudre les problèmes de façon concrète si le climat devait se détériorer. A ce titre, le groupe libéral-radical est très partagé et n'apportera qu'un faible soutien à ce postulat.

Roubaty François (PS/SP, SC). Le groupe socialiste partage les considérations du Conseil d'Etat. Un rapport pourra donner des pistes pour mieux comprendre les différentes communautés religieuses. Le groupe socialiste vous invite à accepter ce postulat.

de Roche Daniel (ACG/MLB, LA). Mein Bruder im Glauben, der uns leider verlassen hat, der Herr Bernard Genoud, hat viele Male gesagt: «On vit en bonne intelligence entre les communautés religieuses, Eglise et Etat, dans ce pays de Fribourg.»

Ich kann das nur bestätigen und ich kann auch sagen, dass ich verstehe, wenn die Freisinnig-demokratische Fraktion meint, es gäbe keine Probleme punkto Religion und Religionsgemeinschaften in diesem Kanton.

Ich muss Ihnen aber auch sagen, dass es insbesondere reformierte Kirchgemeinden gibt, die sich in diesem Kanton benachteiligt fühlen. Und ich muss ihnen immer wieder sagen, dass es nicht am guten Willen des Gegenübers fehlt, aber dass es manchmal Gespräche braucht und dass man dafür aus seinem eigenen Kirchturmgang herauskommen muss und das braucht ein bisschen Mut.

Also: Heute gibt es keine grossen Probleme, ich bin einverstanden. Aber vielleicht gibt es morgen Probleme.

Der Staat Freiburg hat viele Dinge schon getan, mein Kollege Thévoz hat darauf hingewiesen. Ich möchte darauf hinweisen, dass wir eine gute Gesetzgebung haben, die auch die Anerkennung von anderen Religionsgemeinschaften ermöglicht. Wir haben Vereinbarungen zwischen den Kirchen. Wir haben einen Leitfaden für die kulturelle Vielfalt und die religiöse Vielfalt in der Schule. Den haben wir noch nicht gekannt, als wir das Postulat deponiert haben. Der Staat tut viel und wir möchten ihm dafür danken. Aber ich denke «gouverner, c'est prévoir». Wir sollten uns überlegen, was wir in Zukunft tun mit der zunehmenden Vielfalt der religiösen Landschaft, in der wir uns auch im Kanton Freiburg bewegen und was da die Aufgabe der verschiedenen Akteure sein könnte. Ich muss Ihnen sagen, die Religionsgemeinschaften brauchen hier manchmal die moderierende Tätigkeit des Staates.

Ich danke dem Staatsrat, dass er unserem Anliegen positiv entgegensteht.

Je parle aussi au nom de mon groupe qui est plutôt d'accord. Son soutien oscillait entre enthousiasme et réticence. Finalement, le groupe soutient le postulat d'une manière assez unanime. Le groupe aimerait que l'on intègre la question des extrémistes et des communautés religieuses avec des tendances extrémistes. Je n'aime pas ce terme mais ces tendances doivent être intégrées dans le rapport, si possible.

Zürcher Werner (UDC/SVP, LA). Après analyse du postulat N° 2074.10, le groupe de l'Union démocratique du centre prend la position suivante. En constatant tout ce qui a été mis en œuvre ces dernières années pour l'intégration des étrangers, les actions sont suffisamment vastes et de bonne qualité. Pour le point de maintien de la paix religieuse, des mesures et des actions ont d'ores et déjà été entreprises par le Conseil d'Etat pour intégrer les différentes communautés en collaboration notamment avec la Commission cantonale pour l'intégration des migrants et contre le racisme, Commission chargée de coordonner la politique d'intégration du canton de Fribourg. Une réglementation et des conventions ont été établies en application de la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre l'Eglise et l'Etat. Dans notre canton, il existe la séparation des pouvoirs entre Etat et Eglise. Dès lors, nous ne voyons pas l'utilité de ce postulat. Dans l'ensemble, notre groupe refusera ce postulat.

Siggen Jean-Pierre (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien estime bienvenue et appropriée une étude sur la situation des différentes religions et également leur pratique culturelle dans le canton de Fribourg, ainsi que les efforts d'harmonisation que cela implique pour l'ordre juridique suisse et fribourgeois. Notre groupe soutient ce postulat et vous invite à en faire de même.

Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. La Suisse a la chance de vivre en bonne harmonie. J'ai eu connaissance une fois

d'une lettre d'Albert Einstein qui en 1931 écrivait à un ami arabe: «le seul exemple possible pour le Proche-Orient c'est la Suisse, avec des langues, des cultures et des religions différentes». Huitante ans après, où en est-on? La bonne harmonie est absolument nécessaire. Je pense que vous êtes nombreux à vous rappeler une chanson de Jean Ferrat «Nuit et brouillard» qui disait: «Ils s'appelaient Jean-Pierre, Natacha ou Samuel, certains priaient Jésus, Jehovah ou Vishnu, d'autres ne priaient pas, mais qu'importe le ciel, ils voulaient simplement ne plus vivre à genoux». Nous avons beaucoup de chance dans ce pays de vivre en bonne harmonie. Cependant, c'est dans les périodes où l'on est bien ensemble qu'il faut se méfier de courants qui, quand ils sont là, sont trop difficiles à combattre et prendraient trop de temps une fois que les tensions sont là. Dans ce sens, le Conseil d'Etat estime que ce postulat vient à propos et qu'il nous permet d'encore mieux définir notre position, puisque l'on vit en bonne harmonie avec des cultures, des langues et des religions différentes. Le Conseil d'Etat vous demande d'accepter ce postulat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 53 voix contre 19. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Corninbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP).
Total: 53.

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Binz (SE, UDC/SVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Ith (LA, PLR/FDP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP).
Total: 19.

Se sont abstenus:

Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP).
Total: 2.

Projet de loi N° 173 complété par le projet de loi N° 214 modifiant la loi sur l'aide sociale (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires)¹

Rapporteur: **René Thomet** (PS/SP, SC).

Commissaire: **Anne-Claude Demierre**, Directrice de la santé et des affaires sociales.

Entrée en matière

Le Rapporteur. La modification de la loi sur l'aide sociale nous est proposée en concrétisation du postulat de notre collègue Eric Collomb et de la motion de notre collègue Stéphane Peiry. Elle donne les bases légales et les moyens pour prévenir et lutter contre les abus et pour faciliter la transmission et la collecte d'informations auprès des instances cantonales en vue de procéder à l'examen des revenus et des besoins des personnes faisant appel à l'aide sociale. Cette modification partielle de la loi sur l'aide sociale vise donc principalement les buts suivants:

- légitimer l'intervention du réviseur et de l'inspecteur au sein de l'administration cantonale pour effectuer des tâches distinctes de révision et d'inspection dans le domaine de l'aide sociale et fixer leur champ d'action respectif;
- renforcer le principe de subsidiarité et de remboursement de l'aide sociale;
- préciser le droit cantonal pour ce qui concerne la récolte et la transmission des informations en regard de la législation sur la protection des données et en matière de dénonciation des infractions pénales.

Le travail de la commission est allé particulièrement en profondeur. Dans une première séance, les questions et les éclaircissements nécessaires ont incité la commission à suspendre son travail dans le débat d'entrée en matière pour permettre au Conseil d'Etat de compléter son étude par une consultation des services sociaux régionaux. Le Service de l'action sociale a également proposé à la commission de mettre sur pied une séance d'information sur le dispositif cantonal d'aide sociale ainsi que sur le travail déjà accompli par l'inspecteur, engagé au 1^{er} mars de cette année et donc déjà en fonction, dont ressortaient déjà certains enseignements. Fort du résultat de cette consultation, le Conseil d'Etat, utilisant les dispositions de l'article 196 de la loi sur le Grand Conseil, nous a transmis un message complémentaire prenant en compte les propositions émises lors de la consultation.

Tout abus doit être absolument traqué et combattu. Les dispositions actuelles de la loi sur l'aide sociale le permettent d'ailleurs. Il s'agissait de les préciser tout en tenant compte du principe de proportionnalité concernant les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

La majorité de la commission a reconnu d'abord que les 98 à 99% des demandeurs de l'aide sociale sont des personnes dans une situation réellement précaire, qui

¹ Messages pp. 2240ss et 2291ss.

ne rechignent pas à transmettre spontanément toutes les informations nécessaires à l'enquête qui précède toute décision d'aide sociale.

La commission a également pu constater que la proposition du Conseil d'Etat ne modifie en rien les méthodes d'investigation et d'enquête utilisées actuellement par les services sociaux régionaux. Ce projet veut faciliter les transmissions d'informations, les rendant automatiques et gratuites pour autant que celles-ci ne soient pas réglées par le droit supérieur; on pense par exemple aux dispositions sur le secret bancaire.

Un débat important a eu lieu sur la question de la procuration générale. Fallait-il la rendre obligatoire ou simplement laisser la possibilité aux services sociaux régionaux de l'exiger? La majorité de la commission a estimé que la possibilité de l'exiger que confère l'article 24 proposé par le Conseil d'Etat respectait le principe de proportionnalité, respectait aussi l'avis d'une large majorité des services sociaux régionaux consultés qui estimaient qu'une obligation risquait, dans certaines situations, de troubler la relation de confiance qui doit exister entre les requérants et les professionnels de l'action sociale.

Comme vous avez pu le constater avec le projet bis de la commission, quelques modifications ont été apportées, qui ne modifient en rien le fond du projet du Conseil d'Etat. Une fois l'entrée en matière acquise, ce que nous espérons, nous aurons l'occasion d'y revenir dans le détail.

Avec ces considérations, la commission vous propose d'entrer en matière sur le projet de loi du Conseil d'Etat et d'accepter la proposition bis de la commission.

La Commissaire. Dans notre canton, 8958 personnes, soit 3,23% de la population, ont bénéficié d'une aide matérielle en 2009. Ceci représente environ 4537 dossiers gérés par 24 services sociaux régionaux pour un montant total de 25 800 000 francs. Un tiers de ces personnes sont des personnes au chômage, un autre tiers sont des personnes avec des revenus insuffisants, un autre tiers sont en attente de rentes. L'aide sociale a connu un développement important ces derniers temps et force est de constater que les différents révisions dans les domaines des assurances sociales au niveau fédéral (la loi sur le chômage, l'AI) ont engendré un report de charges sur l'aide sociale. La nouvelle loi sur l'assurance-chômage qui va entrer en vigueur l'année prochaine va également avoir des conséquences importantes. Le dispositif d'aide sociale doit être adapté pour assurer un meilleur suivi et une prise en charge appropriée, tout en empêchant la fraude.

Le Conseil d'Etat a présenté un premier message en décembre 2009 pour concrétiser le postulat du député Eric Collomb, ainsi que la motion du député Stéphane Peiry soutenus à la quasi-unanimité du Grand Conseil. Ceci confirme la volonté du Conseil d'Etat de se donner les moyens de prévenir et de lutter contre les abus à l'aide sociale, ainsi que de faciliter la transmission et la collecte des informations auprès des instances cantonales, ceci avec une application fondée, impartiale et équitable du droit. Ce projet n'avait fait l'objet que d'une consultation restreinte étant donné qu'il ne s'agissait ni d'une modification des structures du dis-

positif, ni d'une modification de répartition des tâches entre le canton et les communes.

Lors de la séance du 15 janvier 2010 de la commission parlementaire, j'ai accepté de mettre en consultation auprès des commissions sociales et des services sociaux le projet de modification de cette loi, ce qui a été fait entre le 4 février et le 30 avril 2010. J'ai également organisé une séance d'information à leur intention. Dix-neuf services sociaux régionaux sur 24 ont répondu et tous se sont exprimés de manière positive sur le projet de loi. Au vu de ces résultats, le Conseil d'Etat confirme que le présent projet de loi répondait d'une manière générale aux besoins et attentes des acteurs du terrain. Cependant, le Conseil d'Etat propose quelques modifications dans ce nouveau projet de loi pour introduire au niveau de la loi des précisions et des détails d'application que nous avons prévu mettre dans le règlement. La présente loi vise l'objectif suivant: prévenir et lutter contre les abus, faciliter le remboursement de l'aide matérielle par la subrogation légale et l'inscription d'une hypothèque légale. Avec les mesures proposées dans ce projet de loi, nous souhaitons offrir aux services sociaux régionaux des outils pour lutter contre les éventuels abus à l'aide sociale.

J'aimerais relever que selon tous les cantons qui ont mis en place un système de lutte contre la fraude à l'aide sociale, on constate que la proportion des personnes qui abuseraient de l'aide sociale se situe entre 1 et 2%. Néanmoins, s'atteler à combattre les abus dans l'aide sociale est dans l'intérêt aussi bien des bénéficiaires que des acteurs du dispositif de l'aide sociale. Il en va de la crédibilité de l'action des pouvoirs publics et d'un Etat social. Toutefois, il y a lieu de veiller à ne pas tomber dans l'arbitraire et dans l'abus d'autorité, du moins de ne pas contrevenir aux principes généraux du droit, ainsi qu'aux dispositions de la Conférence suisse des institutions de l'action sociale (CSIAS). De telles pratiques s'inscriraient en contradiction avec le principe de la dignité. C'est bien la vision d'une aide sociale concertée, juste et équitable que défend le Conseil d'Etat. Désormais, les services sociaux pourront faire appel à l'inspecteur social cantonal lorsqu'ils auront des soupçons de fraude ou qu'ils se jugeront insuffisamment renseignés sur la situation. En plus de l'analyse du dossier établi par les services sociaux, des moyens classiques seront à disposition de l'inspecteur, telles que observations sur le terrain, prises de vue dans le domaine public, ou encore une visite à domicile autorisée, enquête qui est soumise au principe de proportionnalité et de finalité. Notre inspecteur social qui est en place depuis mars a déjà enquêté sur 33 situations à la demande des services sociaux. J'aimerais rappeler que ces enquêtes portent essentiellement sur des revenus non déclarés, sur des domiciles fictifs ou des concubinages. On n'est pas dans des cas où une procuration pourrait nous aider en tant que tel à détecter ces éléments.

En ce qui concerne la collecte et la transmission des données, sur demande, les services de l'Etat, les communes, les assurances sociales et privées, les banques, les employeurs et les tiers doivent fournir aux autorités d'aide sociale tous les renseignements nécessaires. Dans la majorité des cas, ces renseignements pourront être obtenus sans procuration. En revanche, les ban-

ques et les autorités fiscales, ainsi que certains tiers pourront évoquer le droit supérieur et c'est dès lors la procédure telle qu'elle est proposée à l'article 24 alinéa 5 qui s'appliquera. La question de la procuration obligatoire et systématique a effectivement partagé les membres de la commission. Lors de la consultation, seul trois services sociaux sur les 24 ont privilégié cette signature systématique et obligatoire, la plus grande majorité des services sociaux estimant que cette formulation était trop contraignante dans la pratique.

J'aimerais également rappeler que l'aide sociale comprend quatre volets: la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et les mesures d'insertion sociale. Le nouveau projet que nous vous présentons aujourd'hui propose une gradation du système. La personne qui sollicite l'aide ou qui bénéficie d'une aide doit fournir tous les renseignements nécessaires à l'établissement du besoin. Ensuite, le service social peut, s'il le veut, faire signer une procuration. C'est une pratique courante dans le canton. La personne doit donner son consentement libre et éclairé sur l'accord à la transmission de données déterminantes pour que la procuration soit valable. Lorsqu'il y a un doute sur l'exactitude ou la véracité des renseignements fournis, nous avons introduit un instrument contraignant et spécifique à l'article 24 alinéa 5 avec une obligation faite aux demandeurs de délier du secret les services et les tiers. Ainsi, les services sociaux disposent d'une palette de moyens d'investigation et de contrôle qui répond aux principes d'individualisation de l'aide sociale et qui garantit la dignité humaine. Ils permettent de créer la relation de confiance qui est indispensable avec le bénéficiaire. De plus, nous avons également prévu que les services sociaux qui le souhaitent puissent eux-mêmes procéder aux enquêtes par leur police locale ou une autre personne qu'ils devraient annoncer.

Avec ces modifications, le projet qui vous est proposé aujourd'hui est un projet amélioré qui répond de manière adéquate aux besoins et aux attentes des acteurs du terrain. C'est avec ces remarques que je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des deux messages accompagnant le projet de loi visant à modifier la loi sur l'aide sociale. Il doit reconnaître que la première mouture de la loi ne lui aurait pas donné satisfaction. Celle qui nous est soumise aujourd'hui et qui est amendée par la commission parlementaire répond aux deux principaux objectifs visés par cette modification de loi, à savoir lutter contre les abus à l'aide sociale et vérifier par des révisions auprès des services sociaux régionaux une utilisation des données publiques conformes aux dispositions légales en vigueur. L'aide sociale a vu un fort développement ces dernières années, surtout dans les grands centres urbains. Il faut donner des compétences aux services sociaux pour lutter contre les abus et pour permettre une récolte d'informations visant à vérifier avec précision le droit à l'aide sociale. Le projet de loi qui nous est soumis va dans ce sens. Il est équilibré et répond aux besoins actuels. Sur l'amendement déposé, visant à rendre obligatoire la signature d'une procuration par le demandeur d'une aide en faveur du

service social traitant le dossier, le groupe libéral-radical n'a pas pris position officiellement et attend les débats tout à l'heure pour se faire une opinion, sachant que la commission parlementaire était également très partagée sur cet objet. Néanmoins, avant de prendre des décisions qui seront ancrées dans une loi pour de nombreuses années, gardez à l'esprit, chers collègues, que les bénéficiaires de l'aide sociale sont fort heureusement une minorité des habitants de notre canton. Ceux qui abuseraient de cette aide sont la minorité de la minorité. C'est sur ces considérations que le groupe libéral-radical, à l'unanimité, vous invite chers collègues à entrer en matière sur ce projet de loi.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). La loi actuelle sur l'aide sociale date de 1991. Il y a presque une génération. En vingt ans, le rapport que peuvent avoir certaines personnes vis-à-vis de l'aide sociale a fortement évolué, pas forcément dans le bon sens. Les services sociaux constatent malheureusement qu'abuser de l'Etat est devenu quelque chose d'admissible pour une minorité de personnes. Les cas d'abus à l'aide sociale font partie de l'évolution sociale de ces vingt dernières années et par définition, ils sont difficiles à chiffrer. Il n'en demeure pas moins que ces cas d'abus coûtent cher à la collectivité. Outre l'aide matérielle versée à tort, ils engendrent un travail considérable pour le personnel communal, la police, la justice, etc. Ils minent aussi la confiance des citoyens contribuables et des autorités envers l'aide sociale. Dans les services sociaux, ils perturbent les relations de confiance et d'aide qui doivent rester leur base de travail. Pour cela, il est nécessaire que la lutte contre les abus soit effective et efficace au niveau de tout le canton pour des raisons d'égalité de traitement et de crédibilité de notre système social.

Le message N° 214, élaboré après consultation des services sociaux régionaux, a été sensiblement amélioré par rapport au message initial N° 173. On peut en effet saluer la prise en compte dans ce nouveau message d'un certain nombre d'avis exprimés par les praticiens de l'aide sociale. Pour ma part, je salue également la concrétisation de ma motion qui demandait l'autorisation pour les services sociaux d'accéder directement aux informations nécessaires à l'établissement de besoins sans être entravés par les directives excessives de la protection des données. Malheureusement, j'ai envie de dire que l'exercice n'est qu'à moitié réussi car certains services sont au bénéfice d'un secret dit qualifié qui ne peut absolument pas être levé sans procuration. Je pense notamment ici au Service cantonal des contributions. Le projet de loi tel qu'il vous est soumis prévoit à son article 24 une disposition potestative: le service social «peut faire signer» une procuration. Cette disposition à elle seule va fortement diluer l'objectif de cette révision, soit la lutte efficace contre les abus. C'est pourquoi André Schoenenweid et moi-même déposerons un amendement qui reformule l'article 24 en vue de faire signer systématiquement une procuration de base, et non pas une procuration générale, à l'ouverture du dossier social. Cet amendement qui avait déjà été déposé en commission y avait trouvé une égalité parfaite lors du vote.

Cela étant, le groupe de l'Union démocratique du centre propose d'entrer en matière sur ce projet.

Brodard Jacqueline (*PDC/CVP, SC*). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance avec attention des projets N° 173 et 214 modifiant la loi sur l'aide sociale, en ce qui concerne plus particulièrement la révision et l'inspection des dossiers des bénéficiaires. Le projet en question, faisant suite au postulat Collomb et à la motion Peiry, a pour but de prévenir et de lutter contre les abus, de faciliter la transmission et la collecte d'informations. Pour ce faire, il nous a paru important et indispensable que les milieux concernés, aussi bien les commissions sociales que les services sociaux, soient consultés. Nous avons été fort surpris d'apprendre que cela n'avait pas été réalisé. Sur demande de la commission parlementaire, le Conseil d'Etat, s'étant référé à l'article 196 de la loi sur le Grand Conseil, a soumis au législateur un projet de loi remanié. Le groupe démocrate-chrétien remercie donc le Conseil d'Etat de sa démarche et adresse également ses remerciements au Service de l'action sociale pour la préparation du message complémentaire N° 214.

Bill Clinton affirmait: «La meilleure aide sociale jamais fournie est un travail». Le groupe démocrate-chrétien partage cet avis. Malheureusement, cette solution idéale n'est pas toujours réalisable et suffisante. Aussi, conformément à nos Constitutions, tant fédérale que cantonale, nous sommes tenus de venir en aide à toute personne dans le besoin. Ce droit social n'est nullement contesté. Néanmoins, l'aide sociale ayant connu un développement important au cours de ces dernières années, il est de notre devoir d'adapter le dispositif afin d'assurer subsidiairement, tout en respectant les principes de finalité et de proportionnalité, un meilleur suivi, une prise en charge appropriée en empêchant les fraudes. Le projet qui nous est soumis va dans le bon sens. Par ce projet, le Conseil d'Etat confirme sa volonté de prévenir et de lutter contre les abus. Pour ce faire, il était judicieux de légitimer l'intervention du réviseur et de l'inspecteur, de préciser le droit cantonal actuel relatif à la récolte et à la transmission des informations en regard de la législation sur la protection des données. Conscients de la complexité et de la quantité de travail que fournissent les services sociaux de notre canton, nous nous devons de mettre en place des procédures qui soient efficaces et efficientes. A ce sujet, une majorité de notre groupe aurait souhaité qu'une procuration de base limitée dans le temps soit obligatoirement signée par chaque requérant à l'ouverture du dossier. En effet, cette solution nous paraît plus adéquate que la forme potestative proposée par le Conseil d'Etat et retenue par une très faible majorité de la commission. Une procuration de base signée obligatoirement à l'ouverture de chaque dossier n'entacherait en rien la dignité de la personne. Bien au contraire, la règle mise en place aurait l'avantage de mettre sur pied d'égalité tous les futurs bénéficiaires et tous les services sociaux.

C'est avec ces considérations que le groupe démocrate-chrétien entrera en matière sur ce projet de loi.

Burgener Woeffray Andrea (*PS/SP, SC*). Environ 3,23% de la population de notre canton vit complè-

tement ou partiellement soutenue par l'aide sociale. Cette aide diffère des assurances sociales de manière essentielle. Contrairement aux assurances sociales, sa force réside dans l'individualisation. Ce principe d'individualisation exige que les prestations de l'aide sociale s'ajustent au mieux et au plus juste à tout cas particulier. Pour faire leur travail, les assistants sociaux ont des outils de standardisation à leur disposition afin de garantir la bonne exécution de l'aide et afin de respecter le principe d'égalité juridique. Ils disposent soit des directives fixées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale, de la loi, des directives cantonales, soit des manuels pratiques communaux. Pourquoi cette distinction? Les articles de loi sur l'aide sociale que nous traitons aujourd'hui exigent que nous gardions à l'œil cette distinction entre individualisation et standardisation. Oder auf Deutsch: Man kann nicht alle über einen Leisten schlagen. Pour ceux d'entre nous qui connaissent le travail concret qui se fait dans le cadre de l'attribution de l'aide sociale, nous savons que chaque cas est différent. Nous savons que l'octroi de l'aide est un processus d'accompagnement du client qui se base sur la confiance. Nous savons aussi que les abus existent et que chaque abus représente une rupture de confiance. Nous sommes unanimement décidés à les combattre. Je pense que personne dans cette salle ne s'opposera à un combat ferme contre les abus dans l'aide sociale ni contre les moyens pour y arriver, comme par exemple l'introduction de la révision des dossiers ou l'instauration de l'inspection.

Entschlossenes Handeln gegen Missbrauch von Sozialhilfe ist wichtig, um das Ansehen der Sozialhilfe und das Vertrauen in die so wichtige Institution aufrecht zu erhalten. Die Bekämpfung des Missbrauchs der Sozialhilfe schützt den Rechtsstaat und die staatlichen Finanzen, schützt den Berufsstand der Sozialarbeitenden, schützt die Ehrlichen und die Solidarität mit all jenen, welche Sozialhilfe so dringend brauchen. Sie schützt vor allem auch die Beziehung zwischen den Klienten und der Sozialarbeiterin und damit auch das Vertrauen zwischen beiden. Soll Sozialhilfe wirksam sein, ist sie auf vertrauensvolle Beziehungen angewiesen. Missbräuche untergraben dieses Vertrauen. Deshalb gilt es, mit klaren Dispositionen solchen Missbräuchen zu begegnen.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind Ausdruck dieses Willens, entschlossen den Missbrauch zu bekämpfen.

Die Sozialdemokratische Fraktion ist aber auch der Meinung, dass mit der heutigen Vorlage die Grenze des Akzeptablen erreicht ist. Sie wird jegliche weitergehenden verschärfenden gesetzlichen Dispositionen als die, die jetzt im Projekt vorgeschlagen und von der vorberatenden Kommission verabschiedet sind, entschieden ablehnen. Insbesondere die Unterzeichnung einer verallgemeinerten Vollmacht zu Beginn einer Abklärung des Anspruches auf Sozialhilfe untergräbt die so wichtige Vertrauensbeziehung – diesmal seitens des Klienten. Dies ist nicht nur unfair und erniedrigend, sondern zudem zwecklos. Denn eine generelle Vollmacht wird nie alle Informanten, welche allenfalls konsultiert werden müssen, auflisten können. Das gilt insbesondere für die qualifizierten Amtsgeheimnisse wie z.B. das Steuer- oder das Bankgeheimnis.

Les points de vue divergent apparemment dans la manière de combattre les abus. Alors que les uns ne jurent que sur une procuration générale obligatoire ou procuration de base au début de la demande d'octroi de l'aide sociale et méconnaissent de ce fait les principes de proportionnalité et de finalité, les autres reconnaissent que l'article 24 alinéas 4 et 5 suffit pour obtenir de la personne qui sollicite une aide sociale toutes informations et documents nécessaires. Il est important de mentionner dans ce contexte que le nouvel article 25 facilitera dans le futur l'obtention des informations. Dans le cas où un doute s'installerait, une procuration pourrait devenir un moyen nécessaire. Cette procédure en cascade répond de manière satisfaisante à l'exigence de la proportionnalité et de la finalité. Le groupe socialiste s'opposera à tout amendement allant dans une direction d'un plus grand durcissement.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). 8422 Personen haben von der Sozialhilfe im Jahr 2008 profitiert. Diese mehr als 8000 Personen repräsentieren Familien, die eine Hilfe bitter nötig haben, die arbeitslos sind, die ausgesteuert sind, Ein-Eltern-Familien und sehr viele «Working Poor». Für alle diese Personen ist es ein schwieriger Gang zum Sozialamt. Es ist ein Gang, der oft ihre Würde verletzt und es ist Sache des Staates, ein Minimum an Autonomie, ein Minimum an Würde und auch ein Minimum an Privatleben für diese Personen zu garantieren.

Wir diskutieren hier über mehr als 8000 Personen, die in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit geraten sind, weil eine sehr kleine Minderheit von 1 bis 2% die Sozialhilfe missbraucht und weil dieses Thema in der öffentlichen Diskussion, insbesondere von einer Partei, aufgebauscht und ausgenutzt wird.

Das Gesetzesprojekt geht unserer Meinung nach extrem weit, für einen Teil unserer Gruppe geht es schon zu weit und wir sind der Meinung, dass die von den Herren Peiry und Schönenweid vorgeschlagene obligatorische Vollmacht verfassungswidrig und illegal ist und dass dieses Gesetz in diesem Fall klar zum Spielball der Justiz würde.

In diesem Sinne würden wir eintreten auf das Gesetz, aber natürlich diese weitergehenden Dispositionen ablehnen.

Le groupe Alliance centre gauche est de l'avis que le projet de loi N° 214 va déjà très loin dans l'ingérence de la vie privée et que la discussion publique sur la problématique des abus expose toutes les personnes qui doivent recourir à l'aide sociale à des soupçons d'abus. 98% de ces personnes ne sont pas des abuseurs. Seulement une ou deux personnes seraient à l'origine d'actes abusifs. Nous sommes d'accord avec le principe d'une base légale pour l'inspecteur social qui est déjà en fonction. Nous sommes également d'accord avec des instruments de contrôle et une révision des dossiers, afin de garantir une utilisation économe des moyens publics. Mais nous nous opposons aux excès et à la suspicion qui va bien au-delà de ces 2% d'abus. C'est extrêmement peu en rapport des 10% d'abus constatés ou soupçonnés dans les montants totaux versés et d'abus constatés dans le domaine des assurances privées et des 5 à 10% de fraudes fiscales à tous les niveaux. Quelques chiffres: selon des expertises en la

matière, les abus à l'aide sociale pour toute la Suisse pourraient se situer, si on part de 2-3% d'abus, à 100 millions de francs environ. Si on a plus d'abus, comme dans la ville de Zurich, on serait à un montant de 150 à 190 millions de francs d'abus dans l'aide sociale pour toute la Suisse. Tandis qu'on parle de 5 à 10 milliards d'impôts soustraits et de 3 à 4 milliards de pertes fiscales à cause du travail au noir. Donc on est dans un domaine où les abus ne sont pas légion et où il ne faut pas «mit Kanonen auf Spatzen schießen» comme on dit en allemand. En même temps, le projet de loi veut donner des droits d'enquête à l'inspectorat social qui vont plus loin que ceux donnés aux inspecteurs fiscaux. Un inspectorat fiscal qui est spécialement mal doté à Fribourg par rapport aux autres cantons de Suisse romande d'ailleurs.

Face à ce constat que les plus pauvres de la société sont contrôlés et punis de façon nettement plus sévère que les mieux nantis, nous proposerons quelques amendements, soit à l'article 21 afin de clarifier l'utilisation des moyens d'investigation, qui ne concernent pas une investigation criminelle et à l'article 25 pour éviter que cet article annule tacitement les règles de consultation avec la procuration fixée à l'article 24.

MM. Peiry et Schoenenweid réitérent leur amendement concernant une procuration obligatoire. On en a constaté l'anticonstitutionnalité et l'illégalité déjà en commission. Il n'est pas possible d'introduire des dispositions qui blessent les droits fondamentaux de la Constitution fédérale, à l'article 13 sur la vie privée, et à l'article 36, ainsi que de la Constitution cantonale et de la loi sur la protection des données. Nous trouvons qu'il n'est pas judicieux et pas digne d'un Parlement cantonal de fixer des dispositions dont on sait déjà qu'elles seront traitées après par les avocats et par la justice. Ce n'est pas la justice qui doit fixer les règles pour nous, mais c'est nous qui devons les fixer dans le respect du droit supérieur. Avec ces quelques considérations, le groupe Alliance centre gauche entre en matière avec une certaine réticence et en pensant que le projet de loi est le maximum acceptable et va déjà trop loin pour certains aspects. Pour le vote final, suivant l'interprétation donnée aux articles et suivant les amendements votés, le groupe se réserve l'aval ou le refus de la loi.

Le Rapporteur. Je remercie les intervenants qui se sont prononcés en faveur de l'entrée en matière unanimement. Concernant les différentes remarques qui ont été formulées: à propos de l'intervention de M. Peiry et de la perturbation du travail des services sociaux régionaux, il ne faut pas oublier que la loi sur l'aide sociale voulue par le Parlement fribourgeois a instauré des services sociaux régionaux constitués de professionnels. La perturbation du travail en lien avec les abus ne concerne en fait qu'une petite minorité de 2%, ce qui a été relevé en commission et ces personnes professionnelles formées sont à même de faire face à ce genre de situation. La procuration de base souhaitée par M. Peiry pose également plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait puisque comme il a été dit aussi à l'entrée en matière, les abus constatés concernent majoritairement des situations où une procuration de base n'aurait servi à rien. Il s'agit, comme l'a dit M^{me} la

Commissaire, d'abus concernant une activité accessoire non déclarée, une situation de concubinage non déclarée ou une question de domicile fictif. Ce n'est pas une procuration de base qui permettrait de résoudre ce genre de problème. Concernant la remarque de M^{me} la Députée Brodard, qui en citant Bill Clinton, dit que le meilleur combat pour éviter l'aide sociale c'est le travail, il nous a été révélé durant les travaux de la commission que 30% des personnes bénéficiant de l'aide sociale ont un travail et que parmi ces personnes qui ont un travail, une proportion sauf erreur de 50% bénéficient d'un travail à plein-temps et doivent tout de même solliciter l'aide sociale. Donc le travail n'est pas à lui seul la seule manière de combattre la précarité. Je laisserai peut-être M^{me} la Commissaire répondre sur d'autres remarques qui ont été formulées par les intervenants.

La Commissaire. L'objectif de l'aide sociale dans notre canton est bien de garantir aux personnes les plus démunies, l'aide personnelle et matérielle nécessaire. Je vous l'ai dit dans le débat d'entrée en matière, ce sont plus de 8958 personnes qui sont concernées par cet état de fait. Qui sont ces personnes? Ce sont souvent des familles, pour plus d'un tiers, monoparentales, des personnes qui travaillent et qui n'arrivent pas à joindre les deux bouts, des personnes qui sont au chômage et qui ne retrouvent pas du travail ou encore des personnes en rente.

J'aimerais remercier tous les intervenants qui proposent l'entrée en matière sur ce projet de loi. Je tiens à redire, comme plusieurs rapporteurs de groupes, que seule une minorité sont des abuseurs et je crois aussi qu'il ne faut pas tirer sur les moineaux avec des canons. Ce n'est pas l'objectif et on doit mettre en place des mesures pour lutter contre ces abus. C'est ce que nous vous proposons avec le projet de loi aujourd'hui puisqu'il y a vraiment toute une gradation du système. D'abord, il y a une entrée en matière: c'est le bénéficiaire qui doit donner tous les renseignements permettant aux assistants d'établir un dossier. Si l'assistant a le moindre doute, il peut d'abord proposer à la commission sociale de ne pas entrer en matière sur l'aide sociale parce qu'il y a un doute sur les informations qui sont données ou diminuer l'aide sociale si la personne doit vraiment disposer du minimum vital tel qu'il est garanti dans la Constitution fédérale. Ensuite, si l'assistant social souhaite aller au-delà, il peut obliger à ce moment-là le bénéficiaire à signer une procuration, ce qui lui donne le moyen d'enclencher toutes les recherches nécessaires. Ce que nous disons aujourd'hui, c'est que c'est la forme obligatoire qui pose un problème: la loi prévoit qu'on peut faire signer une procuration, de nombreux services le font, le problème c'est d'obliger à signer une procuration avec une sanction en cas de refus. Et cet élément-là est clairement anticonstitutionnel. Il contrevient à de nombreux articles de la Constitution fédérale et de la Constitution fribourgeoise et ne résistera pas au premier recours. Donc, nous avons également mis en place à l'article 25 l'échange d'informations. L'assistant social pourra par exemple demander à l'OCN combien de voitures M^{me} Demierre a immatriculées ces six derniers mois. Jusqu'à aujourd'hui, on ne pouvait pas avoir ces ren-

seignements. Dorénavant, on a une base légale qui permettra aux assistants sociaux de demander aux services de l'Etat, aux communes et aux tiers les différents renseignements. Cette base légale obligera ces différents tiers à donner l'information. Donc, le fait que la procuration soit potestative – «peut faire signer la procuration» – ne dilue pas du tout toute l'efficacité du système tel que l'a relevé le député Peiry, mais je pense qu'on aura l'occasion d'en reparler à l'article 24.

M^{me} la Députée Brodard, vous avez dit que vous aviez été surprise que les milieux concernés n'avaient pas été consultés. Je me suis expliquée dans l'entrée en matière et j'aimerais dire quand même que nous avons présenté le projet lors de conférences que nous avons eues avec les services sociaux. Il y avait eu des discussions, mais je les ai mises ensuite en consultation de façon plus officielle. Vous avez dit que c'était le travail qui était la meilleure des aides sociales. Comme l'a dit M. le Président, je rappelle que de nombreuses personnes à l'aide sociale travaillent et que l'objectif des services sociaux est de remonter les filets. C'est pour ça que nous avons des mesures d'insertion sociale. Il y a une démarche qui est faite avec l'ensemble des personnes pour que celles qui n'en ont pas puissent retrouver un travail, avec un accent particulier que nous sommes en train de mettre notamment maintenant sur les jeunes qui sont à l'aide sociale, afin de trouver des solutions avec eux.

Comme M^{me} la Députée Burgener l'a dit au nom du parti socialiste, c'est aussi le plus loin que le Conseil d'Etat est d'accord d'aller dans ce projet. Si vous imposez la procuration, Fribourg serait le seul canton en Suisse qui aurait cette obligation. Le Conseil d'Etat estime que le projet qui est présenté est équilibré et respectueux des personnes qui viennent au service social et qu'il constitue la limite de ce qui est acceptable.

Pour terminer, j'aimerais juste redire que c'est à vous députés de fixer les règles de cette loi sur l'aide sociale. Je vous demande qu'il ressorte à l'issue de ces débats une loi qui soit constitutionnelle, tant par rapport à la Constitution fédérale qu'à la Constitution fribourgeoise et je pense que c'est de la responsabilité de ce Parlement d'avoir une loi qui résiste aux recours sur les volets de constitutionnalité. C'est avec ces remarques que je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi.

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

Première lecture

ART. 1

ART. 21 TITRE MÉDIAN

Le Rapporteur. Cette modification précise simplement le titre puisque le projet ajoute un article 21a et un article 21b. C'est donc une modification formelle uniquement.

– Adopté.

ART. 21A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Cet article fixe la base légale pour les travaux de révision. Pour rappel les charges d'aide sociale, d'insertion sociale et des services sociaux spécialisés sont réparties à 50% sur les communes et 50% sur le canton. Cette manne publique justifie donc des révisions et le contrôle de la bonne utilisation des deniers publics. Pas d'autres commentaires.

La Commissaire. Cet article instaure le principe effectivement d'une révision périodique des dossiers des bénéficiaires qui est demandée d'ailleurs par loi sur les subventions cantonales. Une planification de ces révisions sera bien évidemment établie et le nombre de dossiers révisés sera réglé dans le concept qui sera soumis aux différents partenaires. La personne chargée de la révision veillera à la bonne application de la législation sur l'aide sociale, mais veillera aussi à la bonne répartition des frais entre le canton et les communes et entre les communes. Les vérifications effectuées feront l'objet d'un rapport de révision détaillé qui fera état des pièces contrôlées, des éventuelles erreurs constatées et ce rapport sera remis à la commission sociale ainsi qu'aux services sociaux.

– Adopté.

ART. 21B (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Cet article définit les tâches ou le contexte du travail de l'inspecteur, il fixe donc les conditions de l'inspection. La commission a procédé à une modification à l'alinéa 2 en modifiant à la troisième ligne «une visite à domicile» à la place de «une visite domiciliaire». Les termes «visite à domicile» sont plus appropriés que le terme «domiciliaire» qui recouvre d'autres définitions. A la fin de cet alinéa 2, la modification d'ordre formel vise plus de clarté de façon qu'il n'y ait pas de confusion quant au libellé de cet article 21b nouveau. Ces deux propositions de modifications mineures ont également obtenu en commission l'aval de M^{me} la Commissaire du gouvernement.

La Commissaire. Comme jusqu'à aujourd'hui, c'est bien les services sociaux qui veilleront à collecter toutes les informations dont ils ont besoin, qui feront l'analyse du dossier auprès de la personne directement concernée ou sur la base de procurations. Le service social ne fera appel à l'inspecteur que s'il le souhaite, s'il a un doute ou des interrogations. Je l'ai dit dans l'entrée en matière, notre inspecteur a déjà réalisé 33 enquêtes. Dans cette optique, nous avons prévu également que le service social qui souhaitait confier une enquête à sa police locale ou encore à une personne qu'il aura désignée peut parfaitement le faire. Les dispositions de cet article 21b seront applicables aux personnes désignées par les services sociaux. Ces enquêtes devront respecter les principes de proportionnalité et de finalité et les démarches consisteront à vérifier si une personne se trouve dans le besoin et si les conditions d'octroi sont bien remplies. Vous avez vu dans l'article les différents moyens à disposition. L'intéressé qui sera soupçonné d'abus sera informé sur les conclusions du rapport avant qu'une décision ne soit prise à son encontre par

l'autorité d'aide sociale afin de respecter le droit d'être entendu. Au nom du Conseil d'Etat, je me rallie aux propositions de la commission.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Je vous propose, par mon amendement, de modifier les deux premières phrases de l'article 21b (nouveau) alinéa 2. Pour clarifier, je ne veux pas supprimer le reste de l'article mais je n'avais simplement pas le moyen technique: impossible d'enregistrer le reste de l'article dans le formulaire électronique. Donc l'amendement concerne des modifications dans les deux premières phrases. J'aimerais mieux structurer d'abord cet article, ce travail est déjà fait partiellement dans la version allemande mais pas dans la version française. Il faudrait scinder en deux la première phrase en énumérant d'abord les principes et ensuite les moyens, donc d'abord dire «L'inspection donne lieu à une enquête qui est soumise au principe de proportionnalité et de finalité.» Et deuxièmement, nous sommes dans le domaine d'une enquête sociale, pas d'une enquête criminelle. Il sied donc de ne pas recourir d'abord aux moyens les plus forts, comme ils sont énumérés dans le projet, mais dire que l'enquête peut inclure ces moyens. Selon les règles de la protection des données et de la proportionnalité il faut toujours d'abord utiliser les moyens les moins intrusifs et mettre à disposition des enquêteurs dans un deuxième temps et si c'est nécessaire des moyens plus forts. La deuxième phrase de mon amendement serait «L'enquête peut inclure la visite à domicile, l'observation sur le terrain ou la prise de vue dans le domaine public». Et pour le reste de l'article, le texte actuel.

Burgener Woeffray Andrea (PS/SP, SC). Indépendamment du fait que les dispositions sur la protection des données exigent que les moyens d'enquête les plus intrusifs soient nommément mentionnés dans les bases légales, cette inscription a le mérite de rappeler à tout service social ainsi qu'à sa commission les moyens d'enquête légaux à disposition. Cet article se lit donc comme un manuel pratique. Il éclaire le travail autorisé au niveau opérationnel. Notre groupe insiste sur les principes de proportionnalité et de finalité, tout particulièrement quand l'enquête s'étend au-delà de la personne soupçonnée. Il juge l'énumération des éléments d'enquête utile et claire. Notre groupe soutient l'amendement de M^{me} Christa Mutter parce qu'il a le mérite d'apporter encore davantage de clarté. Nous saluons le fait que les dispositions de cet article soient étendues aux services sociaux qui pourront eux-mêmes procéder aux travaux d'inspection. Cette extension prend en considération les particularités des différents services et les moyens qui sont à leur disposition.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). Je ne veux pas m'étendre sur la reformulation de notre collègue Christa Mutter mais simplement vous rendre attentifs au fait que dans sa reformulation le principe que l'enquête peut s'étendre aux personnes faisant ménage commun a été supprimé. C'est ce que j'ai cru comprendre en lisant le texte complet, seulement pour cette raison-là je vous demanderai de refuser l'amendement Mutter.

Brodard Jacqueline (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien quant à lui soutiendra le projet de la commission auquel s'est rallié le Conseil d'Etat et ne soutiendra pas l'amendement Mutter.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Je voulais juste répondre à M. Wicht. J'ai expliqué tout au début de mon intervention que le formulaire électronique ne permettait pas de reprendre tout l'article et j'ai précisé que l'amendement ne modifiait que les deux premières phrases de l'article et ne concernait pas le reste qui, par faute de place, ne figure pas sur le document. Mais je ne supprime pas les troisième, quatrième, cinquième phrases de l'article, je ne modifie que les deux premières.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). L'article 21b est clair, on fait référence ici au principe de proportionnalité et de finalité. On précise également que l'enquête doit être menée par une personne qualifiée et soumise au secret de fonction, par conséquent le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra la version initiale du Conseil d'Etat et rejettera l'amendement.

Le Rapporteur. L'amendement de notre collègue la députée Mutter a également été discuté en commission. La commission n'a pas retenu cet amendement estimant, je ne vais pas répéter les arguments que vient de donner M. le Député Peiry, que ces principes de proportionnalité et de finalité étaient compris dans la formulation de cet article 21b nouveau. D'autre part, il s'agit de prendre tout le contexte de cette modification de loi qui se veut une montée en puissance des moyens à disposition pour combattre les abus de l'aide sociale et permettre de donner les bases légales pour une inspection. En ce sens, la majorité de la commission a estimé que la formulation de cet article 21b était suffisante comme il vous est présenté dans la version bis. Je dois juste encore ajouter un petit oubli: l'alinéa 7 est aussi modifié dans le sens où la commission a estimé que les rapports complets ne devaient pas être transmis systématiquement au Service de l'action sociale, mais que seules les conclusions de ces rapports mentionnées aux alinéas 4 et 5 étaient transmises sachant qu'en cas de contestation l'accès au dossier permettait de consulter l'intégralité des rapports. C'est donc plus une simplification que la commission voulait apporter.

La Commissaire. Au nom du Conseil d'Etat je dois m'opposer à l'amendement de la députée Mutter. Je crois que l'article tel qu'il est proposé est cohérent. C'est effectivement une gradation aussi là. Je crois qu'on reprend quasiment tous les mots mais chaque mot a sa place. Donc je propose de maintenir. Par rapport à M. le Député Peiry qui s'est rallié à la proposition initiale du Conseil d'Etat, elle n'existe plus puisque je me suis ralliée à la proposition de la commission, alors il faudra éclaircir avec M. Peiry le ralliement du groupe UDC.

– Au vote, l'article 21b est adopté selon la version de la commission (projet bis) par 57 voix contre 27 à l'amendement Mutter. Il n'y a pas d'abstentions.

– Modifié selon proposition de la commission.¹

Ont voté en faveur de l'amendement Mutter:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Beyeler (SE, ACG/MLB), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB). *Total: 27.*

Ont voté en faveur du projet bis:

Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Rapporteur (.), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 57.*

– La séance est levée à 11 h 55.

La Présidente:

Solange BERSET

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, secrétaire générale

Marie-Claude CLERC, secrétaire parlementaire

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2301ss.

Troisième séance, jeudi 9 décembre 2010 (après-midi)

Présidence de M^{me} Solange Berset, présidente

SOMMAIRE: Communications. – Projet de loi N° 173 complété par le projet de loi N° 214 modifiant la loi sur l'aide sociale; fin de la première lecture, deuxième lecture et vote final. – Projet de loi N° 216 d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins; entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures et vote final. – Postulat P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (Caisse maladie unique); prise en considération. – Motion M1102.10 Jean-Daniel Wicht (Répartition des frais d'entretien des carrefours giratoires édilittaires); prise en considération. – Postulat P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach (Raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins); prise en considération. – Postulat P2077.10 Eric Menoud/Jean-Louis Romanens (Etude et propositions quant à l'organisation et l'avenir des transports publics, au profit des trois districts du sud du canton). – Elections.

La séance est ouverte à 13 h 30.

Présence de 90 députés; absents: 20.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Bruno Boschung, Charles Brönnimann, Claude Chassot, Elian Collaud, Daniel de Roche, Xavier Ganioz, Fritz Glauser, Yvan Hunziker, Bruno Jendly, René Kolly, Pascal Kuenlin, Stéphane Peiry, Nicolas Repond, Nadia Savary, Roger Schuwey, Albert Studer, Parisima Vez et Emanuel Waeber; sans: Pascal Andrey, Rudolf Vonlanthen.

MM. et M^{me} Isabelle Chassot, Pascal Corminbœuf, Erwin Jutzet et Claude Lässer, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Projet de loi N° 173 complété par le projet de loi N° 214 modifiant la loi sur l'aide sociale (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires)

Rapporteur: **René Thomet** (PS/SP, SC).

Commissaire: **Anne-Claude Demière**, Directrice de la santé et des affaires sociales.

Première lecture¹: suite

ART. 1

ART. 22 AL. 3 (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Cet article ajoute un alinéa 3 dans les tâches de la Direction qui sont déjà prévues dans la loi

actuelle. Cette tâche supplémentaire est celle d'établir un concept qui fixe le cadre de la mise en œuvre pour les travaux d'inspection et de révision.

La Commissaire. Effectivement, la Direction va élaborer un concept qui va déterminer les moyens à disposition du réviseur et des inspecteurs. Notre Direction mettra en consultation le projet de concept à l'intention des commissions sociales, des services sociaux ainsi que des services de l'Etat concernés.

– Adopté.

ART. 24 AL. 4 ET 5 (NOUVEAUX)

Le Rapporteur. Cet article central a été fortement discuté. Il faut le placer dans deux contextes, le contexte de la loi actuelle qui prévoit déjà à l'article 24 l'obligation de renseigner, à savoir que la personne qui sollicite une aide matérielle est tenue d'informer le service social de sa situation personnelle et financière de manière complète et de produire les documents nécessaires à l'enquête. Cette obligation existe, elle est simplement complétée par un alinéa 4 et un alinéa 5, qui introduisent dans le respect de la proportionnalité et de la finalité la possibilité de faire signer au demandeur une procuration autorisant le service social régional à requérir auprès des communes, des services de l'Etat, des assurances sociales et privées ainsi qu'auprès de tiers les informations nécessaires concernant en particulier les ressources financières du demandeur, ses charges courantes, son état civil et sa situation domiciliaire ainsi que sa capacité de travail et de gain.

Il faut aussi mettre cet article en lien avec l'article 25, qui sera discuté tout à l'heure, qui donne la possibilité et qui indique que les services de l'Etat, les communes, les assurances sociales privées, les banques, les employeurs, les tiers doivent fournir gratuitement au demandeur et aux autorités d'aide sociale qui en font la demande tous les renseignements nécessaires à l'établissement du besoin au sens de la présente loi. Ces deux articles sont effectivement l'élément central de ce transfert d'informations nécessaires à l'enquête que doivent réaliser les services sociaux régionaux en vue de l'octroi d'une aide matérielle notamment. Les dispositions qui sont prévues et qui nous sont proposées par le Conseil d'Etat respectent les principes de proportionnalité et de finalité, respectent également les dispositions sur la protection des données.

Il a été longuement débattu au sein de la commission pour savoir s'il fallait obliger la signature d'une procuration ou s'il fallait laisser la formule potestative. La majorité de la commission a estimé que la proposition du Conseil d'Etat était non seulement justifiée mais qu'elle respectait aussi, d'une part, la Constitution fédérale et la Constitution cantonale, d'autre part,

¹ Entrée en matière et début de la première lecture pp. 2194ss.

les principes de la protection des données. Un exemple aussi sur les problèmes qui pourraient intervenir si on obligeait la signature de cette procuration. Nous pourrions nous trouver en face de la situation d'une personne qui respecte en tous points l'actuel alinéa 1, c'est-à-dire qui donne toutes les informations nécessaires, qui fournit tous les documents nécessaires à l'évaluation de la situation, à l'évaluation financière, mais qui refuse, pour des raisons qui pourraient lui être personnelles, de signer une procuration de base ou procuration générale. Ne respectant pas en tous points les exigences de cet article 24, cette personne devrait se voir sanctionner, donc se voir refuser l'aide sociale à laquelle par ailleurs elle aurait légitimement droit. En cas de recours, il est évident que la personne ayant fourni tous les éléments permettant l'évaluation de sa situation ne pourrait pas se voir refuser l'aide matérielle qui lui est nécessaire.

En conséquence, respectant ce principe de proportionnalité, respectant également les dispositions légales de la Constitution fédérale et de notre Constitution fribourgeoise, une majorité de la commission a estimé que les dispositions proposées par le Conseil d'Etat étaient suffisantes. Il faut relever également que dans le cadre de la consultation qui a été faite auprès des services sociaux régionaux, une petite minorité, seuls trois services sociaux régionaux ont proposé une signature obligatoire. Les autres ont même argumenté en disant qu'il fallait leur laisser la latitude d'exiger ou pas, puisque la formule potestative permet d'exiger la signature d'une procuration mais qu'il fallait laisser aux professionnels, aux services sociaux régionaux cette latitude de façon à conserver la relation de confiance nécessaire dans le traitement des situations qui leur sont soumises. On peut imaginer que des personnes aient comme réaction négative à l'obligation de signer une procuration une attitude de restriction sur les informations données, jugeant que s'ils ont signé une procuration, le service social est en mesure de trouver par lui-même toutes les informations nécessaires. Il faudrait par la suite, même si on suit les propositions qui ont été faites en commission et précise que la signature de la procuration ne prive en rien la personne de fournir toutes les informations, il faudrait prouver que la personne a fait de la rétention et n'a pas simplement procédé à un oubli.

La proposition du Conseil d'Etat, enfin, respecte aussi cette possibilité, qui est assez courante auprès des demandeurs d'aide sociale dans les services sociaux régionaux, de se trouver désemparés par la situation, de ne pas comprendre exactement tous les tenants et les aboutissants des démarches qu'ils doivent entreprendre et que c'est à ce moment-là, de façon très volontaire, qu'ils signeraient cette procuration pour permettre au service social d'entreprendre des démarches que la personne, dans son désarroi, n'est pas en mesure d'accomplir par elle-même.

En conséquence, la proposition qui nous est faite par le Conseil d'Etat est absolument justifiée dans le respect des principes que je viens de citer et la commission vous invite à les soutenir.

La Commissaire. J'aimerais juste ajouter aux propos de M. le Rapporteur qu'effectivement tout se joue

aussi dans la relation de confiance qu'ont les assistants sociaux avec les demandeurs. Là, tous les services sociaux nous disent combien c'est important d'avoir cette relation de confiance puisque, je vous le rappelle, les volets sont non seulement l'aide financière, mais aussi l'écoute, le soutien, le conseil et les mesures d'insertion.

Dans le projet, tel qu'il est présenté aujourd'hui, c'est vraiment cette gradation de moyens que nous mettons à disposition des assistants sociaux. Ils auront en main tous les éléments pour pouvoir procéder aux contrôles qu'ils jugent nécessaires. D'abord, c'est bien sûr le bénéficiaire qui doit tout fournir. Si, d'entrée de cause, l'assistant social estime que le bénéficiaire n'a pas mis à disposition tous les renseignements nécessaires, il y a déjà aujourd'hui l'article 24 al. 2 qui dit que l'aide sociale peut être refusée; il y a déjà un premier garde-fou ici. Elle peut être refusée ou diminuée si la personne est vraiment en situation de détresse. Après, le service social peut faire signer. Donc il y a la possibilité, je l'ai déjà dit ce matin. De nombreux services sociaux le font. Il n'y a aucun problème, on peut faire signer. Ensuite, s'il y a un soupçon ou si la personne ne veut pas signer et que l'assistant est convaincu qu'il y a un doute sur la personne, il y a l'article 24 al. 5 qui lui permet d'obliger la personne à délier du secret, les services ou les tiers. Donc, les mesures sont là. Avec en plus l'article 25 qui vient consolider le tout, les services sociaux pourront demander toute une série de renseignements aux services de l'Etat, aux communes, aux banques, aux assurances et encore aux tiers. Je le redis, c'est un outil que les services sociaux n'avaient pas jusqu'à aujourd'hui et qui va grandement améliorer la palette à disposition des services sociaux.

Pour qu'une signature puisse être faite par le bénéficiaire, je vous rappelle simplement l'article 12 de la loi sur la protection des données: *«Lorsque le traitement de données personnelles requiert le consentement de la personne concernée, cette dernière ne consent valablement que si elle exprime sa volonté librement et après avoir été dûment informée. Lorsqu'il s'agit de données sensibles et de profil de la personnalité, son consentement doit au surplus être explicite.»* Je crois que le cadre légal est clair, il y a un consentement libre et éclairé. Nous avons eu un arrêté d'un Tribunal cantonal qui a donné raison à une personne qui avait donné tous les renseignements, qui était d'accord de fournir une procuration pour la banque, pour différents éléments ciblés, mais simplement pas d'accord de donner une procuration pour son employeur alors qu'elle avait fourni toutes les fiches de salaire. On ne pouvait pas obliger cette personne à signer une procuration pour enquêter auprès de son employeur alors que la personne donnait tous les renseignements de prime abord.

Pour finir, nous avons été confrontés dernièrement au cas d'une femme avec trois enfants qui s'est retrouvée seule suite au départ de son mari avec une autre personne, plus jeune (*rires!*). Cette dame s'est adressée au service social. Le mari a quitté le domicile, le mari refuse de signer la procuration et le service social n'entre pas en matière parce qu'il n'y a pas de procuration. On ne peut pas se retrouver confronté avec des situations pareilles! Cette dame a besoin d'argent. Son mari, qui

est loin, ne veut pas signer de procuration. On arrive à des aberrations qui ne sont pas acceptables et des situations où il y a une femme avec trois enfants qui se retrouve avec un besoin d'aide pour lequel elle ne peut pas grand chose.

Je vous invite vraiment à suivre les propositions du Conseil d'Etat. Je vous le redis, il y a des outils suffisants pour pouvoir lutter contre les abus. Je vous le répète, c'est entre 2 et 3% d'abus dans les situations sociales, donc ce qui fait grosso modo peut-être 150 cas au grand maximum. Alors que fait-on avec les 8900 autres personnes qui, elles, ont besoin de cette aide? Ce sont des situations difficiles, ce sont des situations dramatiques de gens qui vivent avec peu parce que les normes d'aide sociale ne sont pas des normes où l'on vit dans l'opulence; c'est un minimum pour juste survivre. Je vous demande vraiment de ne pas encore péjorer la situation de ces personnes.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). Comme annoncé lors du débat d'entrée en matière, André Schoenenweid et moi-même déposons ici à l'article 24 les amendements qui demandent l'inscription dans la loi du principe de la procuration de base systématique.

Pourquoi faire signer une procuration systématique à l'ouverture du dossier social? Premièrement, une procuration systématique assure l'égalité de traitement entre tous les bénéficiaires et entre tous les services sociaux. On ne fait pas signer une procuration à la tête du client, si vous me permettez cette expression. Ensuite, il faut bien se rendre compte qu'il est plus facile de demander une procuration du bénéficiaire de l'aide sociale à l'ouverture de son dossier et non plus tard lorsque le contexte devient éventuellement plus tendu. En effet, attendre d'avoir des doutes pour obtenir une procuration va alerter le bénéficiaire qu'une enquête se met en place. Il pourrait alors prendre des dispositions pour la faire échouer. D'ailleurs, par définition, la procuration systématique renforce la prévention en matière d'abus, le bénéficiaire de l'aide sociale sachant que ses informations peuvent être contrôlées le cas échéant. En outre, en cas d'urgence, la procuration permet de prendre rapidement un renseignement et cela facilite grandement le travail des assistants sociaux. Il faut aussi relever le cas où l'abus serait présumé après la fin de l'aide sociale et devoir contrôler après coup le bien-fondé de l'aide versée. Sans procuration versée au dossier, le service social n'a alors aucun moyen efficace pour faire ce contrôle. A cela s'ajoutent les cas que j'ai relevés lors du débat d'entrée en matière, notamment le cas du secret fiscal qualifié pour lequel sans procuration vous n'obtenez pas de renseignements. Enfin, précisons que procuration systématique ne veut pas encore dire contrôle systématique. Les services sociaux restent tenus au principe de proportionnalité et n'ont aucune raison ni de temps à perdre à contrôler des situations claires qui ne suscitent aucune question.

Dès lors, nous vous proposons de modifier les alinéas 1, 2, 4 et 5 de l'article 24. Les alinéas 1 et 2 ne sont pas touchés par le projet du Conseil d'Etat mais comme il y a unité de la matière cette démarche est possible. Je précise aussi que la formulation de ces amendements a été rédigée en étroite collaboration avec le chef du

Service social de la ville de Fribourg, qui est à la fois juriste, même docteur en droit, et praticien de l'aide sociale. Concrètement, l'alinéa 1 dit: «La personne qui sollicite une aide matérielle est tenue d'informer le service social de sa situation personnelle et financière de manière complète, de produire les documents nécessaires à l'enquête.» Nous, nous proposons de rajouter: «de signer les procurations requises et de tolérer les visites à domicile.»

L'alinéa 2 dit: «L'aide matérielle peut être refusée si le requérant ne produit pas les documents nécessaires à l'enquête.» Nous proposons de changer la phrase comme suit: «L'aide matérielle peut être refusée si le requérant ne respecte pas les obligations fixées au premier alinéa.» La deuxième partie de l'alinéa 2 ne change pas, à savoir: «L'aide matérielle ne peut pas être refusée à une personne dans le besoin, même si celle-ci est personnellement responsable de son état.» On ne trouve donc pas ici les situations critiques que M^{me} la Commissaire vient d'évoquer.

L'alinéa 3 ne change pas, à savoir: «Le bénéficiaire doit informer sans délai le service social de tout changement de sa situation.»

Concernant l'alinéa 4, celui-ci serait reformulé comme suit: «Chaque demandeur signe une procuration de base, valable pour une durée de trois ans, à renouveler en cas d'aide sociale courante. La procuration permet aux autorités sociales de prendre auprès des communes, des services de l'Etat, des assurances sociales et privées ainsi qu'auprès de tiers toutes les informations nécessaires concernant en particulier les ressources financières, les charges courantes, l'état civil, la situation domiciliaire ainsi que la capacité de travail ou de gain. La procuration ne dispense pas le demandeur de son devoir d'informer directement et spontanément le service social. Les tiers fournissent gratuitement les renseignements.»

Il faut préciser ici qu'il s'agit d'une procuration de base et non pas d'une procuration générale. Cette procuration de base est limitée dans le temps, en l'occurrence trois ans, et elle définit très exactement les informations qu'elle peut délivrer. Avec ces éléments, on respecte scrupuleusement les considérations de la jurisprudence du Tribunal fédéral. En d'autres termes, et c'est l'avis du chef du Service social de la ville de Fribourg, qui est juriste, cet article, tel qu'il est rédigé, ne peut pas être contesté devant un tribunal.

Enfin, étant donné que l'on parle d'une procuration de base à l'alinéa 4, il faut laisser la possibilité d'une procuration spéciale, si nécessaire, et là, la formulation reste alors potestative, à l'alinéa 5, qui serait rédigé comme suit: «En fonction de chaque situation particulière, le service social peut faire signer au demandeur une procuration spéciale, afin de prendre les renseignements qui ne sont pas visés par la procuration de base, notamment en matière médicale.»

Voilà, pour faciliter le travail des services sociaux et pour assurer une égalité de traitement entre tous les bénéficiaires de l'aide sociale, je vous invite à voter ces amendements tels que je viens de vous les soumettre. Pour ma part, étant donné que tous ces alinéas sont liés les uns aux autres, je pense qu'un seul vote semblerait logique si cette façon de faire est possible.

Brodard Jacqueline (*PDC/CVP, SC*). Pour commencer, je voudrais bien préciser que ce matin, effectivement, j'ai fait mention de la citation suivante: «La meilleure aide sociale jamais fournie, c'est un travail!» mais j'ai aussi ajouté que cette solution idéale n'est pas toujours réalisable et suffisante. C'était simplement pour rétablir la réalité et remettre la phrase dans son contexte. Merci d'en prendre note.

J'en viens maintenant à l'article 24, l'amendement Peiry/Schoenenweid. Comme je l'ai annoncé dans l'entrée en matière, une majorité du groupe démocrate-chrétien soutiendra les amendements de nos collègues Peiry et Schoenenweid. Le fait de faire signer obligatoirement une procuration de base limitée dans le temps à l'ouverture de chaque dossier présente plusieurs avantages. La forme obligatoire est équitable à l'égard de chaque requérant. Cet amendement procure un outil indispensable aux services sociaux qui pourront, suivant les besoins, obtenir de suite et rapidement les informations nécessaires et utiles à l'établissement du dossier. Les services sociaux pourront travailler plus efficacement pour le bien des requérants et les procédures de travail seront identiques dans chaque service social. La quasi-totalité des demandeurs sont des gens honnêtes. La personne qui n'a rien à cacher ne sera ni vexée ni frustrée de signer une procuration; il n'y a aucune atteinte à sa dignité. Les services sociaux sont composés de gens qui font preuve de bon sens. Par conséquent, ils vont tenir compte du principe de proportionnalité et effectuer les demandes que leur autorise la procuration uniquement en cas de besoin ou de doute. Personne ne s'offusque que dans la pratique, aujourd'hui déjà, plusieurs services sociaux font signer une procuration à l'ouverture du dossier. C'est donc bien la preuve que ces derniers ont besoin d'outils performants et efficaces. En faisant signer cette procuration, comme le prévoit le Conseil d'Etat, dans une forme potestative et dans un deuxième temps, et uniquement en cas de doute, les services sociaux travailleront de façon réactive. Le but recherché, qui est bien celui de lutter contre les abus, ne sera pas atteint car une personne éventuellement malhonnête sentant les tensions monter aura tout loisir de prendre des dispositions pour cacher certaines informations. C'est donc pour mieux protéger les gens honnêtes qui ont besoin de l'aide sociale que nous devons lutter contre les abus. La procuration de base signée à l'ouverture du dossier est, à mon avis, la meilleure façon d'y parvenir. Par conséquent, je vous encourage, ainsi que la plus grande partie du groupe démocrate-chrétien, à soutenir l'amendement qui nous est proposé.

Rey Benoît (*AGC/MLB, FV*). J'ai un peu de la peine à comprendre la velléité de nos deux collègues avec les trois amendements qui nous sont proposés aujourd'hui. M^{me} la Commissaire, avec une certaine clarté, a déjà donné avant la fin de la discussion sur cet article tous les éléments de réponse et je pense qu'il ne sera pas nécessaire de les repréciser.

Toutes les possibilités sont déjà contenues dans les dispositions qui vous sont soumises aujourd'hui: l'obligation de transmettre toutes les informations, la possibilité de demander une procuration si on a un doute et la possibilité de suspendre l'aide sociale au moment où

on se trouve face à une situation manifeste d'abus. J'en viens à me poser la question: comment se fait-il, au moment où toutes ces garanties sont déjà données, que l'on veuille apporter absolument des compléments? J'y reviendrais après dans ma réponse.

Plusieurs éléments m'ont quand même beaucoup choqué dans ce qui a été dit jusqu'à maintenant. On parle de procuration de base systématique comme étant une possibilité, je cite, «de renforcer la prévention en matière d'abus». On parle de «rien à cacher» et on dit que c'est une nécessité. On parle de protéger les gens honnêtes. Je ne peux qu'abonder dans votre sens. Alors, je demande immédiatement la généralisation de ces principes à toutes les règles qui régissent notre Etat: en matière de fiscalité, en matière d'assurances – nous avons des assureurs dans cette salle. Pourquoi ne pas exiger une procuration de base pour quelqu'un qui va conclure une assurance civile en matière de vol alors qu'on sait que le degré d'abus est dix fois supérieur à celui de l'aide sociale? Pourquoi ne pas le faire en matière de fiscalité? Vous avez entendu les chiffres ce matin. On me rétorquera: mais là, il s'agit d'argent public, argent public que nous donnons dans le domaine de l'aide sociale. Au niveau de la fiscalité, il s'agit aussi d'argent public. C'est vous et moi qui payons des impôts! En matière d'assurances privées – et je demanderai et je serais intéressé d'avoir l'avis d'un assureur ici – quelle est la proportion des cotisations que vous et moi payons dans nos assurances contre le vol pour couvrir la fraude qui est faite? C'est certainement supérieur à ça! Je ne peux donc que m'offusquer, m'offusquer de cette velléité, je ne peux pas l'interpréter autrement. Les mesures sont là, les garanties sont là. Donc, même si vous le niez, il y a quand même une volonté de stigmatiser, d'humilier la personne qui est dans cette situation. Nous avons vu où se situent les abus. Ils se situent dans deux domaines. Ils se situent dans les domaines d'activités professionnelles non déclarées et du concubinage. Votre procuration ne sert à rien dans ce domaine. Donc, il y a une suspicion par rapport à ces personnes, une non-reconnaissance de personnes dans une situation sociale difficile et je ne peux l'admettre.

Je vous demande donc instamment de refuser cette velléité de stigmatiser des personnes qui sont déjà dans une situation difficile.

Schnyder Erika (*PS/SP, SC*). Le groupe socialiste, vous vous en doutez bien, ne soutiendra pas les amendements qui vous sont proposés et ceci pour plusieurs raisons, certaines tenant de notre droit fondamental. Le principe même d'introduction d'une procuration générale heurte la Constitution fédérale et la Constitution cantonale. Ce sont quand même des textes qu'on est tenu de respecter et qui prévoient le principe du respect des droits fondamentaux des individus et le principe selon lequel l'administration doit agir en respectant la proportionnalité, proportionnalité et adéquation. Cela signifie qu'on ne peut pas utiliser des grands moyens pour obtenir peu de choses. Il faut qu'il y ait une corrélation entre la cause et l'effet. Si on veut introduire une procuration, cela veut dire qu'on a des doutes et ces doutes doivent être fondés; ils ne doivent pas être présumés, première chose.

Ensuite, nous avons vu ici que lorsque nous avons un certain nombre de demandes dans le cadre de banques, voire d'autorités fiscales, etc., on a besoin d'une autorisation spécifique, raison pour laquelle on nous introduit le système des procurations générales, des procurations spécifiques. Vraiment, on arrive à rendre le travail des assistants sociaux carrément disproportionné, vraiment disproportionné! Ensuite, on déresponsabilise l'individu. On part du principe que tout individu qui se présente pour faire une demande d'aide sociale est un menteur potentiel, d'où il convient de mettre des garde-fous pour l'empêcher éventuellement d'éviter d'oublier de dire quelque chose... Ensuite, si vous avez quelqu'un qui est malhonnête d'entrée, vous pouvez lui faire signer toutes les procurations que vous voulez, vous ne le transformerez pas en quelqu'un d'honnête et vous aurez toujours une potentialité d'abus parce que, d'ici que vous découvriez, après avoir fait toutes les procédures, et je peux vous dire pour avoir géré pendant dix ans un service social, que cela peut être extrêmement long jusqu'à ce que vous découvriez le pot aux roses, cela ne vous servira à rien!

Ensuite, j'y vois aussi un élément contradictoire, qui me met d'ailleurs de très bonne humeur, lorsque vous dites qu'il faut faire signer une procuration. Même si l'individu ne signe pas la procuration, l'aide matérielle d'urgence ne peut pas lui être refusée. Or, c'est bien ça le problème! Vous aurez quelqu'un qui est honnête et qui vous signera toutes les procurations qui ne vous serviront à rien. Vous aurez quelqu'un qui est malhonnête, qui refusera de signer les procurations, vous devrez quand même lui donner l'aide sociale et ce malgré le fait qu'il pourra encore vous mener en bateau. Il faudra m'expliquer, parce que c'est possible que je sois particulièrement bétotienne mais il faudra m'expliquer, où vous voulez en venir!

Ensuite et pour terminer, je rappellerai quand même qu'il y a un certain nombre de lois fédérales qui permettent la levée du secret en faveur des autorités. Donc, là encore, vous êtes en train d'introduire dans cette loi des dispositions qui, manifestement, ne tiendront pas la route devant un tribunal alors que vous avez déjà la possibilité dès maintenant d'avoir recours à toutes les mesures que vous jugerez utiles au cas où vous auriez des doutes.

Enfin, enfin, je répète pour la dernière fois, que le texte clair de l'article 24, 4^e et 5^e alinéas, prévoit que le service social peut faire signer une procuration. Cela veut dire que dans le cas où le service a un doute, il exigera la procuration. Si l'individu ne remplit pas ou refuse de la signer, le service prendra toutes les mesures adéquates. Je peux vous dire, pour avoir mener beaucoup de procès et pour m'être faite renvoyer à mes chères études, que tout ce que vous pourrez mettre ici comme garde-fous, vous le ramasserez en retour et vous n'empêcherez pas justement ce que vous voulez éviter.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC). Que dire après ces deux brillants exposés de mon collègue Benoît Rey et de ma collègue Erika Schnyder, si ce n'est que je ne peux qu'appuyer leurs propos et rappeler effectivement que dans d'autres domaines il existe des garde-fous et que ces garde-fous sont suffisants. Ici, il existe des garde-fous qui sont suffisants et que ceux qui se

réclament de la démocratie devraient se souvenir que la démocratie commence à 50% et pas à 97-98%. Ici, vous êtes en train de faire une loi d'exception. Ceux qui vont soutenir ces amendements, une loi d'exception contre 97 ou 98%, voire 99% des gens, selon les statistiques qui nous sont données, cela, ce n'est plus de la démocratie, c'est de la chasse aux sorcières!

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical a étudié, plutôt tenté d'étudier les amendements Peiry et Schoenenweid ce matin durant la pause. Il constate que ces amendements vont dans le sens de renforcer le signal donné aux fraudeurs avec la modification de cette loi. Suite à ces discussions informelles, il semble que le groupe libéral-radical soit partagé, voire pencherait plutôt pour l'obligation de signer une procuration.

Je m'exprime maintenant à titre personnel sur cette obligation de signer une procuration. Inscrire dans la loi l'obligation plutôt que la forme potestative pourrait créer quelques problèmes juridiques, d'autres l'ont dit avant moi, dans la situation où un demandeur d'aide refuserait de signer la procuration mais fournirait spontanément tous les documents requis. Pour mémoire, les fraudeurs sont la minorité de la minorité. La procuration n'aura aucun effet si un demandeur de l'aide sociale travaille au noir pour un employeur, dans ce canton comme dans un autre. La procuration ne permettra pas de vérifier l'avoir d'un carnet d'épargne caché dans la banque X ou Y du canton de St-Gall ou d'un autre si le requérant ne l'a pas signalé au préalable. Je vous rappelle une fois de plus, je l'avais déjà fait à plusieurs reprises, la nouvelle teneur de l'article 25, qui indique que non seulement les communes et les services de l'Etat doivent fournir les renseignements sur la situation d'un requérant de l'aide sociale mais, et c'est nouveau, les assurances sociales et privées, les banques, les employeurs et les tiers. Les renseignements doivent être fournis gratuitement. Je trouverais quand même dommageable que pour la deuxième fois de cette session notre Parlement vote une disposition boiteuse juridiquement; ce n'est quand même pas notre rôle.

Sur ces considérations, je vous le rappelle, personnelles, je vous invite à refuser cet amendement et les suivants des députés Peiry et Schoenenweid.

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV). Avec les autres membres du groupe démocrate-chrétien, je défends le traitement avec humanité et dignité des demandes des personnes dans la détresse et le besoin; c'est la ligne de conduite finalement en rapport avec la détresse. Dans cet état d'esprit, je défends la procuration de principe obligatoire, procuration de base et non pas générale, procuration de base limitée dans le temps, dans un cadre juridique strict et déterminé. Cette procuration de base, à signer à l'ouverture de chaque dossier personnel, est utile, pratique et nécessaire pour tous les services sociaux de notre canton, grands et petits. Comme cela a déjà été dit, les abus et la fraude sont choquants car abuser de l'aide sociale en sa faveur est défavorable d'autres personnes nécessiteuses et dans le vrai besoin est inadmissible. Cette procuration obliga-

toire est un moyen, un outil administratif d'aide aux services sociaux tout à fait acceptable pour lutter avec justice et équité pour tous.

C'est avec ces propos que je vous prie de soutenir les amendements proposés à l'article 24 de cette loi sur l'aide sociale.

Clément Pierre-Alain (*PS/SP, FV*). J'ai entendu tout à l'heure notre collègue M. Peiry dire s'être inspiré de relations avec le Service des affaires sociales de la ville de Fribourg. Celui-ci ne doit pas être confondu, évidemment, avec le conseil communal.

Dieu sait si la question des fraudes est préoccupante! Dieu sait si nous en souffrons régulièrement et tous! Dieu sait si nous rencontrons également un nombre important de personnes dans la détresse et le besoin! Mais ne sommes-nous pas en train de tisser des mailles qui nous coûteront plus cher que ce que nous voudrions économiser? Ne tombons-nous pas dans le piège des enseignants – et j'en ai aussi été – qui, lorsqu'un ou deux élèves dans une classe se manifeste d'une manière pas toujours très positive, toute la classe ferait l'objet d'une punition collective? Dieu sait si nous cherchons des remèdes proportionnés et qui ne soient pas nécessairement plus chers, plus onéreux, et là j'interpelle une majorité du groupe libéral-radical, qui vient de signer à Berne une initiative antibureaucratiation, qui entraîneraient à ce niveau-là encore plus de bureaucratie que justement nous combattons.

C'est pour ces arguments complémentaires que je vous demande de refuser cet amendement.

Cotting Claudia (*PLR/FDP, SC*). Je fais partie de celles et ceux qui pensent qu'une procuration est plus facile à faire signer d'entrée à l'ouverture du dossier, donc une procuration obligatoire, qu'une fois l'aide déjà octroyée. Si la procuration est signée plus tard, le demandeur sentira de la suspicion et de la méfiance de la part du service social et je trouve que cela pourrait être très négatif; c'est mon point de vue.

J'ai une question très particulière concernant cette Constitution cantonale et cette Constitution fédérale sur lesquelles certains se sont exprimés en disant que cela ne répondrait pas à la Constitution. Quelle réponse donnez-vous à la procuration générale qui est demandée et qui est établie par le Service de l'état civil et des naturalisations à tout demandeur de naturalisation? Il signe une procuration qui n'est pas à piquer des vers. Comment celle-ci est-elle en adéquation avec la Constitution cantonale?

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). Je souhaiterais répondre à M. le Syndic de la ville Fribourg. Il est vrai que l'amendement n'a pas été rédigé avec l'accord du conseil communal mais encore faut-il voir qu'il a quand même été rédigé en étroite collaboration avec le chef du service social et la conseillère communale en charge des affaires sociales depuis quinze ans; je pense qu'elle a aussi une certaine pratique de ce qui se passe en matière sociale dans sa commune. La ville de Fribourg traite plus de 25% des dossiers à l'assistance sociale dans le canton et permettez-moi de penser que leurs avis sont à quelque part quand même autorisés.

Finalement, une procuration, ce n'est pas encore une punition, comme je l'entends.

Goumaz-Renz Monique (*PDC/CVP, LA*). Je me prononce ici à titre personnel. La loi révisée, telle qu'elle nous est soumise aujourd'hui par la commission, autorise désormais un service social à faire signer une procuration dès l'ouverture du dossier, tel que l'indique l'article 24 alinéa 4. Si une procuration de base signée dès le départ par le demandeur d'aide sociale est reconnue comme utile, voire nécessaire par les services sociaux de la ville de Fribourg et certains autres services sociaux du canton, ceux-ci ont désormais la possibilité de le faire. Il n'y a pas lieu pour autant de l'imposer à tous les autres services sociaux. La consultation de ces services exigée par la commission, qui a d'ailleurs été une des causes du report, a révélé qu'une majorité d'entre eux ne trouvait pas adéquat de faire signer obligatoirement une procuration dès l'ouverture d'un dossier. On peut dès lors se demander si c'est le demandeur ou les services sociaux que l'on veut contraindre par cet amendement. Après avoir attribué aux préfets les compétences dans le domaine de la vidéosurveillance en raison de la proximité, voulons-nous aller dans le sens inverse dans le domaine de l'aide sociale? Je vous invite à soutenir la version potestative et non la version impérative de la procuration.

Mutter Christa (*ACG/MLB, FV*). Je ne voudrais pas répéter tout ce qui a été dit mais je crois que M. Peiry et M^{me} Cotting ont ajouté quelques arguments qui pourraient induire en erreur les députés. Effectivement, comme M^{me} Goumaz l'a dit aussi, dans un premier temps – et pas seulement dans un deuxième, comme M. Peiry l'a dit – le service social pourra demander une procuration à tous les bénéficiaires d'aide sociale. La seule chose qu'il ne pourrait pas faire avec la formule potestative, c'est de punir quelqu'un pour avoir refusé de signer la procuration préférant fournir toutes les informations spontanément; ça, c'est la fine ligne qui est reconnue par les tribunaux.

Je voudrais aussi ajouter qu'il y a quelques aspects pratiques, par exemple, une surcharge de travail. Si on demande une procuration obligatoire, le service social sera tenu, en cas d'abus, pour la poursuite d'abus également, d'utiliser cette procuration. Et il aura un peu plus de peine à fournir les informations nécessaires devant les tribunaux: on a déjà eu les cas en ville de Fribourg où le tribunal a décidé de ne pas supprimer l'aide sociale parce qu'il y avait une procuration, et que le service avait tout loisir de demander les informations nécessaires et il ne l'a pas fait. Cette obligation de demander une procuration deviendra donc aussi une obligation du service d'enquêter beaucoup plus systématiquement que ce qui est fait aujourd'hui et ce qui est nécessaire dans les faits.

Mauron Pierre (*PS/SP, GR*). Je ne peux m'empêcher de laisser clore ce débat sans paraphraser les déclarations de M^{me} Brodard et de M. Schoenenweid. La quasi-totalité des contribuables de ce canton sont des citoyens honnêtes; ils n'ont rien à cacher. Ils ne seront dès lors ni vexés ni humiliés s'ils devront signer

avec leur déclaration fiscale une procuration de base permettant au fisc de requérir immédiatement tous les renseignements, toutes les informations afin de vérifier leur déclaration dans le seul but, bien évidemment, de mieux protéger les citoyens honnêtes.

Avec humanité, je défends la signature de cette procuration fiscale de base. C'est un outil d'aide acceptable pour lutter contre cette injustice, contre ces abus qu'en fait nous combattons tous. Je vous remercie par avance de votre soutien dans les prochains débats fiscaux.

Avant de terminer, je voudrais juste vous demander de ne pas oublier la facture du coût de ce personnel supplémentaire qui devra utiliser ces procurations de base sachant qu'un contrôleur d'aide sociale coûte alors qu'un contrôleur fiscal rapporte.

Le Rapporteur. Je ne vais pas revenir sur les arguments des intervenants qui ont appuyé la proposition du Conseil d'Etat puisque c'est la proposition de la majorité de la commission et que ce sont les mêmes arguments qui ont été développés en commission et qui ont amené cette majorité à soutenir la proposition du Conseil d'Etat.

Concernant les amendements de notre collègue Stéphane Peiry, il voudrait rendre la procuration de base systématique. Mais c'est possible! Tous les services qui veulent rendre systématique cette procuration peuvent le faire. Il se trouve que dans la consultation seuls trois services ont souhaité que cette procuration de base soit rendue systématique. Tous les autres – comme l'a dit notre collègue M^{me} la Députée Goumaz – ont estimé qu'il fallait leur laisser la latitude d'appréciation pour ne pas rompre le climat de confiance qui est nécessaire dans le traitement des situations d'aide sociale et utiliser cette possibilité, non pas comme M. Peiry le prétend, à la tête du client mais en fonction des situations parce que les services sociaux régionaux sont des services de professionnels, qui abordent leur travail de manière professionnelle et pas à la tête du client. L'aide sociale d'ailleurs répond à des normes. Le Service de l'action sociale nous a d'ailleurs présenté son dispositif lors d'une séance et nous a démontré quelles sont les lignes directrices qui sont communiquées à tous les services sociaux pour une application de normes et non pas un traitement à la tête du client. Ce qui manque dans les propos de notre collègue Stéphane Peiry, ce sont des exemples! Quels sont ces exemples où une procuration de base aurait permis de lutter ou de prévenir de manière significative des abus? Nous n'en avons jamais entendus. Par contre, nous avons une statistique qui démontre que les principaux abus et surtout ceux qui se chiffrent par des montants les plus importants, ce sont, comme l'a dit notre collègue Rey, des abus liés à la non-communication de revenus accessoires; une procuration ne servirait à rien dans cette situation-là. Ce sont des abus liés à un domicile fictif; une procuration ne servirait à rien dans cette situation-là. Ce sont, enfin, des abus liés à une situation de concubinage non déclarée; une procuration ne servirait à rien dans cette situation-là. Laissons, comme l'a dit M^{me} Goumaz aussi, les personnes de terrain juger de l'opportunité, voire de la nécessité d'exiger une procuration selon la situation, c'est-à-dire selon le doute qui peut résulter de la transmission complète, honnête des renseigne-

ments nécessaires à l'enquête préalable à toute décision d'aide sociale.

On a aussi lié les sanctions au refus de visite à domicile. On voudrait mentionner la visite à domicile refusée. Le refus d'une visite à domicile, c'est le refus de transmettre des indications nécessaires à l'élaboration du dossier en vue de statuer sur une aide financière ou pas. Donc, il n'est pas nécessaire d'ajouter cette disposition puisque les dispositions proposées par le Conseil d'Etat sont suffisantes.

Les informations des services de l'Etat – comme notre collègue le député Wicht l'a signalé – sont, avec la proposition du Conseil d'Etat dont nous discuterons tout à l'heure, clairement définies à l'article 25. De plus, il y a encore dans cet article 25 des éléments qui relèvent le fait que des dispositions supérieures, notamment concernant le secret bancaire ou d'autres aspects, nécessitent de toute façon des procurations spéciales.

M^{me} la Députée Brodard nous a parlé d'attitude équitable. Mais l'attitude équitable est totalement disproportionnée, voire inverse à l'objectif visé, puisqu'on oblige le 98% à accomplir une action qui est liée à l'attitude d'un 2% éventuel d'abuseurs. Donc le traitement d'équité, c'est comme il a été dit aussi, c'est considérer d'emblée que tous les demandeurs d'aide sociale sont des abuseurs potentiels.

Lorsqu'on parle aussi de la facilité à demander une procuration d'emblée et non après, voire après l'octroi de l'aide sociale parce que la personne pourrait prendre les dispositions, c'est considérer que les abuseurs les plus importants sont des naïfs. Encore une fois, dans les statistiques que nous connaissons sur les actions qui ont été ouvertes au niveau des tribunaux, c'est exactement l'inverse de ce qui se passe puisque la personne qui serait un abuseur potentiel prendra certainement ses dispositions pour cacher, dissimuler, frauder avant même le dépôt de sa demande et non après, se sentant traqué ou épié.

Il est faux aussi de prétendre que la traque aux abuseurs de l'action sociale est destinée à protéger les gens honnêtes. Les gens honnêtes, c'est-à-dire le 98%, qui fournissent spontanément les informations nécessaires à l'élaboration du dossier qui permet de statuer sur l'aide sociale sollicitée, ces personnes ne disposeraient de ni plus ni moins si on avait un taux d'abuseurs plus ou moins important puisque l'aide sociale, je le rappelle, répond à des normes!

En conséquence, ces arguments sont les arguments de la majorité de la commission, qui ont incité cette majorité à soutenir la proposition du Conseil d'Etat qui, à la fois, permet la signature d'une procuration aux services sociaux régionaux qui souhaitent la faire signer, même systématiquement, et qui donne les outils nécessaires à la traque à l'abus dans le domaine de l'aide sociale.

La Commissaire. J'ai envie dire à M. le Député Peiry que si son amendement a été rédigé par un docteur en droit du Service social de la ville de Fribourg, mon projet de loi a aussi été rédigé par des docteurs en droit et mon projet de loi est soutenu par 21 services sociaux, qui souhaitent une forme potestative de la procuration.

M. le Député Peiry a parlé d'égalité de traitement. Quelle égalité de traitement si, comme il l'a dit, il n'y aura pas besoin forcément de contrôler toutes les obligations? L'égalité de traitement est déjà assurée dans notre projet de loi puisque tout le monde a l'obligation de renseigner l'autorité d'aide sociale et tout le monde est également soumis à une éventuelle transmission d'informations entre l'autorité d'aide sociale et les tiers mentionnés à l'article 25. Là, il y a réellement une égalité de traitement!

M. le Député Peiry a dit que ce ne sera pas possible de faire signer une procuration plus tard comme prévu à l'article 24 alinéa 5 du projet. Rien ne dit dans la loi que c'est plus tard. L'article 24 alinéa 5 peut s'appliquer immédiatement lors du premier entretien. Il n'y a donc ici pas de problèmes par rapport à ça. L'amendement proposé demande que le bénéficiaire s'engage à tolérer des visites à domicile. M^{mes} et MM. les Député-e-s, même les policiers n'ont pas ce droit-là! Les policiers ne peuvent entrer dans un domicile que lorsqu'il y a une mise en danger dans l'appartement ou s'ils ont un mandat d'un juge. Là, ce qu'on demande aux personnes, c'est vraiment aller au-delà de toutes les limites des droits constitutionnels.

Concernant l'aide refusée, l'article 24 de la loi actuelle indique clairement qu'on peut refuser l'aide sociale si le bénéficiaire ne donne pas tous les renseignements. L'amendement n'apporte pas d'éléments par rapport à cela. On l'a vu dans des cas d'abus des autres cantons qui en ont fait l'expérience et dans les 33 enquêtes qui ont été faites par l'inspecteur social cantonal, les abus portent sur des non-déclarations de revenus, des concubinages ou des domiciles fictifs. Dans le cas récent du célèbre violoniste, qui a coûté des centaines de milliers francs à la ville de Fribourg, une procuration avait été signée!

M. le Député Schoenenweid souhaite traiter les personnes avec dignité et humanité. Permettez-moi, M. le Député, de ne pas partager votre vision de l'humanité et de la dignité avec laquelle vous souhaitez traiter les bénéficiaires. Je le redis, les abuseurs sont un tout petit pourcentage, les autres personnes, sont des personnes dans le besoin, ce sont des femmes, des hommes et des enfants qui ont besoin d'aide matérielle ou d'aide sociale. Aussi, je vous demande d'accepter la version selon le projet du Conseil d'Etat.

Je réponds encore rapidement à M^{me} la Députée Cotting par rapport à la procuration de l'état civil. Je n'ai pas vu cette procuration en tant que telle. Je peux m'imaginer que c'est une procuration du type de celle de l'article 25 de la LASoc. C'est certainement une procuration qui demande tous les renseignements de l'Etat, des communes et des services et, dans ce cadre-là, on doit être dans le même type de procuration. Je doute qu'on aille voir les comptes en banque des personnes.

Mesdames et Messieurs, je vous demande de soutenir la version selon la proposition du Conseil d'Etat, qui est une proposition qui donne tous les moyens aux services sociaux pour lutter contre les abus.

– Au vote, l'amendement Peiry/Schoenenweid (alinéa 1), opposé à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejeté par 46 voix contre 41 et 2 abstentions.

Ont voté en faveur de l'amendement Peiry/Schoenenweid:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 41.*

Ont voté en faveur de la version initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Stempfeli (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 46.*

Se sont abstenus:

Romanens J. (GR, PDC/CVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 2.*

– Au vote, l'amendement Peiry/Schoenenweid (alinéa 2), opposé à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejeté par 46 voix contre 42 et 1 abstention.

Ont voté en faveur de l'amendement Peiry/Schoenenweid:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 42.*

Ont voté en faveur de la version initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP),

Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 46.*

S'est abstenu:

Romanens J. (GR, PDC/CVP). *Total: 1.*

– Au vote, l'amendement Peiry/Schoenenweid (al. 4 et 5), opposé à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejeté par 45 voix contre 42 et 2 abstentions.

Ont voté en faveur de l'amendement Peiry/Schoenenweid:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 42.*

Ont voté en faveur de la version initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 45.*

Se sont abstenus:

Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP). *Total: 2.*

– Art. 24 al. 4 et 5 (nouveaux) adopté.

ART. 25

Le Rapporteur. L'article 25 règle la transmission automatique et gratuite, de la part des différents servi-

ces de l'Etat et des tiers privés, des informations nécessaires à l'établissement du besoin en vue de la décision d'une aide sociale.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). J'avais déjà posé la question en commission, mais j'aimerais revenir sur cet article 25 au plénum afin que les choses soient clairement dites. L'article 24 que nous venons d'adopter selon la version du Conseil d'Etat dit que le service social compétent peut faire signer une procuration. L'article 25 voudrait dire que les services de l'Etat, les communes, les assurances sociales et privées, les banques, les employeurs et les tiers, donc tout le monde, fournissent gratuitement aux demandeurs les renseignements demandés. Je pars de l'idée que cet article 25 n'est pas une procuration générale mais qu'elle définit tout simplement que ces personnes et ces institutions fournissent gratuitement aux demandeurs. Ma question, si effectivement cet article 25 tend à être une procuration générale pour tout le monde y compris les banques, à quoi servait l'article 24 lorsque l'on dit que le service social peut faire signer. Pour moi il y a une opposition dans ces deux articles s'ils sont conçus tels que vous les décrivez et j'aimerais qu'on me confirme si cet article 25 donne l'obligation à tous ceux qui sont cités de non seulement fournir l'indication gratuitement mais de fournir l'indication; parce que l'article 24 n'aurait plus son sens.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Effectivement, je me posais les mêmes questions que M^{me} Cotting, peut être avec un accent légèrement différent. L'article 25 définit les droits des services ou les devoirs des services, voire des privés et des employeurs et des assurances à donner tous les renseignements si un service social les demande. Nous avons discuté dans le détail tous les devoirs des bénéficiaires de l'aide sociale, vraiment dans tous les détails. Nous discutons à l'article 25 les devoirs des tiers à fournir des renseignements mais ce qui a créé une certaine confusion au sein de la commission porte sur la question suivante: quel est le devoir du service qui demande ces renseignements? Est-ce que l'article 25 tel qu'il a été évoqué en commission ne règle pas la nécessité de la procuration? Le service aurait tout le loisir de demander des renseignements sans informer les bénéficiaires et sans demander de les fournir spontanément et éventuellement sans recourir à une procuration, sauf dans les cas qui sont réglés expressément par une loi fédérale. On a mentionné la loi sur les banques et les lois fiscales comme exception mais toutes les autres lois qui pourraient constituer des exceptions telles qu'énumérées dans les règles relatives à la protection des données, ne sont pas mentionnées dans cet article. Donc tacitement l'article 25 pourrait supprimer tout ce que l'on a fixé à l'article 24. L'article 25 fait référence à l'article 21b, qui énumère la liste des éléments. Je trouve qu'il est absolument nécessaire de se référer aussi à l'article 24 en disant que les règles s'appliquant aux cas dans lesquels le service social peut demander des renseignements s'appliquent également à l'article 25. On ne peut pas supprimer les règles d'un article tacitement par un autre article. Je ne tiens pas forcément à la formulation de mon amendement mais je trouve qu'il est absolu-

ment nécessaire de spécifier à l'article 25 dans quels cas il s'applique et quelles sont les règles pour le service qui demande ces renseignements.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). L'article 25 est un article nécessaire. Pourquoi ? Parce qu'il dit ceci: que tous les tiers énumérés dans cet article 25 sont tenus de fournir gratuitement à la fois au requérant et à l'autorité de l'aide sociale les renseignements qui sont demandés. En d'autres termes on ne pourra pas vous opposer au fait que vous demandiez un renseignement, une facture. C'est la grande mode maintenant: dès que vous demandez quelque chose, vous avez une facture avant même que vous ayez reçu le renseignement. C'est un premier point qui mérite d'être clair. Dans une loi d'aide sociale il est normal que lorsque vous faites appel à des personnes appelées à donner des informations, ces personnes ne peuvent pas exiger en retour de devoir être payées pour le service qu'elles fournissent. Ensuite cette disposition permet également de préciser que le demandeur qui s'adresse à une institution mentionnée ici a le droit d'obtenir une information. Au niveau de l'administration c'est quelque chose d'important parce que j'ai vu dans mon service d'aide sociale à l'époque où j'étais en charge du dicastère des affaires sociales, des personnes qui posaient des questions à leur banque, mais des questions toute simples du style: est-ce que vous pouvez me donner l'état de mon compte? et qui obtenaient souvent comme réponse: vous recevez une fois par mois l'état de votre compte, nous n'émettons pas d'état intermédiaire. Sur la base de cet article, cette réponse serait impossible, raison pour laquelle j'estime que cet article 25 a tout à fait sa raison d'être. Maintenant on peut se poser la question évidemment de la nécessité d'obtenir ces demandes au moyen d'une procuration comme le fait l'amendement de M^{me} Mutter. Personnellement, au nom du groupe socialiste nous en avons discuté entre deux, si je puis dire, on pourrait se rallier à cet amendement mais à mon sens personnel, je trouve que ce n'est pas absolument une nécessité de l'inscrire formellement.

Le Rapporteur. Les arguments concernant cet article 25 ont été en grande partie donnés par M^{me} Schnyder. Concernant l'amendement de M^{me} la Députée Mutter, il n'a pas été discuté formellement sur le fond en commission, qui avait estimé les dispositions du Conseil d'Etat suffisantes en fonction des explications données. Je laisse cependant, en fonction des arguments qui ont été développés, M^{me} la Commissaire répondre plus précisément aux intervenants, soit à M^{me} Cotting, soit à M^{me} Mutter.

La Commissaire. Effectivement, cet article constitue la base légale suffisante au sens des articles 9 et 10 de la loi cantonale sur la protection des données pour que les autorités chargées d'appliquer la loi sur l'aide sociale puissent obtenir et communiquer des données personnelles dans le cadre de l'examen des conditions d'octroi de l'aide matérielle. L'article autorise donc les échanges d'informations entre services et tiers, notamment la levée du secret de fonction, en principe sans procuration. Dans la majorité des cas, la procuration

n'est pas nécessaire pour obtenir ces renseignements. Néanmoins, les banques ainsi que des tiers pourront invoquer le droit supérieur et c'est dès lors que la procédure proposée à l'article 24 s'applique.

Je m'oppose donc à l'amendement de M^{me} Mutter. Nous avons un arsenal qui est complet là et qui n'apportera rien en tant que tel.

La Présidente. Je vous donne lecture de l'amendement de M^{me} Mutter. Elle propose d'ajouter un nouvel alinéa 3 avec la teneur suivante: «La procuration selon l'art. 24 al. 4 est nécessaire.»

– Au vote, l'amendement Mutter opposé à la version du Conseil d'Etat est rejeté par 68 voix contre 6; il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur de l'amendement Mutter:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Beyeler (SE, ACG/MLB), Mutter (FV, ACG/MLB), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB). *Total: 6.*

Ont voté en faveur de la version initiale du Conseil d'Etat:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeli (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadori (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 68.*

– Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

ART. 29 AL. 4

Le Rapporteur. L'article 29 al. 4 traite de la question du remboursement pour l'aide perçue illégalement. C'est une précision qui est rendue nécessaire par rapport à la loi actuelle.

La Commissaire. Là aussi, un outil extrêmement utile pour les services sociaux puisque, grâce à cette subrogation légale, le service social pourra s'adresser directement aux assurances sociales ou privées ainsi qu'aux caisses de compensation pour obtenir le versement des prestations allouées rétroactivement et destinées à rembourser totalement ou partiellement l'aide accordée.

– Adopté.

ART. 31

Le Rapporteur. L'article 31 permet, à son alinéa 1, de grever d'une hypothèque légale inscrite au registre foncier les biens immobiliers d'une personne ayant bénéficié d'une aide matérielle. L'inscription de cette hypothèque est requise par le service social compétent. L'alinéa 2 prévoit que le droit d'exiger le remboursement de l'aide matérielle se prescrit par dix ans à compter du dernier versement de l'aide accordée.

L'alinéa 3 indique que si le bénéficiaire a induit en erreur le service social, le droit d'exiger le remboursement se prescrit par cinq ans dès que l'erreur a été constatée, et dans tous les cas, par dix ans à partir du dernier versement accordé. Toutefois, si l'acte punissable est soumis par le droit pénal à une prescription de plus longue durée, c'est bien sûr cette prescription qui s'applique ou des dispositions légales en matière de pénalisation lors de fraude.

– Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission pour la version allemande (projet bis).

– Modifié selon les propositions de la commission (projet bis).¹

ART. 37A

Le Rapporteur. L'article 37a précise les dispositions pénales: «Est passible de l'amende celui qui obtient illégalement une aide matérielle, en particulier par des déclarations fausses ou incomplètes.» La commission sociale, le service social régional ainsi que le Service de l'action sociale sont compétents pour dénoncer un abus d'aide sociale aux autorités de poursuite pénale. La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. Cette référence s'avérerait nécessaire dans les dispositions pénales.

La Commissaire. Au nom du Conseil d'Etat, je me rallie aux propositions de la commission.

– Modifié selon les propositions de la commission (projet bis).¹

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

Deuxième lecture

ART. 1 À 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Je reviens avec les mêmes amendements que j'ai déposés en première lecture à l'article 24. J'en profite pour préciser une chose, parce que le rapporteur s'est surtout fait l'avocat de la majorité de la commission: l'amendement que j'ai déposé avait obtenu une égalité de voix en commission et avait été départagé par le président. Je pense qu'il était aussi légitime de dire que la commission était partagée

sur ces amendements. Donc, je redépose ces amendements pour les alinéas 1, 2, 4 et 5 de l'article 24.

Le Rapporteur. Je dois corriger une erreur de M. le Député Peiry, puisqu'en deuxième lecture, au vote, l'amendement aussi bien à l'alinéa 1 qu'à l'alinéa 2 a été refusé par 6 voix contre 5 et les amendements des alinéas 4 et 5 ont été refusés par 7 voix contre 4. Je me suis donc fait le rapporteur de la majorité de la commission, conformément à ce qui est fait d'habitude.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). L'amendement tel qu'il est déposé maintenant a obtenu 5 oui et 5 non et c'est le président qui a départagé. L'amendement dont M. le Rapporteur donne ici les résultats était quelque peu différent.

Le Rapporteur. Sans entrer dans une polémique, même avec la voix prépondérante du président, le vote était en faveur de la majorité que j'ai défendue.

La Commissaire. Confirmation des débats de la première lecture.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). La discussion autour de l'article 25 démontre dans quelle précipitation cette loi a été discutée. Il fallait absolument la passer à cette session, il fallait absolument faire les deux lectures aujourd'hui et je pense que notamment pour l'article 25, la discussion n'a pas abouti et la réflexion n'a pas été faite. En effet, en commission on a eu trois versions différentes d'interprétations tacites sous-jacentes de cet article. Donc je modifie mon amendement à l'article 25 alinéa 3: je veux simplement qu'on renvoie à l'article 24: «L'article 24 est applicable». Je ne dis pas que la procuration est nécessaire dans tous les cas, mais que les règles fixées à l'article 24 s'appliquent également quand un service fait recours à l'article 25. Je pense que c'est la moindre des choses qu'il y ait une certaine logique et une certaine unité dans cette loi, qu'il ne soit pas possible que le service demande, à l'article 24, une procuration générale et qu'à l'article 25, cette règle soit pratiquement annulée. Donc, je demande que les services doivent en principe respecter le procédé selon l'article 24 en disant qu'il a le devoir d'informer la personne des démarches entreprises. C'est une règle générale de l'aide sociale. Le problème est que ces règles d'intervention pour le service social ne sont pas fixées dans la loi cantonale, ni dans l'ordonnance, ni dans le règlement et ni dans les directives des normes. Toutes ces règles ne sont fixées que dans quelques directives au niveau fédéral et je crois qu'il est bien de rappeler ici que ces règles pour le service qui demande des renseignements s'appliquent de façon uniforme.

Le Rapporteur. Dans les discussions de la commission, l'avis était que cet article 25 facilitait les transmissions entre les autorités et les services sociaux régionaux. En respectant le souhait de la commission et l'approbation de cet article 25 tel que présenté par le Conseil d'Etat, ces conditions ont été remplies. Je propose donc la confirmation de la première lecture.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2301ss.

La Commissaire. D'abord j'aimerais rectifier, suite aux propos de M^{me} la Députée Mutter, les discussions n'ont pas eu lieu dans la précipitation puisque lors de la dernière séance, j'ai dit que si la loi passait à la session de février, ce n'était pas un problème car on n'était pas dans l'urgence par rapport à cette loi. Donc je pense que la commission a pu largement débattre de ce projet de loi en tout sérénité. Je m'oppose à l'amendement de M^{me} la Députée Christa Mutter et je confirme les débats de la première lecture.

– Au vote, l'amendement Peiry/Schoenenweid, opposé au résultat de la première lecture (art. 24), est rejeté par 45 voix contre 39; il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur de l'amendement Peiry/Schoenenweid:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 39.*

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Stempf (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 45.*

– L'amendement Mutter à l'article 25 est retiré.

– 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, tel qu'il sort des délibérations, par 76 voix contre 3. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bour-

guet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempf (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 76.*

Ont voté non:

Binz (SE, UDC/SVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB). *Total: 3.*

Se sont abstenus:

Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Rossier (GL, UDC/SVP). *Total: 2.*

Projet de loi N° 216 d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins¹

Rapporteur: **Michel Zadory** (UDC/SVP, BR).

Commissaire: **Anne-Claude Demierre, Directrice de la santé et des affaires sociales.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. Nous avons à débattre au sujet du message 216 du Conseil d'Etat sur le projet de loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins. Les Chambres fédérales ont adopté cette loi le 13 juin 2008. Elle entrera en vigueur dans trois semaines soit le 1^{er} janvier 2011. La révision de cette loi porte sur les règles applicables en matière de financement du coût des soins fournis à domicile et en EMS. Pour les soins en EMS, les patients seront appelés à participer pour 20% des tarifs de la LAMaL. Pour les 80% restants, une part sera prise en charge par l'assurance obligatoire des soins et le résidu par l'Etat à 45% et par les communes à 55%. Il y aura des forfaits définis en douze catégories de soins. Les soins à domicile seront facturés par tranches de 5 minutes et non plus par quart d'heure. Nous-autres médecins connaissons déjà cette façon de facturer depuis l'introduction du TARMED je vous le rappelle. Pour ces soins pro-

¹ Message pp. 2304ss.

digués par les organisations de soins à domicile mandatées ainsi que par les infirmières et infirmiers indépendants, aucune participation ne sera demandée, ceci naturellement pour favoriser le maintien à domicile des patients. Cette révision de la loi fédérale prévoit l'introduction d'une nouvelle catégorie de soins, soit les soins aigus et de transition. Ceux-ci s'inscrivent tout naturellement dans le contexte d'un raccourcissement des hospitalisations auquel on assiste actuellement. On a tendance à réduire et à comprimer les journées hospitalières, ceci pour économiser bien sûr. Ces soins font suite à un séjour hospitalier. Ils devront être prescrits par le médecin hospitalier pour une durée de 14 jours au maximum pour des soins à domicile et en EMS. M^{me} la Commissaire du Gouvernement nous a rappelé en commission les conséquences financières de cette loi; il en coûtera 1,5 million de francs environ pour l'Etat et 2,5 millions de francs environ pour les communes. Donc ce transfert est un transfert de charges de l'assurance obligatoire de soins vers l'Etat pour finir vers les communes bien sûr. Cette loi d'application a des répercussions notamment sur deux lois soit la loi sur l'aide et les soins à domicile (LASD) et la loi sur les établissements médico-sociaux (LEMS). Ce projet de loi a naturellement été mis en consultation. L'Association des communes fribourgeoises, la Ville de Fribourg et 13 communes qui se sont exprimées estiment que les soins aigus et de transition doivent être considérés comme une suite des hospitalisations et doivent de ce fait être financés uniquement par l'Etat, ceci par similitude avec le financement hospitalier. D'autre part, l'ACF demande une durée de vie légale de cette loi limitée à l'entrée en vigueur de Senior+. Je pense qu'à ce sujet, les représentants de l'ACF vont certainement se prononcer cet après-midi. La commission parlementaire ad hoc s'est réunie le 17 novembre dernier; l'entrée en matière n'a pas été combattue. Le projet de loi tel qu'il vous est présenté a été accepté au vote final à l'unanimité des 11 membres.

La Commissaire. Le Conseil d'Etat a élaboré un projet de loi d'application de cette loi fédérale et a prévu en parallèle la modification de la loi sur l'aide et les soins à domicile, ainsi que de celle sur les EMS. Cette loi présente effectivement un risque important de transferts financiers des assureurs vers les pouvoirs publics, aussi avons-nous tenté, dans l'élaboration de cette loi, de contenir la croissance des charges tout en maintenant bien sûr des prestations de qualité. Que va-t-il se passer concernant les soins ambulatoires et les soins longue durée? Le Conseil d'Etat va déterminer le coût des soins facturables, afin de fixer la part non-couverte par la part des assureurs, part qui sera couverte par la participation des patients et celle des pouvoirs publics que l'on appellera coûts résiduels. Pour les personnes qui séjournent en EMS, les coûts des soins et d'accompagnement sont essentiellement constitués des charges de personnel. Toutefois, seuls les frais de soins seront pris en charge par l'AOS et il y a donc lieu de séparer les frais de soins et les frais d'accompagnement. Cette distinction est cependant très difficile et dans l'attente d'indicateurs plus pertinents, nous avons prévu de prendre en fait les frais de soins de manière forfaitaire

en pourcentage du total des charges du personnel de soins et d'accompagnement.

Selon les estimations de la CDS, les soins représenteraient environ le 60% des prestations. Le Conseil fédéral, lui, va fixer 12 niveaux de soins, tarifs qui seront payés par les assureurs. Je vous rappelle qu'aujourd'hui dans le canton de Fribourg, nous avons quatre niveaux de soins: A, B, C et D. Le résident va payer 20% de ce tarif et les pouvoirs publics vont payer le solde selon le principe actuel de la loi sur les EMS. La loi fédérale permettrait de mettre à la charge des patients et patientes 20% du tarif payé par les assureurs pour les soins fournis par les services d'aide et de soins à domicile. Mais afin de favoriser le maintien des soins à domicile, le Conseil d'Etat, soutenu par quasiment l'ensemble des acteurs en consultation, propose de ne pas utiliser cette possibilité pour les patients des organisations d'aide et de soins à domicile mandatées et des infirmières et infirmiers indépendants.

Pour les services d'organisations d'aide et de soins à domicile, les assureurs vont payer le tarif fixé là-aussi par le Conseil fédéral. Le solde du coût non pris à charge par l'AOS sera financé selon le principe de la loi sur l'aide et les soins à domicile, soit 35% pour l'Etat et 65% pour les communes. Et selon nos calculs, il n'y aura pas d'incidence financière supplémentaire par rapport à la situation actuelle. Il y a même une légère diminution des coûts de 20 000 francs puisque les tarifs fixés par le Conseil fédéral sont plus hauts que ceux qui ont été jusqu'à aujourd'hui négociés par les partenaires tarifaires. Pour les infirmières et infirmiers indépendants, les assureurs vont payer là également le tarif fixé par le Conseil fédéral et le Conseil d'Etat devra fixer les coûts totaux des soins et le financement des coûts non pris en charge par l'AOS. Ils seront également répartis à raison de 35 et 65%. Par contre, nous partons de l'idée que les coûts des soins totaux seront fixés au niveau du tarif par le Conseil fédéral, donc en l'état il n'est pas prévu pour les pouvoirs publics d'être appelés à payer une participation. Pour ces patients, il n'y aura donc pas de changement dans leur participation financière. Seules la franchise et la quote-part sont à leur charge.

En ce qui concerne les soins aigus et de transition, j'aimerais dire que ces soins sont déjà donnés aujourd'hui. Ce n'est pas une nouvelle catégorie de soins hospitaliers comme certains d'entre vous l'ont compris. Et, toujours selon la même CDS, c'est 21% des soins déjà donnés aujourd'hui qui sont des soins aigus de transition. Là, la proposition est également que le coût résiduel soit réparti avec la même clé que la loi sur l'aide et les soins à domicile, soit 35 et 65%. Ces soins devront être prescrits par un médecin hospitalier et ils ne pourront être donnés que pour une durée maximum de 14 jours. Le but de ces soins est de permettre un retour à domicile. Le Conseil d'Etat pourra désigner les prestataires aptes à fournir ces soins et le tarif sera négocié entre les partenaires là-aussi. Pour que les personnes puissent bénéficier de ces soins aigus et de transition, il faudra que la personne n'ait plus besoin de soins hospitaliers, donc que sa situation soit stabilisée et qu'elle n'ait pas besoin d'un séjour en réadaptation non plus. Donc on est vraiment dans des types d'aide et de soins à domicile un peu plus

intensifs, tels qu'ils sont donnés aujourd'hui à des retours d'hôpitaux. Ce qui change et le pourquoi d'une augmentation de la prise en charge par les pouvoirs publics, c'est simplement le financement des assureurs. Jusqu'à aujourd'hui, les assureurs payaient le 88,75% de ces coûts d'aide et de soins à domicile, qui seront maintenant des coûts de soins aigus et de transition, alors qu'avec la nouvelle loi fédérale, c'est maintenant une répartition de 45% pour les assureurs et 55% pour le canton. On n'a pas créé un soin supplémentaire qu'on donnera, c'est simplement des soins existants déjà aujourd'hui avec une répartition différente, donc un transfert des charges des assureurs-maladie sur les pouvoirs publics. Il y a beaucoup d'inconnues encore aujourd'hui dans ce type de soins. Les conséquences financières sont difficiles à estimer, je vous l'ai dit, nous sommes partis sur la base des estimations CDS. Sur cette base-là, le coût sera de 1 454 070 francs dont 65% à charge des communes, 35% à charge du canton. Nous avons également profité de l'occasion de cette modification de loi pour modifier la LEMS, afin de l'adapter aux nouvelles règles fixées par la loi du 16 novembre sur la péréquation financière intercommunale et nous laissons aux communes la compétence de fixer elles-mêmes leur clé de répartition. Le canton de Fribourg a décidé d'introduire un système d'évaluation pour introduire les douze niveaux dans notre canton. Nous devrions mettre ce système en place durant l'année 2011. Nous avons eu des contacts avec les assureurs, mais nous ne serons pas prêts au 1^{er} janvier 2011. Ce n'est pas possible de changer de système aussi rapidement que ça. Donc, l'année 2011 se fera encore sur la base des quatre niveaux aujourd'hui en place dans les EMS. C'est avec ces remarques que je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi.

Ith Markus (PLR/FDP, LA). Beim vorliegenden Gesetzesentwurf handelt es sich um ein Ausführungsgesetz der Bundesgesetzgebung. Ausgehend von dieser Tatsache könnte dieses Gesetz also rasch behandelt werden. Dennoch provoziert diese Vorlage einige Bemerkungen genereller Art.

Tout d'abord, il est déplorable que cette notification de la loi fédérale soit devenue indispensable parce que les assurances-maladie n'assument qu'une partie de leurs responsabilités dans le domaine. C'est pour cela que nous sommes aujourd'hui obligés d'accepter un transfert des coûts des assureurs vers les pouvoirs publics. Les assureurs vont dorénavant payer le tarif fixé par le Conseil fédéral, et le canton et les communes devront supporter le solde. Un deuxième élément déplorable est la constante discussion concernant la répartition des charges entre canton et communes et cette discussion, d'après l'amendement déposé, va se refaire dans quelques minutes. Pour cela, j'invite le Gouvernement ou plutôt je lui demande d'avancer les travaux de la répartition des tâches et ceci sans attendre des projets dans d'autres domaines ou même le projet Senior+. Faisons un prochain pas, comme nous l'avons fait pour les hôpitaux et donnons la tâche des EMS et soins à domicile entièrement aux communes. Elles seront capables de le faire et dans le domaine des personnes âgées, la proximité joue un rôle important.

Haben wir also den Mut zu einer echten Aufgabenteilung. Die Pflegeheime können sehr gut durch die Gemeinden oder Gemeindeverbände geführt und finanziert werden. Eine entsprechende Korrektur auf Steuerseite wie bei den Spitälern wäre selbstverständlich notwendig.

Zum Schluss bleibt als drittes und positives Element zu erwähnen, dass der aus dem Gesetz abgeleitete Wille, die Pflege zuhause zu favorisieren, begrüßenswert ist. Bleibt hingegen zu hoffen und zu überwachen, dass die Kosten der Spitexdienste nicht noch weiter steigen und effizient ausgeführt werden können. Ausserdem darf es nicht der Ansatz sein, die Pflege zuhause gegen die Pflegeheime auszuspielen.

In diesem Sinne muss auch die Akut- und Übergangspflege angesehen werden, welche dazu führen soll, dass nicht unnötig Heimplätze blockiert werden. Vor diesem Hintergrund kann auch die Beteiligung der Gemeinden begründet werden, obwohl operationell solche Leistungen eher in den Spitalbereich gehören.

Avec ces quelques remarques, le groupe libéral-radical entre en matière et accepte le présent projet de loi tel qu'il est proposé.

Aeby-Egger Nicole (ACG/MLB, SC). Nous nous trouvons dans une situation «simple» de devoir réaliser nos adaptations légales à une réforme fédérale. Notre groupe a donc pris connaissance de ce projet de loi préparé avec soin par notre Département de la santé et des affaires sociales. Cette exigence nous met devant le fait accompli d'un choix fédéral qui protège les assureurs-maladie en les déchargeant du financement des prestations qu'ils assumaient jusqu'ici. Ces dernières années, les agissements des assureurs, qui n'ont rien de philanthrope ni de social, avaient reporté les conséquences financières sur les ménages avec pour résultat les hausses des primes des assurances dont nous faisons toutes et tous les frais. Maintenant, c'est au tour des pouvoirs publics cantonaux d'ouvrir le portemonnaie pour compenser le désistement des assureurs. Heureusement, notre canton, dans cette situation, a fait de bons choix en ne refilant pas la charge aux personnes malades mais en assumant sa responsabilité. En effet, nous tenons à relever le signe très positif que notre canton donne en choisissant de faire financer la totalité des coûts par les communes et le canton, pour compenser ce que ne prend pas en charge l'assurance obligatoire des soins en cas de soins à domicile. Personnellement, je tiens à relever que contrairement à ce qui nous est seriné, les dépenses pour la santé sont restées plutôt stables au cours des 10 dernières années, si on observe la part du PIB attribué aux dépenses de la santé. Si on veut faire des estimations de l'évolution des coûts, c'est cette part qui doit être prise en considération et non pas les chiffres bruts qui eux bien entendu ont augmenté ces dix dernières années. Je vous rappelle le communiqué de l'Office fédéral de la statistique de novembre 2010, qui nous informe que malgré leur forte croissance, les dépenses de santé sont restées à peu près stables par rapport au produit intérieur brut, hausse de 10,6 à 10,7%, le PIB ayant lui-même augmenté de 4,4%. Le pourcentage est resté en-deçà du niveau le plus élevé enregistré jusqu'ici, 11,3% en 2003 et 2004. Le report des coûts vers les pouvoirs

publics me semblent être un pas intéressant vers un financement collectif des soins et le début de la fin du système des assurances privées actuelles, donc vers une caisse unique. Vous l'avez compris, notre groupe à l'unanimité va soutenir ce projet de loi.

Thomet René (*PS/SP, SC*). Le projet de loi qui nous est soumis avec le message 216 concerne l'application d'une décision fédérale sur le financement des soins de longue durée. Il faut rappeler que pendant 15 ans, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de la LAMaL, les assureurs-maladie n'ont jamais appliqué les dispositions de cette loi qui prévoyaient que la totalité des soins dans les soins à domicile et dans les EMS serait payée par l'assurance de base selon la nouvelle loi. Aujourd'hui, on a concrétisé une pratique illégale de 15 ans en fixant dans la loi qu'à l'avenir les assureurs ne participeront plus qu'aux soins et ne payeront plus la totalité. Le solde non payé par les assureurs-maladie pourra être porté à 20% maximum de la part des assureurs à charge des patients, le solde résiduel à charge des collectivités publiques. Le parti socialiste soutient la proposition du Conseil d'Etat de ne pas mettre le 20% possible à charge des patients aux personnes qui bénéficient des soins à domicile. Ceci est une mesure nécessaire pour favoriser le maintien à domicile des personnes.

Dans un autre domaine, les soins dits de transition: si la notion est nouvelle, les soins ne sont pas nouveaux et il s'agit en réalité de soins qui sont déjà aujourd'hui donnés par les services de soins à domicile ou dans les EMS, suite à des hospitalisations, dans l'attente que la personne retrouve toutes les capacités qu'elle avait avant son hospitalisation. C'est le combat des prestataires de soins des organismes faîtières, c'est-à-dire l'organisation faîtière suisse des soins à domicile, l'organisation faîtière suisse des homes Curaviva ainsi que H+, l'organisme faîtier des hôpitaux qui a permis l'introduction de cette nouvelle notion de façon à quand même faire passer les assureurs pour un montant supérieur aux forfaits négociés avec le Conseil fédéral, dans cette phase, entre une hospitalisation et la récupération des moyens que la personne avait avant. C'est donc une nouvelle notion qui pourrait être favorable aux collectivités publiques et il s'agit de bien le comprendre ainsi. Concernant la répartition des coûts, il ne convient pas de changer la répartition actuelle. Il a été dit, le projet Senior+, le concept global de la personne âgée, a aussi pour mission de se pencher sur cette répartition des charges et d'éventuellement proposer de modifier la répartition actuelle, soit 45% à l'Etat et 55% aux communes. Les quelques modifications qui pourraient être apportées dans le cadre des notions nouvelles qui sont introduites, notamment les soins de transition, n'apporteraient que quelques montants faibles en cause et par contre engendreraient des complications administratives importantes, aussi bien pour les services de soins à domicile que pour les éventuels EMS, puisque la loi prévoit que les EMS pourraient également prodiguer ces soins de transition. C'est avec ces quelques considérations que le groupe socialiste vous propose l'entrée en matière que nous soutiendrons, ainsi que les dispositions proposées par le Conseil d'Etat dans son message N° 216.

Goumaz-Renz Monique (*PDC/CVP, LA*). Pouvoir vivre le plus longtemps possible chez moi. Qui de nous n'a jamais entendu un parent ou un proche exprimer ce vœu? Dans le projet de loi qui nous est soumis, le Conseil d'Etat fait un pas de plus dans cette direction. Le groupe démocrate-chrétien salue la décision du Gouvernement de donner un signal clair en faveur du maintien à domicile, en renonçant à la participation financière du patient pourtant prévue dans la loi fédérale pour les soins ambulatoires et les soins de longue durée. En ce qui concerne le financement des soins aigus et de transition, notre groupe soutiendra dans sa grande majorité l'amendement du député Jacques Crausaz, demandant que les 14 jours de soins aigus et de transition soient à la charge du canton, par analogie avec le financement hospitalier. D'autre part, le groupe démocrate-chrétien tient à mettre en exergue la complexité des calculs nécessaires pour la répartition des coûts, complexité à laquelle les travaux en cours dans le projet Senior+ devraient permettre de remédier. Il rejoint dans ce sens les autres intervenants et attend donc avec impatience les premiers résultats des études liées au projet Senior+, en particulier sur les nouvelles répartitions des compétences et des charges entre Etat et communes. Il souhaite savoir quand le Conseil d'Etat viendra devant le Grand Conseil avec les premiers résultats, afin de permettre aux députés de se faire une idée sur l'orientation donnée dans ce domaine des soins à domicile et des homes pour personnes âgées. Le groupe démocrate-chrétien soutiendra l'entrée en matière du projet de loi qui nous est soumis.

Le Rapporteur. Si vous permettez M^{me} la Présidente, je ne veux pas résumer tout ce qui a été dit parce que c'est un petit peu fastidieux. Je constate avec plaisir que l'entrée en matière n'est pas combattue et je n'ai rien d'autre à ajouter.

La Commissaire. Je remercie tous les intervenants qui se sont prononcés en faveur de l'entrée en matière sur ce projet de loi. Par rapport à la question de M. le Député Markus Ith concernant la répartition des tâches, c'est un objet qui est effectivement important. Nous allons avoir ces discussions dans le cadre du projet Senior+, projet qui devrait pouvoir être présenté, selon le dernier planning discuté, en principe début 2013. Nous avons prévu une entrée en vigueur en juillet 2013, pour autant bien sûr que toutes les consultations et les discussions au sujet des répartitions des tâches puissent suivre leur cours normal. Aujourd'hui, nous sommes en train d'élaborer le concept, qui sera mis en consultation d'ici mi-2011. Donc, je vais m'opposer à l'amendement déposé par M. le Député Jacques Crausaz. Je vous demande de respecter la répartition financière telle qu'elle est proposée aujourd'hui. Elle s'inscrit aussi dans une logique que vous avez prise lors de la dernière session du Grand Conseil, puisque vous avez accepté de prolonger la disposition transitoire sur le maintien des prestations complémentaires à 100% de l'Etat jusqu'en 2015, pour attendre la réflexion globale sur le financement de l'ensemble des charges pour la politique de la personne âgée, notamment les

EMS, l'aide et les soins à domicile et les prestations complémentaires. Je vous l'ai dit, ces objets seront discutés pour une meilleure répartition des tâches et une meilleure répartition financière et je vous demande d'entrer en matière sur ce projet tel que proposé par le Conseil d'Etat.

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

Première lecture

ART. 1

Le Rapporteur. D'aucuns ont souhaité en commission une meilleure coordination, à savoir que les communes soient informées des coûts des soins pour qu'elles puissent à leur tour faire des calculs nécessaires et que cet avertissement arrive assez tôt pour qu'on puisse se retourner sur le plan communal.

La Commissaire. Le Conseil d'Etat va effectivement déterminer les coûts de soins sur la base d'une comptabilité analytique et d'autres indicateurs. Je vous rappelle que pour déterminer le coût des soins, on se base sur les budgets des EMS qui sont approuvés par les associations de communes ou par les communes qui ont des conventions avec les EMS. Donc, il y a déjà là un regard des communes sur chaque EMS. Comme je l'ai dit dans le débat d'entrée en matière, en attendant des indicateurs plus pertinents, nous allons définir les frais de soins de manière forfaitaire en% des charges totales du personnel des soins. Et pour les organisations d'aide et de soins à domicile, et pour les infirmiers et infirmières indépendants, le Conseil d'Etat déterminera le coût des soins prodigués sur la base d'une comptabilité analytique ou sur d'autres indicateurs pertinents, comme par exemple une statistique des prestations et des salaires de référence.

– Adopté.

ART. 2

Le Rapporteur. Il y a eu une proposition d'un député pour la répartition des coûts résiduels en parité, 50% communes et 50% Etat. Cette proposition a néanmoins été rejetée au vote.

La Commissaire. Cet article définit le financement des coûts de soins non couverts par les tarifs de l'AOS fixés par le Conseil fédéral. Nous proposons de mettre à charge de l'assuré 20% du tarif applicable pour son degré de dépendance, le solde étant couvert par l'Etat et les communes à titre de coûts résiduels. Il n'y aura pas de conséquences en tant que telles pour les résidents d'avoir ce 20% à charge, puisque, je vous le rappelle, quasiment 95% des résidents en EMS sont au bénéfice de prestations complémentaires.

– Adopté.

ART. 3

La Commissaire. Pour les organisations de soins et d'aide à domicile au bénéfice d'un mandat de presta-

tions au sens de la loi sur l'aide et les soins à domicile, il n'y a pas de participation de 20% à charge du patient. L'ensemble des coûts non couverts par le tarif sera pris en charge par les pouvoirs publics. L'alinéa 2 prévoit que pour les organisations qui ne sont pas au bénéfice d'un mandat de prestations, la part des coûts de soins non pris en charge par l'AOS est facturée au patient à raison de 20% et s'il y a un éventuel coût résiduel, il sera lui à charge de l'Etat pour simplification. Ce que j'aimerais dire, c'est qu'on constate aujourd'hui l'absence de ce type de fournisseurs dans notre canton; nous n'avons pas actuellement de services non mandatés. Par contre, nous avons des réflexions actuellement sur des services qui pourraient arriver pour accompagner les personnes dans les appartements protégés. Là, nous allons discuter de la possibilité d'octroyer peut-être des mandats à ces services.

– Adopté.

ART. 4

La Commissaire. Là-aussi, nous avons prévu de ne pas mettre à charge du patient la participation de 20%, pour favoriser le maintien à domicile. Il y a aujourd'hui entre 80 et 100 infirmières indépendantes et comme je l'ai dit dans le débat d'entrée en matière, nous avons prévu qu'il n'y aurait pas de conséquences financières puisque pour les infirmières indépendantes, le tarif fixé par le Conseil fédéral devrait couvrir les frais.

– Adopté.

ART. 5

– Adopté.

ART. 6

La Commissaire. Je rappelle que ce n'est pas une nouvelle catégorie de soins en tant que tels. Ces soins étaient déjà donnés par les services d'aide et de soins à domicile. Cet article fixe les conditions à remplir pour que ces soins aigus et de transition soient prescrits. Ils ne pourront être prescrits que si les problèmes de santé sont stabilisés et connus. Donc, on n'est pas dans des soins type hospitalisation et un plan de soins est établi par le fournisseur de soins en collaboration avec l'hôpital.

– Adopté.

ART. 7

La Commissaire. Cet article délègue la compétence au Conseil d'Etat de désigner des fournisseurs pour assurer une prise en charge économique et de qualité dans la chaîne de soins.

– Adopté.

ART. 8

– Adopté.

ART. 9

Le Rapporteur. Il s'agit de financement de la part des pouvoirs publics. La répartition de la part des pouvoirs publics, à savoir 45% à l'Etat et 55% aux communes, a été contestée par l'ACF. L'ACF demandait à ce que les communes soient déliées de toutes charges pour les soins aigus et de transition sur le modèle de la répartition des frais hospitaliers. Ils sont pris en charge totalement par l'Etat. L'amendement proposé en Commission, soit la part des pouvoirs publics financée par l'Etat, a été combattu.

Crausaz Jacques (PDC/CVP, SC). Nous sommes au chapitre 2 de ce projet de loi. Il est donc important d'insister sur le fait que ce projet définit le financement d'une nouvelle catégorie de soins, les soins aigus et de transition, des soins prodigués immédiatement à la suite d'un séjour en hôpital. Ces soins devront être prescrits par un médecin hospitalier pour une durée maximale de 14 jours. Il est prévu de les financer à hauteur de 45% par l'assurance obligatoire des soins, le solde étant à charge des pouvoirs publics. Il est clair que cette nouvelle forme de soins vise, et c'est une très bonne chose, à réduire la durée d'une hospitalisation, à renvoyer le patient à la maison dès qu'il est possible qu'il y reçoive les derniers soins, même s'ils sont aigus, en relation avec son hospitalisation. Il paraît clair que ces soins appartiennent plus à la catégorie des soins hospitaliers, dès lors qu'ils sont prescrits par un médecin hospitalier, qu'à la catégorie des soins généraux à domicile. Même s'il est légitime de faire preuve d'un brin d'impatience dans la longue attente d'une révision globale de la répartition des charges quant aux communes, nous pouvons admettre qu'il n'est pas opportun de modifier au coup par coup les clés de répartition de ces charges. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, nous définissons de nouvelles règles de financement d'une nouvelle catégorie de soins. Le débat sur la question de savoir qui paie est donc parfaitement légitime.

J'aimerais présenter deux raisons majeures de soutenir l'amendement que je vous propose, deux raisons de mettre le financement de la part des pouvoirs publics relative à ces soins entièrement à charge de l'Etat. Tout d'abord, de mon point de vue, ces soins appartiennent encore aux soins hospitaliers. Ils sont pour le moins para-hospitaliers. Or, les charges des hôpitaux sont désormais entièrement à charge de l'Etat. Par conséquent, les soins aigus et de transition doivent être pris en charge par l'Etat. En mettre une part à charge des communes représente un transfert injustifié de charges sur les communes. La deuxième raison est le respect du «qui commande paie». Nous devons veiller à ce qu'il soit de mieux en mieux appliqué. Ces soins sont prescrits par un médecin hospitalier. Je ne vois décidément pas ce qui pourrait justifier que les communes prennent en charge le 65% de la part assumée par les pouvoirs publics. Prétendre enfin que le fait de distinguer ces deux types de soins occasionnerait des frais administratifs supplémentaires lourds pour les organismes qui s'occuperaient de ces soins n'est pas sérieux. En effet, compte tenu de la nécessité de requérir le financement LAMal particulier pour ces soins, cette distinction doit de toute façon être faite. Les systèmes informatiques

utilisés par ces services pour ce type de décompte leur permettront de les réaliser absolument sans problème. J'espère vous avoir convaincu et avec la majorité du groupe démocrate-chrétien, je vous invite à éviter de créer un nouveau et injuste partage des charges canton-communes et donc à soutenir cet amendement.

Thomet René (PS/SP, SC). Le collègue Crausaz fait erreur quand il dit que cette nouvelle catégorie de soins est en fait des soins qui relèvent du domaine hospitalier. Ces soins existent déjà maintenant. Ils sont pris en charge par les services de soins à domicile qui, avec les mêmes moyens, doivent faire plus lorsqu'une personne sort de l'hôpital jusqu'à ce qu'elle ait retrouvé ses capacités d'avant son hospitalisation. C'est bien ce qui figure dans les conditions qui sont mentionnées à l'article 6.

Au niveau fédéral, pourquoi cette nouvelle notion a-t-elle été introduite? C'est sur la pression des prestataires de soins que finalement le lobby des assureurs-maladie a cédé et a accepté de reconnaître qu'ils allaient financer, plus encore cette période de 14 jours. Les prestataires auraient voulu que ça dure jusqu'à deux mois. Ceci a été finalement limité dans un consensus à 14 jours. De cette façon, la part que devraient prendre en charge les pouvoirs publics si l'on n'avait pas introduit cette nouvelle notion – en l'occurrence dans le canton de Fribourg c'est la part du canton et des communes – va diminuer. Pourquoi ces soins doivent-ils être prescrits par un médecin hospitalier? Parce que c'est le médecin hospitalier qui peut juger si la personne a retrouvé la capacité d'exploiter dans son environnement habituel les aptitudes et les possibilités disponibles avant le séjour hospitalier. Il faut pouvoir prescrire ces soins avant que la personne ne soit à domicile. C'est donc pour cette raison que c'est un médecin hospitalier qui va prescrire ces soins de transition. On a l'impression que l'on va avoir affaire à une avalanche de coûts liés aux soins de transition. Actuellement, il y a des cantons qui ont d'ores et déjà dit qu'ils n'allaient pas introduire la notion de soins de transition. Pour eux, c'était trop compliqué de le faire.

Dans le canton de Fribourg, la proposition qui nous est faite par le Conseil d'Etat est absolument judicieuse parce qu'elle offre des ouvertures. En principe, ce seront les soins à domicile principalement qui s'en occuperont et qui bénéficieront de cette possibilité. Le Conseil d'Etat, pour ne pas être trop rigide, a quand même laissé la porte ouverte à d'autres structures, par exemple un EMS, puisque le Conseil d'Etat désignera les prestataires susceptibles de donner ces soins aigus et de transition. Il est faux de prétendre que ces soins sont des soins hospitaliers, puisque ce sont les soins qui seraient de toute façon donnés dans le 95–99% des cas à domicile ou sinon dans les EMS. C'est pour cette raison que je vous invite à refuser l'amendement de notre collègue Crausaz.

Aeby-Egger Nicole (ACG/MLB, SC). J'aimerais apporter un petit complément à ce qu'a dit notre collègue René Thomet quant à la notion de soins hospitaliers. Selon moi, de réels soins hospitaliers, il n'y en a pas beaucoup. Il y a les soins qui sont donnés au bloc opé-

ratoire ou dans un service de radiologie par exemple. On n'imagine pas déplacer le bloc opératoire à la radiologie ou l'hémodialyse à la maison. Tous les autres soins sont des soins «hospitaliers», mais qui peuvent être fait à la maison ou dans un home. On parle bien ici de ces soins précis. Je suis d'accord avec les dires de mon collègue René Thomet et je vous encourage à refuser l'amendement de notre collègue Jacques Crausaz.

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Der Berichterstatter hat den Gemeindeverband erwähnt. Wir haben in unserer Stellungnahme zum Vorprojekt gesagt, dass es nicht klar sei, ob diese neue Dienstleistung eigentlich eine Spitaldienstleistung ist oder ob es wirklich eine Dienstleistung ist, die als Hausbehandlung gelten soll. Es wurde uns auch gesagt, dass es auf Bundesebene nicht ganz klar definiert sei. Wenn diese Dienstleistung eigentlich eine Spitaldienstleistung ist, was auch so im Vorprojekt erklärt war, dann sollte es eigentlich nicht Aufgabe der Gemeinden sein.

Unterdessen hat sich das Projekt entwickelt, es wurde uns jetzt auch erklärt, dass das eigentlich schon gemacht wird. Ich würde doch sagen, dass es voreilig ist, jetzt da wieder am Verteilschlüssel zu schrauben. Wir sagen, dass es jetzt so ist; wir haben ein bestehendes Gesetz und im Rahmen von «Senior+» muss das angepasst und analysiert werden. In diesem Fall, denke ich mir, ist es nicht der Moment, den Verteilschlüssel zu ändern.

Wir haben das im Vorstand vom «Club des Communes» auch so gesagt. Wir sind einverstanden, das jetzt so anzunehmen, aber wir werden schauen, dass diese zusätzlichen Kosten einmal als gesamtes Paket bei der Aufgaben- und Finanzverteilung angeschaut werden. In diesem Sinne kann ich leider meinen Kollegen Jacques Crausaz nicht unterstützen.

Bachmann Albert (PLR/FDP, BR). Quand l'ACF prend position pour un avant-projet, en général cet avant-projet, lorsqu'il devient projet définitif, évolue. Comme l'a dit ma collègue, nous avons demandé des renseignements et il est faux de prétendre que l'ACF va réclamer. Vous l'avez dit à l'entrée en matière et vous revenez sur l'article. Ceci a évolué. Renseignez-vous auparavant de la dernière position du club des communes ou de l'ACF. On dit que l'on va réclamer, je ne réclame rien du tout. Nous nous sommes ralliés à la proposition du Conseil d'Etat. Merci de prendre note M. le Rapporteur.

Le Rapporteur. J'en ai pris note.

La Commissaire. Comme je l'ai déjà dit tout à l'heure, ces soins aigus et de transition ne sont pas de nouveaux soins. Il ne s'agit que d'un autre mode de financement institué par la Confédération. Au lieu d'une prise en charge de ces soins, actuellement de 88,75% par les assureurs, aujourd'hui c'est une répartition 45% à charge des assureurs et 55% à charge des pouvoirs publics. Les soins sont fournis aujourd'hui par les services d'aide et de soins à domicile. Ils sont déjà payés selon le système actuel, à savoir 35% pour l'Etat et 65% pour les

communes. Si l'amendement de M. le Député Crausaz est accepté, il y aura des incidences administratives pour les organisations d'aide et de soins à domicile. Je rappelle que le personnel administratif est entièrement à la charge des communes. Il y aura une complication dans le calcul de la subvention. Aujourd'hui, l'Etat prend en compte les charges de personnel et on paie le 35% des charges en personnel des soins. En mettant à 100% à charge les soins aigus et de transition au canton, les services d'aide et de soins à domicile devront décortiquer par tranches de 5 minutes toutes les prestations qu'ils auront données pour des soins aigus et de transition pour les mettre à 100% à charge de l'Etat. Il y aura des conséquences en termes de personnel. Quant aux conséquences financières, il ne s'agit pas simplement de reporter les 1 800 000 francs environ à charge de l'Etat. C'est 1 800 000 moins environ 650 000 francs que nous payons déjà aujourd'hui pour les soins qui sont fournis. Nous sommes en train de discuter de montants qui ne sont pas si importants. Les discussions se feront dans le cadre de Seniors+, au sein duquel il n'y a pas de tabous. Nous discuterons de la répartition des tâches et de la répartition financière. Je vous demande de ne pas modifier la répartition aujourd'hui et d'attendre le projet en tant que tel de Senior+.

Pour la question des prestations de soins hospitaliers, nous ne sommes pas dans des soins hospitaliers. Les conditions sont très claires pour fixer ces soins aigus et de transition. Ce sont des services d'aide et de soins à domicile qui vont accompagner la personne tout au long de son retour pour lui permettre un maintien à domicile. Très clairement, la situation de la santé de la personne est stabilisée. Il n'y a pas besoin de séjour en réadaptation. Ce n'est pas pour éviter une hospitalisation. C'est pour lui permettre de retrouver toute son autonomie dans son milieu.

C'est avec ces remarques que je vous invite à ne pas soutenir l'amendement du député Crausaz et à soutenir la proposition telle que le Conseil d'Etat vous l'a présentée.

– Au vote, l'amendement Crausaz, opposé à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusé par 53 voix contre 20 et 1 abstention.

Ont voté en faveur de l'amendement Crausaz:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Bourknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP).
Total: 20.

Ont voté en faveur de la version initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hänni-F

(LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 53.*

S'est abstenue:

Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP). *Total: 1.*

– Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

ART. 10

La Commissaire. Si un EMS hors canton fournit des soins aigus et de transition à une personne domiciliée dans le canton de Fribourg, la participation des pouvoirs publics ne pourra excéder la contribution versée dans le canton. D'éventuelles conventions intercantionales sont bien évidemment réservées

– Adopté.

ART. 11

– Adopté.

ART. 12

ART. 13 AL. 4

Le Rapporteur. Il s'agit de l'adaptation de cette nouvelle législation, la péréquation financière intercommunale de district. Un député a fait remarquer que lors de l'adoption de la loi sur la péréquation, la pondération des quotes-parts selon l'indice de capacité financière a été maintenue dans la LEMS alors qu'elle a été enlevée dans la LASD. La cheffe du Service a répondu qu'il s'agissait d'un oubli qui va être réparé.

La Commissaire. La répartition des frais de fonctionnement des Codems, des frais financiers des EMS entre les communes, doit être adaptée.

– Adopté.

ART. 14 AL. 1 LET. A

La Commissaire. Il est proposé d'attribuer aux communes la compétence de déterminer la clé de répartition pour ces frais. Les communes disposent d'un délai échéant le 1^{er} janvier 2013 pour définir cette clé. L'association des communes et la conférence des préfets ont donné leur accord à cette façon de procéder.

– Adopté.

ART. 18 AL. 1 LET. B (NE CONCERNE QUE LE TEXTE FRANÇAIS), B^{BIS} (NOUVELLE) ET B^{TER} (NOUVELLE)

– Adopté.

ART. 19 AL. 1 ET 3

Le Rapporteur. Cet article régit le prélèvement sur la fortune supérieure à 200 000 francs pour les frais d'accompagnement.

La Commissaire. Les résidents affectent le solde de leurs ressources propres au financement des frais d'accompagnement après une prise en charge des frais de pension et une participation aux frais de soins non pris en charge par les assureurs-maladie.

– Adopté.

ART. 21 AL. 1

– Adopté.

ART. 13

La Commissaire. Le Conseil d'Etat va fixer l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 sous réserve d'un éventuel référendum législatif.

– Adopté.

TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

Deuxième lecture

ART. 1 À 13, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Confirmation 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 74 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page

(GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rapporteur (.), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 74.*

Postulat P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (Caisse maladie unique)¹

Prise en considération

Rey Benoît (AGC/MLB, FV). Les hausses quasi continues des charges des caisses-maladie dans les budgets de tout citoyen continuent leur inexorable progression. Heureusement, notre canton fait de son mieux pour utiliser le plus adéquatement possible les moyens à disposition pour les subventions aux cotisations de caisses-maladie et ainsi atténuer quelque peu les effets de ces augmentations. Il n'en reste pas moins que la situation est extrêmement préoccupante. Force est de constater que la concurrence entre les différentes caisses ne permet pas de réguler ce marché, mais au contraire celle-ci montre de plus en plus ses effets pernicieux: les charges administratives des différentes caisses pour répondre aux différents changements qui sont la base nécessaire aux fonctionnements de cette concurrence, la lutte pour l'acquisition de ce qui est qualifié de bons risques, au point même que le conseiller fédéral M. Burkhalter du parti libéral radical pense mettre des mesures et des limites aux moyens investis par les caisses-maladie pour cette promotion et cette acquisition de bons risques. Je ne parlerai pas non plus d'autres effets pervers relativement complexes que sont en particulier les transmissions de réserves d'un canton à l'autre des différentes caisses et qui font l'objet actuellement de beaucoup d'insatisfactions. Il y a donc des effets que nous n'avions pas prévus ou que la LAMal n'avait pas prévus dans un premier temps. Ces effets sont dus uniquement à des phénomènes d'économie de marché. Je parlerai simplement du yoyo qui se joue entre les caisses-maladie avec le fait de l'accumulation de nouveaux cotisants recherchés d'une manière très active. Ensuite, il y a une augmentation des primes qui fait que ces cotisants repartent et que les caisses font du yoyo. Celles qui ont des primes bon marché une année se retrouvent deux ans après avec des primes chères, ce qui engendre ce cercle vicieux de changements perpétuels et permanents.

Nous avons déposé ce postulat dans le sens où on se disait qu'il était temps d'étudier de nouvelles solutions. Je remercie le Conseil d'Etat pour la réponse à ce postulat. Je remercie surtout le Conseil d'Etat pour le contenu de sa réponse, dans le sens où il reconnaît la complexité de ce problème. Bien que personnel-

lement je sois convaincu des avantages que pourrait avoir une caisse unique au moment donné où l'objet à assurer est égal pour toutes les caisses, il n'en reste pas moins qu'un changement tel qu'une modification de la LAMal est un changement d'importance. Même si nous l'envisageons au niveau du canton de Fribourg, cela ne peut se faire sans des études détaillées au niveau du canton. Le Conseil fédéral va le faire. Il attend pour ceci le résultat de différents travaux qui sont faits au niveau de la Confédération. Le seul souhait que je peux avoir est que le rapport de ces différentes commissions fédérales ne tarde pas trop pour que le rapport du Conseil d'Etat au postulat puisse arriver le plus rapidement possible.

C'est dans ce sens que, le Conseil d'Etat ayant accepté la transmission de ce postulat, je vous demande d'en faire de même afin que nous disposions dans notre canton d'une étude sensée qui nous permette de prévoir des options pour la suite de ce problème épineux.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). Les postulants Benoît Rey et Pierre Mauron demandent un rapport au Conseil d'Etat concernant une caisse-maladie unique. Les adhérents à cette possibilité sont persuadés que c'est la solution miracle. La problématique est bien plus complexe et la caisse unique comportera autant de problèmes à résoudre qu'en ont aujourd'hui les caisses-maladie.

Je reviens sur les 4 points précis du postulat. Il demande au Conseil d'Etat de s'engager pour la création d'une caisse cantonale unique. Le groupe libéral-radical a de la peine à imaginer la Direction de la santé prendre un engagement à ce niveau. Il ne sera pas possible au Conseil d'Etat de collaborer avec les cantons voisins avant qu'une ébauche de cette caisse unique ne se dessine. Les postulants demandent d'évaluer les avantages d'une caisse unique suisse et ils citent par exemple le modèle de la Suva. Aux yeux du groupe libéral-radical, la caisse-maladie ne pourra jamais ressembler à la caisse-accidents, notamment la Suva. C'est une caisse qui détient le monopole et qui fonctionne par classe de risques – bonjour les primes – et par le système de bonus-malus. Ces primes font partie des frais que les entreprises incluent dans le prix du produit fini, en ce qui concerne la SUVA. Fort heureusement, la LAMal fonctionne selon la solidarité. C'est bien sa base essentielle. Dire que les hausses permanentes sont notamment dues à l'échec de la concurrence est inexact. Au mois de novembre, lorsque l'on sait qu'il y a un nombre important d'assurés qui ont résilié leur contrat car la prime était trop chère, pour moi la concurrence est vraiment existante. C'est également l'avis de notre groupe.

Les postulants demandent au Conseil d'Etat d'étudier les modifications à introduire dans la LAMal pour une caisse cantonale. A ce niveau, le groupe libéral-radical entend bien qu'il y a des élus au parlement fédéral et qu'ils accomplissent un travail continu et de qualité. Je pense notamment à M^{me} Thérèse Meyer, présidente de la Commission sociale, et Jean-François Steiert qui en connaît un bout sur la LAMal. Pour contenir la hausse des primes, les chambres fédérales veulent promouvoir des réseaux de soins. Une carte à puce aurait dû en 2009 déjà contenir des indications des prestations afin

¹ Déposé et développé le 2 février 2010, BGC p. 192; réponse du Conseil d'Etat le 16 novembre 2010, BGC décembre p. 2389.

d'éviter les doublons, mais tout est en stand-by. Nous n'allons pas pouvoir le débloquent. Le groupe libéral-radical accorde toute sa confiance au parlement fédéral qui planche actuellement sur la révision de l'assurance-maladie. Nous estimons que la directrice de la santé publique a sur sa table un volume de travail qui ne cesse d'augmenter, c'est pourquoi notre groupe ne juge pas nécessaire de faire un rapport sur cette caisse unique et refusera de prendre ce postulat en considération pour les raisons évoquées.

Losey Michel (*UDC/SVP, BR*). Le problème soulevé par les postulants est un véritable problème. La situation actuelle n'est pas satisfaisante. La forme que les postulants ont développée nous pose des problèmes. La réponse du Conseil d'Etat est claire, il n'y a actuellement sur le plan suisse aucun consensus qui n'a pu être dégagé sur ce sujet pour créer une caisse unique qui ait tous les avantages et tous les inconvénients. L'étude menée par la conférence des directeurs de Suisse occidentale n'est pas encore menée à son terme. Compte tenu de ceci, on ne peut pas mettre la charrue devant les bœufs. Il faut attendre le résultat de cette enquête, peser les pour et les contre, pour savoir si la solution de la caisse unique peut être une solution acceptable. Les postulants demandent déjà dans le postulat de s'engager pour la création d'une caisse unique cantonale avant même d'avoir les résultats. Ils demandent de collaborer avec les cantons voisins pour créer cette caisse unique suprarégionale. On ne peut pas en l'état prendre des directives où le rail est déjà tracé et l'on n'a plus qu'à mettre la locomotive dessus sans avoir vraiment le résultat de l'enquête sur le plan national ou sur le plan supranational. Par rapport à ceci, j'ai de la peine que l'on considère les députés comme des moutons à tondre qu'ils soient noirs ou blancs. Je vous demande en l'état de refuser ce postulat.

Thomet René (*PS/SP, SC*). J'aimerais apporter un argument supplémentaire qui justifie le fait que l'Etat s'occupe de cette question de la caisse unique et qui va dans le sens d'accepter ce postulat. Il y a dans le système actuel une perte de l'impact des cantons qui est de plus en plus grande. Un seul exemple est le sujet que l'on vient de voter. La participation des assureurs sera décidée dans une négociation entre les assureurs et le Conseil fédéral. Il n'y aura plus aucun impact des cantons. Auparavant, les tarifs étaient négociés entre les prestataires et l'organisme faîtier, SantéSuisse, mais approuvés par les cantons qui pouvaient relever que ces tarifs n'étaient pas justifiés ou qui pouvaient selon la loi trancher en cas de non-aboutissement des négociations. Avec ces glissements, on ne laisse plus l'impact aux cantons d'intervenir dans les tarifs, sur les coûts, les cotisations qui sont payées. C'est un argument supplémentaire pour que l'Etat s'attache sans retard à cette question de la caisse unique qui remettrait les cantons dans les négociations, dans les discussions sur les tarifs, notamment dans le sujet que l'on vient de voter. Les cantons partenaires, avec les prestataires de soins, seraient les partenaires du Conseil fédéral pour négocier les tarifs. C'est un argument supplémentaire pour que vous acceptiez ce postulat.

Collomb Eric (*PDC/CVP, BR*). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance du postulat de nos collègues Benoît Rey et Pierre Mauron demandant l'analyse de faisabilité d'une caisse cantonale unique. Tout comme le Conseil d'Etat, nous reconnaissons que le système de caisse-maladie actuel ne donne pas entièrement satisfaction. La flambée des primes plombe le budget des ménages et la tendance ne semble malheureusement pas s'inverser. Le groupe démocrate-chrétien est sensible aux soucis des assurés qui peinent à honorer leurs créances relatives aux coûts de la santé et trouver des solutions susceptibles de stopper la spirale de la hausse des primes fait partie de nos objectifs. Toutefois, la solution miracle n'existe pas. Croire que la caisse unique représente le remède à tous les maux relève de l'utopie. La LAMal a vu le jour voici quinze ans. Le chantier relatif à sa mise en œuvre s'est révélé encore plus périlleux que prévu. Il est donc illusoire d'espérer l'achèvement des travaux sans procéder encore à d'importantes adaptations. Je dirais au fond que le système actuel s'avère plus simple et dans la même occasion plus électoraliste que de chercher à tout prix des améliorations visant à stopper la hausse des primes. Nous pensons qu'il est trop tôt pour baisser les bras. Nous sommes d'avis que les différentes études scientifiques en cours, ainsi que le nouveau projet de révision de la LAMal, permettront de faire un pas de plus en direction d'une stabilisation des coûts de la santé. Nous nous permettons de relever ici que même si ce sont les hausses des primes qui retiennent à juste titre toute notre attention, il serait par contre également réaliste de reconnaître l'amélioration constante des prestations et la grande qualité des soins prodigués dans notre pays. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la Suisse se place régulièrement en tête des études comparatives dans le domaine des prestations de soins. Cette qualité a un prix, certes trop élevé lorsqu'il s'agit de régler les factures de primes, mais combien apprécié lorsque l'accès aux soins peut se faire dans des délais beaucoup plus courts que dans bon nombre d'autres pays. Dans le domaine de la santé, caisse unique ou pas, l'assuré suisse ne pourra jamais rouler en Rolls-Royce et payer pour une deux-chevaux. En l'état, les chemins de la caisse unique nous paraissent bien aventureux. Un seul exemple suffit pour s'en convaincre. En effet, les partisans de la caisse unique promettent des économies de 250 millions de francs à 1 milliard de francs sur les seuls frais administratifs. Actuellement, les frais administratifs des caisses-maladie se montent à un peu plus de 1 milliard de francs. Si on arrive à économiser 1 milliard sur 1 milliard de frais globaux administratifs, c'est que 1+1 ne font pas 2 dans les bureaux de M. Maillard. Ces chiffres montrent que ceux qui réclament une caisse unique ne savent pas eux-mêmes où nous mènerait leur nébuleux projet. S'engager aujourd'hui pour analyser la création d'une caisse unique nous paraît donc largement prématuré. Conscients que le système de caisse-maladie ne donne pas entièrement satisfaction, mais convaincus que les pistes permettant une amélioration du système en place ne sont pas toutes explorées, une grande majorité du groupe démocrate-chrétien refusera ce postulat, tout en vous invitant à en faire de même.

Butty Dominique (*PDC/CVP, GL*). Je tiens en préambule à m'excuser auprès de mes aïeux, étant un PDC de la quatrième génération et prendre la parole pour venir au secours de M. Rey et de M. Mauron doit leur faire, malgré leur état, tout drôle. En effet, le libellé du postulat a été beaucoup combattu. J'ai tout de même noté qu'il est demandé une analyse sur la possibilité, ce qui m'a convaincu du bien-fondé de ce postulat. L'assurance-maladie est un problème cantonal, fédéral voire mondial, à constater les difficultés rencontrées par M. Obama et d'autres dirigeants du monde actuel. Je suis très touché par cette problématique qui affecte les plus faibles de la société. Notre niveau de société ne se mesure-t-il pas à l'aune de notre soutien aux plus faibles? Ces derniers ne rassemblent pas uniquement ceux qui sont atteints dans leur santé, mais également ce petit peuple de soignants qui apportent soins et empathie aux victimes de la vie. Le prix de l'assurance-maladie est insupportable pour la majorité de nos citoyens et l'augmentation de la part de l'Etat n'en est qu'un symptôme. Le problème n'est certes pas simple, et je rejoins l'avis du gouvernement qui veut attendre une étude sur la possibilité de la création d'une caisse unique. Je vous encourage à accepter ce postulat dans ce sens. Notre parti est dynamique et refusera de gastéropodiser le dossier et mettra tout en œuvre afin que des mesures strictes et dynamiques encadrent le système actuel qui n'a jamais su gérer ses coûts. La mise en œuvre de sociétés pervertissant le système en entreprises commerciales n'en est que la pointe de l'iceberg ou la démonstration par l'absurde de nos errances. Il est du devoir de chacun qui est emporté dans ce système efficace mais trop cher, de rechercher des économies sans prêter l'action. Je vous encourage à aider la mise en place de conditions cadre et à accepter ce postulat.

Mauron Pierre (*PS/SP, GR*). M. le Député Butty peut se rassurer, ses aïeux seront fiers de lui. Il a une attitude brave et je l'en remercie. J'ai également une pensée pour les aïeux de M. Michel Buchmann qui n'est plus ici avec nous et qui, j'en suis sûr, aurait également soutenu notre postulat. Ce postulat est simple. Il pose le constat que quelque chose ne va pas. Il constate qu'une situation actuelle n'est plus tenable. A partir de là, il demande qu'une étude soit faite pour analyser une certaine proposition qui n'en exclut d'ailleurs pas d'autres. Lorsqu'il y a une proposition d'étude, la voie de la caisse unique est alléguée, ce n'est qu'une possibilité. Pour ma part, je suis convaincu que ceci pourrait être la panacée. Vous n'êtes pas obligés d'en être convaincus pour accepter ce postulat. Le Conseil d'Etat partage ce point de vue. Il attend d'autres rapports, celui de la CDS notamment, et va ensuite faire le tri. Il y a des arguments pour et des arguments contre. C'est sur la base de ces arguments que vous pourrez ensuite décider en toute connaissance de cause. La société idéale, respectivement le modèle que l'on veut, pourrait être représentée par la Suva. Dans son rapport 2009 établi au mois de juin, la Suva, qui emploie 3000 personnes à Lucerne et qui a 2 millions d'assurés, nous dit que sur chaque franc investi par les assurés à la Suva, 95 centimes leur sont redistribués sous forme de prestations. Dans le cadre des assurances privés, ce

ne sont que 80 centimes qui sont redistribués. On voit déjà la différence de ce modèle Suva qui fait peur, mais qui pourtant peut être considéré comme un exemple phare. Il s'agit d'une possibilité et non pas d'une obligation de le suivre. M. Losey nous dit qu'il ne faut pas mettre la charrue avant les bœufs. C'est justement l'inverse qu'il a avec le postulat. D'abord, on analyse, on examine toutes les pistes et ensuite on va décider. J'ai aussi aimé l'intervention selon laquelle nous avions des gens dans le canton très compétents en matière d'assurances sociales, je pense à M^{me} Thérèse Meyer et à M. Jean-François Steiert. Ils sont très compétents et le dernier cité d'ailleurs est un fervent supporter de la caisse unique, puisqu'il pense lui aussi que ce sera la panacée. Avant de voter et de trouver une solution, il faut analyser. C'est ce que l'on demande au Conseil d'Etat avec toutes les pistes qui sont ouvertes. Le Conseil d'Etat devra rendre un rapport que nous ne voterons pas qui peut aller dans un sens ou dans un autre. Nous sommes prêts à en tirer toutes les conséquences. C'est pour cela que nous demandons cette analyse.

Brodard Vincent (*PS/SP, GL*). Pour ne pas laisser une affirmation qui a été faite tout à l'heure par notre collègue Claudia Cotting concernant la Suva, je complète ce que vient de dire le collègue Pierre Mauron. La Suva n'a pas du tout le monopole en ce qui concerne l'assurance-accidents. Elle est aussi confrontée dans tout un tas de domaines à la concurrence des assureurs privés qui sont d'ailleurs extraordinairement bien représentés au parlement fédéral. Elle est tout à fait de la même manière confrontée à cette concurrence. Je ne voulais pas que cette information reste sans réponse.

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. En novembre dernier, les Fribourgeois et Fribourgeoises ont subi le choc de l'augmentation des primes de caisses-maladie, primes qui deviennent de plus en plus lourdes à gérer dans le ménage familial. Même si nos primes restent en-dessous de la moyenne suisse, il n'en demeure pas moins un problème. Le Conseil d'Etat constate avec les députés Mauron et Rey que le système actuel ne donne pas tout à fait satisfaction. Vous l'avez vu dans le cadre de la réponse du Conseil d'Etat, toute une série de travaux sont en cours, notamment les travaux de la Conférence régionale des cantons de Suisse orientale, plus les travaux de la CDS. Dans le cadre de la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales, nous avons décidé d'attendre ce rapport demandé par la conférence régionale des cantons de Suisse orientale pour éventuellement analyser les conséquences de ce rapport. D'autre part, au niveau fédéral, M. Burkhalter est en train de travailler sur une révision de la LAMal et nous attendons un projet de révision et une ordonnance pour la fin de cette année. On constate qu'il y a des réflexions qui sont menées. Le système actuel va dans un mur. On voit que le système de concurrence pose un certain nombre de problèmes. Je rappelle que l'année dernière, c'est 1,2 million d'assurés qui ont changé de caisse-maladie. C'est ce qui a été voulu par le système de concurrence avec pour conséquence entre 300 et 500 millions de frais administratifs qui ont été occasionnés

par ces changements. Il faut savoir que les réserves des assurés restent dans les anciennes assurances et que la nouvelle assurance doit constituer de nouvelles réserves. C'est ici que l'on a de gros problèmes. Ceci cause des problèmes de réserves cantonales. Si Fribourg est relativement épargné par la problématique des réserves cantonales, puisque l'on est juste aux limites des pourcentages de réserves fixées par la Confédération, on pourrait tout à coup, suite à des transferts de caisse-maladie, se retrouver face à des problèmes importants. Nous avons tout de même dans ce canton des assurances qui sont en-dessous de la réserve. Nous devons compenser ces réserves. Ceci va nous poser un certain nombre de problèmes.

Une autre difficulté est celle de la chasse aux bons risques à laquelle s'adonnent les assureurs et le racolage des nouveaux clients avec des frais administratifs extrêmement importants qui sont occasionnés par tous ces téléphones que vous avez sûrement toutes et tous reçus. La moyenne des frais administratifs des assurances dans notre canton se situe à 135 francs. Il faut savoir que l'on a des assurances à plus de 300 francs par assuré.

Le Conseil d'Etat aujourd'hui ne souhaite pas se positionner pour ou contre une caisse unique. Il souhaite analyser et attendre les différents travaux qui sont effectués à la CDS, dans la conférence suisse et à la CLASS. Il désire aussi attendre les propositions que M. Burkhalter va nous faire, notamment les pistes qu'il a évoquées pour solutionner la problématique des réserves cantonales. On attend également de voir quelles sont les propositions pour fixer des coûts de santé qui soient réellement ceux qui sont occasionnés dans le canton et que les primes couvrent les coûts de santé occasionnés dans le canton. On attend tous ces éléments pour pouvoir se positionner sur la demande faite dans ce postulat. Ce que nous vous demandons aujourd'hui, c'est d'accepter ce postulat, de nous laisser faire l'analyse très attentive des différentes études en cours et qu'il y ait une discussion dans ce parlement en fonction de l'ensemble des éléments que nous aurons récoltés. Je rappelle que s'il devait y avoir un projet de caisse unique, ça passera automatiquement par des modifications au point de vue fédéral, puisqu'il n'y a aucune base actuellement dans la législation fédérale qui autoriserait un canton à partir avec un projet de caisse unique. Le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur la question de la caisse unique, mais il souhaite simplement pouvoir analyser les différents travaux et faire une réflexion par rapport à cette proposition.

C'est avec ces remarques que je vous invite à entrer en matière et à accepter ce postulat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 40 voix contre 35. Il y n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC/CVP), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grand-

jean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 40.*

Ont voté non:

Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Coting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Etter (LA, PLR/FDP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 35.*

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

Motion M1102.10 Jean-Daniel Wicht (répartition des frais d'entretien des carrefours giratoires éditaires)¹

Prise en considération

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). Les giratoires font leurs preuves dans notre canton sur le plan de la sécurité et de la fluidité du trafic depuis plus de vingt ans. Leur nombre a fortement augmenté ces dernières années et régulièrement à l'avenir il sera nécessaire de les entretenir, voire de les assainir. La pratique actuelle veut que la totalité de la surface du revêtement d'un giratoire est à charge d'entretien de la commune s'il s'agit d'un carrefour éditaire. A chaque nouveau carrefour éditaire construit sur une route cantonale, l'Etat voit une diminution des frais d'entretien de son réseau. J'estime que cet état de fait n'est pas juste et ma motion vise à corriger cette problématique. La solution visant à répartir les frais au prorata des charges de trafic me paraissait au premier abord plus juste, mais après discussion avec M. le Commissaire du gouvernement et l'ingénieur cantonal, je concède que cette manière de faire serait plus compliquée et trop pénalisante pour le canton financièrement. Je tiens à remercier le Conseil d'Etat qui partage mon avis qu'une plus équitable répartition des frais d'assainissement et d'entretien des carrefours giratoires éditaires doit être prise en compte. La prise en charge des frais théoriques du ruban couvert par le giratoire éditaire me paraît dès lors être un très bon compromis. Sur ces considérations, je vous invite, chers collègues, à soutenir ma

¹ Déposée et développée le 16 juin 2010, *BGC* p. 1055; réponse du Conseil d'Etat le 16 novembre 2010, *BGC* décembre p. 2385.

motion conformément aux propositions du Conseil d'Etat.

Etter Heinz (PLR/FDP, LA). Die Freisinnig-demokratische Fraktion kann sich den Überlegungen des Staatsrates anschliessen und wird einstimmig die Motion im Sinne des Staatsrates unterstützen.

Vial Jacques (PDC/CVP, SC). Selon la présente motion de mon collègue Wicht, dans dix à quinze ans, lorsque l'on devra refaire le bitume, par exemple des deux magnifiques giratoires situés à l'entrée et à la sortie du Mouret, l'Etat participera à ces travaux, alors que ce n'était pas le cas actuellement. Selon la proposition du Conseil d'Etat, le montant de sa participation se calculera de la façon suivante. L'Etat déterminera le prix de la bande de roulement en ligne droite à travers le giratoire et les autres coûts seront à la charge des autres branches arrivant à ce point, communes, zones industrielles ou zones sportives. Par contre, l'Etat s'oppose au comptage sur chaque branchement qui compliquerait inutilement l'équation. Le groupe démocrate-chrétien est favorable à ce fractionnement. Il considère l'argumentation visant à une simplification du mode de calcul très souhaitable et rejoint en cela les conclusions du Conseil d'Etat. Il se prononcera en très grande majorité pour l'acceptation de la motion, avec le fractionnement, et refusera le principe de proportionnalité du trafic. Je vous invite à faire de même.

Genoud Joe (UDC/SVP, VE). Cette motion de notre collègue député Jean-Daniel Wicht est une réalité de ce qui se passe dans les carrefours giratoires édilitaires. Dans ces giratoires, grands ou petits, on peut remarquer les dégâts qu'ils subissent, soit par un fluage du revêtement suite à de grosses chaleurs, soit une dislocation des pavés entourant les ronds-points ou encore des entretiens généraux, tout comme bien précisé dans la motion. Les travaux d'exploitation annuels des giratoires coûtent un certain montant, mais les travaux de rénovation d'un giratoire sont très onéreux. La réponse du Conseil d'Etat propose de scinder en deux cette motion. Ceci me convient très bien. Le groupe de l'Union démocratique du centre accepte à l'unanimité la conclusion du Conseil d'Etat et vous demande d'en faire de même.

Aebischer Bernard (PS/SP, SC). Dans sa réponse, le Conseil d'Etat nous propose de nuancer les deux aspects de la motion du député Jean-Daniel Wicht. Dans sa conclusion, il propose de fractionner cette motion et d'accepter la modification de la loi sur les routes pour plus d'équité, mais de rejeter la proposition d'une nouvelle répartition des frais d'assainissement des carrefours. Le groupe socialiste soutiendra la proposition du Conseil d'Etat.

Godel Georges, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Permettez-moi de remercier le motionnaire et l'ensemble des députés qui sont d'accord avec la réponse du Conseil d'Etat. M. le Député Wicht demande l'application de l'article 25 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1967

sur les routes. Cet article est contredit par l'article 61 alinéa 3 du règlement d'exécution, qui allait dans le sens suivant. Lorsque le giratoire est construit selon la législation par rapport aux répartitions des frais, lorsqu'il y a assainissement, respectivement réparations, on s'arrête avant le giratoire et on reprend les frais après le giratoire. L'ensemble des frais est donc à charge des communes. Il est vrai qu'après examen de la situation, respectivement discussion avec le motionnaire, nous avons constaté qu'il était juste de prendre la largeur de la route qui appartient à l'Etat. C'est une règle de trois par rapport au mètre construit ou assaini. La réponse va dans ce sens. Je conclus en disant que les discussions que nous avons eues avec le motionnaire réconfortent l'ensemble des partenaires, à savoir l'Etat et le motionnaire. Je vous demande d'en faire autant.

– Au vote, le fractionnement de cette motion est accepté par 57 voix contre 1 et 3 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), 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), Rime (GR, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). Total: 57.

A voté non:

Ducotterd (SC, PDC/CVP). Total: 1.

Se sont abstenus:

Crausaz (SC, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB). Total: 3.

– Au vote, la prise en considération de la motion (principe de la répartition des frais en fonction de la surface) est acceptée par 61 voix contre 0 et 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Gobet (GR, PLR/

FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), 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), Rime (GR, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 61.*

S'est abstenu:

Crausaz (SC, PDC/CVP). *Total: 1.*

– Au vote, le principe de la répartition des frais en fonction de la charge de trafic est refusé par 58 voix contre 4 et 2 abstentions.

Ont voté oui:

Cardinaux (VE, UDC/SVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP). *Total: 4.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brodard V. (GL, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), 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), Rime (GR, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 58.*

Se sont abstenus:

Crausaz (SC, PDC/CVP), Thévoz (FV, ACG/MLB). *Total: 2.*

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

Postulat P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach

(Raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins)¹

Prise en considération

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). En vertu de l'article 11 alinéa 1 de la loi concernant les conventions intercantionales, la Commission des affaires extérieures (CAE) prend position avant la prise en considération d'un instrument parlementaire portant sur la collaboration intercantonale. C'est aujourd'hui une première, c'est pour cela que je précise la base légale dans mon introduction. La CAE a dès lors analysé le postulat des députés Rime et Marbach dans sa séance du 1^{er} juillet 2010. C'est la première fois depuis l'introduction de la loi que la Commission prend ainsi position sur un postulat. La prise de position de la CAE doit se limiter aux aspects proprement intercantonaux d'un dossier. Elle se détermine dès lors de la manière suivante:

1. La Commission constate que les solutions proposées par les postulants ne nécessitent pas la conclusion de nouvelles conventions intercantionales soumises à l'approbation du Grand Conseil.
2. La CAE ne formule donc pas de recommandations relatives à la prise en considération de ce postulat, du point de vue des relations intercantionales.
3. Sur un plan plus général, la Commission ne peut toutefois qu'encourager les gouvernements concernés à œuvrer en faveur de l'amélioration de la collaboration intercantonale en matière de transports.

Marbach Christian (PS/SP, SE). Ich bin mir bewusst, dass im Bereich des öffentlichen Verkehrs in den letzten Jahren einiges unternommen wurde und dass der Staatsrat den Ausbau des Angebots unterstützt und vorantreibt. Der Ausbau und die Modernisierung des S-Bahn-Netzes bis 2014 sind ein ganz bedeutender Schritt dazu. Wir alle wissen, dass der ÖV nicht einfach am Bahnhof aufhört. Daher zielt unser Postulat dahin, die Feinverteilung des öffentlichen Verkehrs ab dem Bahnhof zu überprüfen und mögliche Verbesserungen aufzuzeigen. Ähnlich wie beim Gedeihen eines Baumes wichtig ist, neben dem Stamm gesunde Äste und Zweige zu haben, damit die Früchte wachsen und auch geerntet werden können.

In diesem Sinn erhoffen wir uns mit unserem Postulat eine Ergänzung zum bisher Unternommenen in folgenden drei Punkten:

1. Die Anschlüsse an weiter entfernt gelegene Ortschaften und Täler sollen überprüft und wo nötig angepasst werden können, damit eine Alternative zum Privatfahrzeug – ich denke hier vor allem an jüngere und ältere Personen – möglich wird.

¹ Déposé et développé le 21 mai 2010, BGC p. 879; réponse du Conseil d'Etat le 26 octobre 2010, BGC décembre p. 2391.

2. Beim öffentlichen Verkehr innerhalb der Agglomerationen sollen mögliche Schwächen aufgedeckt und behoben werden. So schrecken zum Beispiel in der Stadt Freiburg die unsäglichen und komplizierten und kein Kleingeld zurückgebenden Billettautomaten nach wie vor Leute vom Benutzen der Busse ab. Auch im Park&Ride-Bereich braucht es zusätzliche Überlegungen.
3. Es stellt sich die Frage, wie weit der Tarifverbund in Richtung Lausanne weiter ausgebaut und verbessert werden könnte.

Selbstverständlich werden wir das nachfolgende Postulat von unseren Kollegen Menoud und Romanens, welches in die gleiche Richtung zielt, unterstützen. Ich bitte Sie daher um Zustimmung, damit dieses gemeinsam mit dem Postulat Hänni vom Staatsrat bearbeitet werden kann.

Rime Nicolas (*PS/SP, GR*). Pour commencer, je remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse. Je ne vais pas répéter les propos de mon collègue Marbach, mais je tiens à y apporter un complément. La mise en place de la première étape du RER aura pour conséquence de déplacer le transport régional de l'axe Bulle–Romont du rail à la route, soit du train au bus. Dès lors et en cas d'acceptation de ce postulat, je demande au Conseil d'Etat d'apporter une attention particulière à cet axe dans la nouvelle offre de bus et d'étudier parallèlement la possibilité de maintenir un certain nombre de trains régionaux flirtant ainsi avec le RER. Avec ces considérations, je vous invite à soutenir ce postulat.

Geinoz Jean-Denis (*PLR/FDP, GR*). Je m'exprime une seule fois sur les deux postulats inscrits au programme, à savoir le postulat Rime-Marbach concernant le raccordement au réseau RER et le postulat Menoud-Romanens concernant l'avenir des transports publics au profit des trois districts du sud. Les considérations du groupe libéral-radical sont les suivantes:

Il est important de se préoccuper de l'offre des transports publics dans les agglomérations, vers les vallées périphériques et dans le sud du canton. Quand les postulats ont été déposés, les sujets soulevés faisaient la une des journaux et naturellement, les instances en charge du dossier étaient déjà parfaitement au clair des attentes de la population. Enfin, la question qui fait débat au sein du groupe libéral-radical concernait l'utilité du dépôt de ces postulats en pleine phase des travaux. Dès lors, durant nos travaux de préparation, une faible majorité du groupe libéral-radical s'opposait à la prise en compte de ces postulats, non pas en vertu de leur contenu mais par leur peu d'influence à ce stade des travaux.

Cardinaux Gilbert (*UDC/SVP, VE*). Le groupe de l'Union démocratique du centre soutient ce postulat dans le sens de la réponse du Conseil d'Etat. Dans le projet RER, on a mis la priorité dans la liaison Bulle–Romont–Fribourg, ce qui est normal, mais n'a-t-on pas négligé, même oublié peut-être, l'amélioration de la liaison avec Palézieux pour le sud du canton? Palézieux est une gare stratégique entre Fribourg et

Lausanne, avec des horaires réguliers donc je pose la question au Commissaire du Gouvernement.

Collomb Eric (*PDC/CVP, BR*). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance du postulat de nos collègues Nicolas Rime et Christian Marbach, lesquels souhaitent connaître les intentions du Conseil d'Etat quant à la réorganisation de l'offre en transports publics à l'intérieur des agglomérations et vers les localités et régions périphériques. La problématique du raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées revêt une importance capitale. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler ici le décret du 17 septembre 1999 qui prévoit expressément qu'il y a lieu d'assurer des liaisons performantes entre le centre cantonal, les centres régionaux et les agglomérations voisines et donc, de continuer à assurer une desserte régionale adaptée aux besoins régionaux en déplacements. Le postulat de notre ancien collègue Charly Haenni, qui réclamait un rapport sur la politique cantonale des transports, a été accepté par ce Parlement le 5 novembre 2008. Les interrogations soulevées dans le postulat qui nous occupe aujourd'hui trouveront réponse dans le très attendu rapport global sur la politique des transports, dont la publication est prévue pour le début de l'année 2011. Dans un souci d'éviter une prolifération de rapports traitant de problématiques très similaires, nous saluons l'initiative du Conseil d'Etat qui propose de donner suite au souhait exprimé par les postulants dans le même rapport que celui relatif au postulat traitant de la politique cantonale des transports. C'est avec ces quelques considérations que le groupe démocrate-chrétien vous invite à accepter ce postulat.

Mutter Christa (*ACG/MLB, FV*). Le groupe Alliance centre gauche aimerait également soutenir les deux postulats et je ne vais pas répéter tous les arguments qui ont été avancés. Il nous paraît aussi judicieux de les traiter en un seul rapport qui explique la planification du Conseil d'Etat concernant les transports publics dans toutes les régions, pour ne pas susciter encore des postulats qui pourraient traiter d'autres régions que le sud ou d'autres aspects que l'agglomération et la périphérie, et pour expliquer peut-être plus en détail la planification et l'état des travaux actuels.

Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi. Tout d'abord merci beaucoup aux différents intervenants pour leurs prises de position. Vu le temps limité à disposition, je vais faire part de mes propos avec la vitesse RER et je me limiterai à vous dire que nous partageons tout à fait les préoccupations des postulants et nous proposons dès lors de l'accepter. Il a été dit par plusieurs intervenants qu'on devrait pouvoir avoir une vue d'ensemble et le Conseil d'Etat a l'intention de vraiment traiter ces différents postulats si possible dans un seul rapport. On doit vous soumettre très prochainement, notamment ce rapport sur le postulat Haenni, mais aussi sur d'autres postulats qui visent plus ou moins dans la même direction. Cela nous permettra de faire vraiment un débat général sur l'avenir des transports publics dans le canton de Fribourg au début de l'année prochaine. Dans ce contexte, on

n'oubliera pas non plus les différentes questions et les différentes régions comme le M. le Député Cardinaux l'avait souligné tout à l'heure. Avec ces quelques remarques, je vous prie d'accepter ce postulat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 51 voix contre 9. Il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gendre (SC, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeli (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP). *Total: 51.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Morand (GR, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP). *Total: 9.*

Se sont abstenus:

Feldmann (LA, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 3.*

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

Postulat P2077.10 Eric Menoud/Jean-Louis Romanens

(étude et propositions quant à l'organisation et l'avenir des transports publics, au profit des trois districts du sud du canton)¹

Prise en considération

Menoud Eric (PDC/CVP, GR). Tout d'abord, je remercie le Conseil d'Etat de prendre en considération ce postulat que nous avons déposé avec M. Jean-Louis Romanens, dont l'objectif est orienté sur l'organisation et l'avenir des transports dans le sud fribourgeois. Aujourd'hui, il existe comme vous le savez, une très forte volonté de développer les transports publics. Cette réponse est de bon augure et permettra aux TPF d'agir sur le long terme. La mise en place du RER va guider la marche à suivre du développement des transports fribourgeois ces prochaines années, voire ces

prochaines décennies. Comment concilier le réseau de bus avec le système ferroviaire? Dans le contexte actuel, il me paraît indispensable d'intégrer la desserte des régions décentrées dans les réalisations visant à relier rapidement les grands centres, pour des raisons économiques d'abord, mais aussi pour renforcer la cohésion et l'attractivité de toutes les régions de notre canton. Le nouveau directeur des TPF partage également ce point de vue dans un entretien accordé au journal La Gruyère. Au profit d'une meilleure liaison entre les grands centres, il ne faut surtout pas affaiblir l'offre ferroviaire régionale. N'oublions pas que le chemin de fer utilise une énergie que nous maîtrisons et qu'il assure une desserte de base fiable des villages desservis. N'oublions pas également que les crises pétrolières qui viennent de temps à autre nous rappellent la fragilité et la dépendance de notre approvisionnement. A cet égard, il me paraît indispensable de maintenir toutes les régions entre Bulle et Romont, et éventuellement aussi également les régions décentralisées. Pourquoi ne pas aller plus loin? Nos ancêtres, au 20^e siècle, ont osé prendre le risque d'investir des montants considérables pour l'époque dans les infrastructures ferroviaires. Qu'avons-nous fait depuis si ce n'est d'entretenir les réseaux? Nous avons même réussi à en supprimer certains. Pourquoi ne pas avoir l'audace et préparer l'avenir, pourquoi pas une double voie par exemple sur l'axe Bulle-Romont? Cette question mérite d'être posée et surtout analysée.

Schorderet Edgar (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien soutient la prise en considération du postulat de nos collègues Menoud et Romanens avec les remarques suivantes. La mobilité constitue effectivement une des bases essentielles au développement de notre canton sur tous les plans et mérite dès lors une telle étude. Nous demandons également, comme l'a dit tout à l'heure M. le Commissaire, qu'une étude globale sur les transports soit effectuée sur l'ensemble du canton. Par contre que celle-ci n'émane pas seulement d'une Direction mais qu'elle tienne compte des différents modes de transport qui doivent être complémentaires et non en opposition. Pas plus la route contre le rail que la voie étroite contre la voie normale. De même, il s'agit de viser une répartition modale qui tienne compte de la réalité du terrain. Il s'agit dès lors de s'intéresser également à la demande en mobilité et non seulement à parler de l'offre. Le but visé doit être avant tout une réponse aux besoins et désirs de la plus grande partie de la population. Finalement, le but de l'étude ne peut être celui de simplement satisfaire les députés. Elle doit aboutir à des éléments de vision concrets, c'est-à-dire avec du réalisme et en fixant des priorités. Quand on sait qu'on vient d'achever la H189 à Bulle, quand on sait que le grand chantier de la Poya est en cours, que d'autres chantiers justement comme le RER, comme la route Romont-Vaulruz, comme celle de Marly-autoroute etc. sont en projet, il faudra bien fixer les priorités, on ne pourra pas tout faire. Je vous remercie de soutenir ce postulat.

Frossard Sébastien (UDC/SVP, GR). Le titre du postulat Menoud-Romanens demande d'étudier l'avenir

¹ Déposé et développé le 18 juin 2010, BGC p. 1060; réponse du Conseil d'Etat le 2 novembre 2010, BGC p. 2394.

des transports publics du sud du canton. Le groupe de l'Union démocratique du centre prendra en considération à l'unanimité ce postulat, mais nous demandons un rapport sur la vision du Conseil d'Etat, de l'offre en transports publics dans tout le canton. A titre personnel, je suis un peu surpris de la réponse du Conseil d'Etat qui dit que le train par rapport au bus présente de meilleurs résultats en termes de sécurité, de ponctualité et de confort pour les passagers. Moi qui habite à 3 kilomètres de la gare de Sâles, là où le RER passera mais ne s'arrêtera plus, je prends cette phrase comme un dénigrement envers les usagers qui prennent actuellement le train omnibus dans les gares entre Bulle et Romont, car désormais ils se déplaceront en bus avec moins de sécurité, moins de ponctualité et moins de confort.

Thévoz Laurent (ACG/MLB, SC). J'aimerais juste partager avec vous une inquiétude que je ne vois pas reflétée dans les deux postulats qui ont été présentés. A l'heure de la mise en place de réseaux de transports publics, il est sûr que chacun y va de sa demande. Il faudrait que le réseau passe devant chez chacun et on fait des propositions du genre plus de la même chose, plus de réseaux pour ces régions-ci et ces régions-là. Or, j'aimerais quand même qu'on se rende compte que le canton de Fribourg a une particularité entre autres, c'est d'avoir des régions à faible densité et des régions à population dispersée. C'est un fait qui ne va pas changer demain, ça va rester comme cela encore pendant longtemps. Donc ma question est, pour ces régions-là, est-ce qu'on ne doit pas, au lieu de faire plus de la même chose, penser à plus de solutions innovantes et nouvelles? Vous savez peut-être que dans la Broye par exemple, il y a une solution de type Publicar qui est valable seulement dans la Broye vaudoise et non fribourgeoise. Cela conduit à des paradoxes du genre on voyage avec ce transport-là jusqu'à la gare de Romont, là le transport vous laisse parce qu'il vient du canton de Vaud et il n'a pas le droit de vous monter jusqu'au cœur de la ville, jusqu'au sommet de la colline. Ces solutions-là existent dans d'autres régions, dans le Jura vaudois par exemple et je trouverais important que le canton s'occupe aussi de ces modes de transports publics qui sont basés sur le partage, individuel ou collectif peu importe, mais qui permettent en fait d'imaginer d'autres solutions de transports collectifs pour ces régions-là.

Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi. Merci beaucoup pour vos interventions et pour votre soutien à ce postulat. J'aimerais dire que le RER fribourgeois est quand même une mesure très importante dans la mise en place de cette épine dorsale des transports publics, mais il faut aussi pouvoir avoir une meilleure desserte des régions un peu plus éloignées pour vraiment pouvoir amener les utilisateurs des transports publics aux différentes gares. Il a été fait mention de cette étude globale et comme je l'ai dit avant, on doit vraiment faire une étude globale et avoir une vue d'ensemble. Mais j'aimerais quand même dire que dans ce contexte-là, on se concentrera en premier lieu sur les transports publics, on ne peut

pas aller trop large. Le Conseil d'Etat a décidé de faire en sorte de créer un service de la mobilité à partir de 2012 au sein de la DAEC, où il y aura vraiment la possibilité de réaliser ces synergies entre les routes et les transports publics. Encore une dernière remarque, pour ce qui concerne l'idée de M. Thévoz, qui a à 100% raison, nous voulons aussi intégrer des solutions comme par exemple le Publicar ou d'autres solutions innovantes dans ces réflexions dont on pourra discuter au début de l'année prochaine. Je vous prie de bien accepter ce postulat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 50 voix contre 6. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 50.*

Ont voté non:

Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Morand (GR, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Thürlér (GR, PLR/FDP). *Total: 6.*

Se sont abstenus:

Bachmann (BR, PLR/FDP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP). *Total: 4.*

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

Elections

Résultats des scrutins organisés en cours de séance

Un membre du Conseil de la magistrature, en remplacement de M^{me} Anne Colliard

Bulletins distribués: 83; rentrés: 80; blancs: 10; nul: 0; valables: 70; majorité absolue: 36.

Est élu M. Fabien Gasser par 70 voix.

Un membre du Conseil de la magistrature, en remplacement de M. Jean-Frédéric Schmutz

Bulletins distribués: 82; rentrés: 78; blancs: 6; nul: 0; valables: 72; majorité absolue: 37.

Est élu *M. Jean-Bernard Meuwly* par 38 voix.

A obtenu des voix M^{me} Claudine Lerf-Vonlanthen:
34.

- La séance est levée à 17 h 00.

La Présidente:

Solange BERSET

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

Quatrième séance, vendredi 10 décembre 2010

Présidence de M^{me} Solange Berset, présidente

SOMMAIRE: Communications. – Assermentation.
– Projet de loi N° 221 concernant l’approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales; entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures et vote final. – Rapport N° 219 sur le postulat P2049.09 François Roubaty (sécurité des usagers dans les ascenseurs); discussion. – Rapport N° 220 sur le postulat P285.05 Antoinette Badoud/André Masset (nécessité d’un établissement pour femmes correspondant à la Sapinière); discussion.
– Clôture.

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 98 députés; absents: 12.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Pascal Andrey, Vincent Brodard, Charles Brönnimann, Dominique Butty, Alex Glardon, Guy-Noël Jelk, Yves Menoud, Valérie Piller, Katharina Thalmann-Bolz, Parisima Vez, Rudolf Vonlanthen, Emanuel Waeber.

Le Conseil d’Etat est présent in corpore.

Communications

La Présidente. Je vous informe que M. Stefano Vernaglione, huissier du Grand Conseil, effectue sa dernière journée au sein de notre plenum. En effet, il a l’opportunité de poursuivre sa carrière professionnelle au sein d’une fiduciaire. Je lui souhaite donc, en mon nom personnel et en votre nom à toutes et tous, bon vent pour la suite. Je lui adresse de sincères remerciements pour sa disponibilité et sa gentillesse. Je vous propose qu’on l’applaudisse. (*Applaudissements*).

– Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Assermentation

Assermentation de M^{mes} et MM. Christiana Dieu-Bach, Markus Julmy, Michel Wuilleret, Felix Baumann, Catherine Mossier, Sandro Cramer, Katja Furrer, Liliane Hauser et Seraina Rohner Stulz, élu-e-s par le Grand Conseil lors des sessions de novembre et de décembre 2010.

– Il est passé à l’assermentation selon la formule habituelle.

La Présidente. Mesdames et Messieurs, vous venez d’être assermenté-e-s pour votre nouvelle fonction. Au nom du Grand Conseil, je vous souhaite beaucoup de satisfaction dans l’exercice de ce mandat et vous je vous félicite encore une fois pour votre nomination à cette fonction. (*Applaudissements*).

Projet de loi N° 221 concernant l’approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales¹

Rapporteur: **Markus Bapst** (*PDC/CVP, SE*).

Commissaire: **Anne-Claude Demierre, Directrice de la santé et des affaires sociales.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. La présente loi d’adhésion à la convention intercantonale relative aux institutions sociales est nécessaire suite à l’introduction de la RPT. Le concordat a donc une portée nationale et concerne tous les cantons. L’objectif du concordat est d’assumer le flux des personnes concernées entre les cantons, respectivement entre les institutions, et de s’assurer ou de régler le financement. Le canton de Fribourg a adhéré à la convention en 2004. Entre-temps, la convention a fait ses preuves. Les modifications proposées n’ont pas, en tout cas pas pour le moment, d’incidences budgétaires ou en personnel car le canton applique déjà ces principes dans la pratique. Il s’agit donc «de légaliser» la pratique actuelle en adhérant, respectivement en acceptant les modifications de cette convention.

Neben zahlreichen redaktionellen Anpassungen des Konkordatstextes gibt es auch Änderungen bei der Finanzierung von Institutionen in Folge des Rückzugs der IV als Folge des NFA. Weiter wird die Kostenübernahmegarantie der Wohnkantone für Einzelfälle präzisiert.

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten empfiehlt dem Grossen Rat einstimmig, das Gesetz über den Beitritt, respektive die Genehmigung dieser Änderungen der IVSE anzunehmen.

J’ai encore une remarque de la commission, soit de nouveau que la traduction française est mauvaise. Aux yeux de la commission, ceci est un problème au niveau de la forme, ce n’est pas beau, mais il y a quand

¹ Message pp. 2341ss.

même un risque inhérent d'insécurité légale et la commissaire du Gouvernement a garanti à la commission qu'elle fera remarquer ce problème. Au niveau de la Conférence suisse, on constate de nouveau ces problèmes; on a déjà eu ça pour le concordat ViCLAS où la commission a fait les mêmes remarques. On espère que cela ne se reproduira pas dans le futur. Cette convention sera profondément retravaillée et en tout cas dans ce contexte on souhaite que ces textes seront mieux traduits dans les autres langues du pays, il y en a encore d'autres dans ce pays.

La Commissaire. Dans notre canton, nous avons un excellent réseau institutionnel qui comprend les maisons d'éducation, les établissements des domaines du handicap adultes, de la dépendance et de la formation scolaire spécialisée. Cependant, nous devons parfois recourir à des placements hors canton, soit pour des raisons linguistiques, soit pour répondre à des prises en charge spécifiques à un type d'handicap, prises en charge que nous n'offrons pas dans le canton, ou alors d'autres cantons recourent aux institutions fribourgeoises. Nous avons aujourd'hui 178 fribourgeois et fribourgeoises qui sont placés à l'extérieur du canton, enfants et adultes.

En 2004, le canton de Fribourg a adhéré à la convention intercantonale relative aux institutions sociales, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 afin justement de faciliter les placements hors canton. L'assise ayant été négociée en 2002, elle ne prenait en compte ni les conséquences de la RPT, ni la nouvelle loi fédérale sur l'AVS et les PC de 2006. Par ailleurs, il y avait lieu d'assurer également la compatibilité entre l'assise et l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. C'est pourquoi le comité de la Conférence a décidé d'adapter l'assise à ces nouveaux éléments et les modifications ont été approuvées en 2007. En parallèle, le comité de la Conférence a lancé une réflexion pour modifier de façon plus conséquente l'assise. La Direction avait décidé d'attendre les nouvelles propositions plus conséquentes et de les soumettre en même temps que celles qui vous sont proposées aujourd'hui, pour ratification au Grand Conseil. Cependant, la Conférence vient de refaire un nouveau planning et ces modifications plus profondes n'arriveront pas avant 2012, c'est pourquoi nous vous présentons aujourd'hui cette proposition de ratification.

Les modifications qui sont proposées ne sont pas de nature à modifier fondamentalement cette convention. Dans les principaux articles touchés, il y a l'article 5, qui stipule que le canton de domicile reste compétent en matière de garantie de prise en charge financière du placement. On a réglé deux cas de figure ces jours dans un home, où une autre forme de logement collectif d'une personne handicapée adulte ne modifie pas la compétence en matière de garantie de prise en charge financière, c'est-à-dire que si une personne fribourgeoise est placée dans le canton de Vaud et qu'elle est domiciliée dans le canton de Fribourg au moment du placement, c'est le canton de Fribourg qui assurera le placement aussi longtemps que cette personne restera dans l'établissement d'un canton voisin. En matière d'écoles spécialisées, c'est le principe du lieu de séjour

qui s'applique. L'article 20 est également touché; dans cet article on a supprimé la mention des contributions de l'AI suite à la nouvelle répartition des tâches.

Nous avons également profité de cette occasion pour procéder à des rectifications rédactionnelles qui étaient dues à des corrections qui avaient été effectuées par les services de contrôle de la Chancellerie, dans le recueil systématique de la législation fribourgeoise. Cependant, nous ne pouvons avoir que la même convention acceptée exactement dans les mêmes termes dans tous les cantons romands, donc nous avons dû corriger les contrôles et rectifications effectués par la Chancellerie. C'est avec ces remarques que je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi qui ratifie l'adhésion du canton de Fribourg à cette convention.

Bulliard Christine (PDC/CVP, SE). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance et a examiné avec intérêt le projet de loi 221, concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales. La nouvelle loi présente la modification et la convention à laquelle notre canton a adhéré en 2004. Elle vise à faciliter les échanges de prestations, échanges qui sont avant tout motivés par des raisons linguistiques et par la spécialisation de certains établissements. Les quatre domaines suivants entrent dans le champ d'application de la convention:

- les institutions à caractère résidentiel pour jeunes en formation;
- les institutions pour adultes handicapés;
- les institutions à caractère résidentiel de prise en charge de personnes souffrant de dépendances;
- les institutions de formation scolaire en externat.

Les modifications de l'accord initial ont été nécessaires en raison du retrait de l'assurance-invalidité du financement de ces institutions dans le cadre de la RPT et de diverses modifications dans les régimes de l'AVS et des prestations complémentaires. Il s'agit d'assurer la compatibilité avec l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale.

Schlussendlich geht es im vorliegenden Gesetzesentwurf lediglich um eine formelle Anpassung an die Praxis. Die finanziellen sowie die personellen Auswirkungen sind minim. Die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden wird nicht beeinflusst. Der Entwurf nimmt Korrekturen redaktioneller Art vor.

Aus all diesen Gründen begrüsst die Christlichdemokratische Fraktion die Anpassungen und unterstützt die Vorlage einstimmig.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR). Le groupe de l'Union démocratique du centre votera l'entrée en matière sur le projet de loi du message 221. Je ne vais pas revenir sur mon texte qui est un «copié-collé» du discours de M. le Rapporteur et de ma préopinante.

Burgener Woeffray Andrea (PS/SP, SC). Die IVSE ist zweckdienlich und hat sich bewährt. Die Sozialdemokratische Fraktion unterstützt diesen erforderlichen Schritt und hat aber auch zur Kenntnis genommen,

dass demnächst schon wieder Änderungen anstehen werden.

Die IVSE soll gemäss Auftrag der SODK evaluiert werden. In der ersten Etappe soll die Umsetzung der Vereinbarung im Detail überprüft und verbessert werden. Im Bericht zu dieser ersten Etappe sticht hervor, dass die Kompetenzübertragung an die Kantone im Rahmen der NFA-Umsetzung neue Fragen auch in der Umsetzung der IVSE im Allgemeinen aufwirft. Denn die NFA-Umsetzung verlangt von den Kantonen kantonale Konzepte, die später in einer zweiten Etappe mit der IVSE in Einklang gebracht werden müssen.

Im Kanton Freiburg liegt das kantonale Konzept zur Förderung der Eingliederung der Menschen mit Behinderung bereits vor. Es ist vom Staatsrat bereits im vergangenen Mai verabschiedet worden, die Sozialdemokratische Fraktion begrüsst dies.

Hingegen lässt das sonderpädagogische Konzept für unseren Kanton auf sich warten. Teile seiner Inhalte werden in den Einrichtungen der externen Sonderschulung – ich verweise auf Artikel 2, Buchstabe D – auch die IVSE berühren. Der Anpassungsbedarf der IVSE auf die verschiedenen kantonalen Konzepte wird erst dann erhoben werden können, wenn Freiburg und andere Kantone ihre Arbeit erledigt haben. Eine kleine Abstimmung zwischen den Kantonen hinsichtlich der verschiedenen kantonalen Angebote und Plazierungen werden dann wohl noch vorzulegen sein und zu koordinieren sein.

Die neue Baustelle IVSE ist folglich bereits eröffnet, eine Fortsetzung ist uns gewiss.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL). Le groupe libéral-radical a aussi étudié ce projet de loi. Les raisons qui ont nécessité ces modifications ont été largement expliquées par M. le Rapporteur et par M^{me} la Commissaire du Gouvernement. Il nous paraît justifié de ratifier cette convention modifiée, donc le groupe libéral-radical vous invite à accepter l'entrée en matière ainsi que le projet de loi tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Duc Louis (ACG/MLB, BR). Tout a été magnifiquement dit par tous les intervenants. Le groupe Alliance centre gauche, à l'unanimité, apporte le soutien à ce message.

Le Rapporteur. Ich stelle fest, dass alle Fraktionen ohne weitere Bemerkungen einstimmig die Vorlage unterstützen. Ich habe meinerseits keine weiteren Bemerkungen.

La Commissaire. Je remercie tous les rapporteurs des groupes qui se sont exprimés pour l'entrée en matière sur ce projet de loi ratifiant cette convention. Effectivement, la CDAS est en discussion pour réviser cette convention et pour l'adapter en fonction des plans stratégiques cantonaux et c'est dans cet objectif-là que les travaux se déroulent actuellement. Le planning, comme je l'ai dit dans l'entrée en matière, est prévu pour l'été 2012. En ce qui concerne la traduction, je pars maintenant à Berne au comité de la CDAS, donc je transmettrai les remarques. C'est d'ailleurs un souci dont nous

avons discuté également avec la Chancelière, puisque la commission a constaté qu'il y avait des problèmes de qualité de traduction française pour de nombreuses conventions. Donc, la Chancelière s'est aussi engagée à avoir cette discussion au niveau de la Conférence suisse des chanceliers, pour voir comment on peut être attentifs à une meilleure qualité des traductions dans l'ensemble des langues sur le territoire suisse. C'est avec ces remarques que je vous invite à accepter cette convention.

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

Première lecture

ART. 1

Le Rapporteur. Bei Artikel 1 handelt es sich um den Artikel, der die Konkordatsänderungen genehmigt.

– Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

Deuxième lecture

ART. 1 ET 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Confirmation 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 93 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Büssard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), 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), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/

SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Pillier A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 93.*

Rapport N° 219 sur le postulat P2049.09 François Roubaty (sécurité des usagers dans les ascenseurs)¹

Discussion

Roubaty François (PS/SP, SC). En préambule, je tiens à remercier le Conseil d'Etat pour son rapport très élaboré. L'analyse des coûts pour améliorer l'installation des ascenseurs se trouvant dans les bâtiments de l'Etat est déjà très significative. Le rapport met en évidence les points importants et nécessaires à modifier pour garantir une meilleure sécurité.

Depuis février 2009, date à laquelle j'ai déposé mon amendement, cinq nouveaux accidents ont eu lieu en Suisse romande. La proposition de modifier la loi sur la police du feu est nécessaire. Cependant, il faudra veiller à une mise en application des dispositions qui permettent aux propriétaires et aux entreprises de planifier les travaux.

Je vous invite à approuver les conclusions de ce rapport.

Boschung Bruno (PDC/CVP, SE). Die Christlichdemokratische Fraktion hat vom Bericht des Staatsrates zum Postulat von Kollege Roubaty betreffend der Sicherheit der Benutzerinnen und Benutzer von Aufzügen zur Kenntnis genommen und möchte sich auch für den ausführlichen und inhaltlich guten Bericht bedanken.

Es wird im Bericht erwähnt, dass die von der kantonalen Gebäudeversicherung erstellte Liste aufzeigt, dass von den rund 6000 Aufzügen im Kanton Freiburg rund 2000 in einem oder mehreren Punkten gewissen heutigen Sicherheitsnormen nicht mehr entsprechen. Der Staatsrat ist in seiner Schlussfolgerung gewillt, Massnahmen gegen diesen Zustand zu ergreifen: Zum einen, indem er sich bereit erklärt, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf im Rahmen einer Revision des Gesetzes über die Feuerpolizei zu unterbreiten bzw. aller sich im privaten Umfeld befindlichen Aufzüge und zeigt sich zum anderen auch bereit, an Aufzügen, die sich in Liegenschaften des Kantons befinden (das sind rund 113), die notwendigen Massnahmen mit den entsprechenden Kostenfolgen zu planen, diese Sanierungen auszuführen.

Die Christlichdemokratische Fraktion begrüsst und unterstützt die Stossrichtung des Staatsrates, hier für mehr Sicherheit im Bereich dieser Aufzüge zu sorgen. Ein Anliegen, es wurde auch von Kollege Roubaty schon gesagt: Im Gesetzesentwurf ist ganz sicher dann vorzusehen, dass für alle privaten Eigentümer dieser Aufzüge eine wirklich genügend grosse Übergangsfrist eingeplant wird oder vorgesehen ist, um diese Sanierungen vorzunehmen.

Morand Jacques (PLR/FDP, GR). Le présent rapport concernant la sécurité des usagers des ascenseurs met clairement en lumière le fait que des assainissements sont nécessaires. Le groupe libéral-radical partage les considérations de ce rapport et est d'accord sur le fait que des assainissements doivent être réalisés. Cependant, ces travaux représentent un investissement global qui avoisine les 50 millions de francs. Nous souhaitons que le délai de réalisation de ces assainissements diffère des simples compléments d'installation des installations à refaire totalement. Le délai de cinq ans est, à notre avis, raisonnable pour les transformations ou adjonctions simples. Nous souhaitons par conséquent un délai de dix ans pour les travaux lourds mais également lorsque des travaux de rénovation d'un immeuble seront planifiés dans un délai supérieur aux cinq ans de base.

C'est avec ces considérations que le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport et acceptera le vote qui va suivre.

La Présidente. Je ne l'ai pas annoncé au début de la discussion de ce rapport: normalement, on prend acte d'un rapport; or, l'article 151 al. 3 LGC mentionne que les conclusions d'un rapport sont mises au vote si elles nécessitent l'élaboration d'un acte législatif de notre Grand Conseil. Donc, la proposition d'inscrire dans la loi une disposition pour l'amélioration dans les ascenseurs existants sera soumise au vote à l'issue de notre débat.

Genoud Joe (UDC/SVP, VE). Concernant la sécurité des usagers dans les ascenseurs, j'estime que le rapport est bien complet et je remercie le Conseil d'Etat d'avoir pris au sérieux cette demande. Les normes de sécurité sur le plan cantonal ont été bien respectées malgré, toutefois, le vieillissement des installations qui doivent être révisées et qui nécessitent des remises en état.

Le groupe de l'Union démocratique du centre acceptera ce rapport.

Erwin Jutzet, Directeur de la sécurité et de la justice. Ich danke allen Intervenienten für die Annahme dieses Postulates. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich, als der Staatsrat dieses Postulat zur Annahme empfahl, die Arbeit sehr unterschätzt hatte.

Derrière ce rapport assez condensé, se cache un travail considérable. Je tiens ici à remercier mon ancien secrétaire général, M. Beat Renz, qui a fait un très, très grand travail. Il s'est mis en contact avec tous les cantons, avec toutes les organisations. C'est le résultat que vous voyez ici.

¹ Texte du rapport pp. 2325ss.

En ce qui concerne les interventions, je constate que M. le Député Boschung et M. le Député Morand soutiennent mais aimeraient, en ce qui concerne la révision de la loi sur la police du feu, qu'on distingue entre les rénovations simples et les grandes rénovations et qu'on prolonge peut-être le délai transitoire de cinq à dix ans. Je ne vais probablement pas revenir l'année prochaine avec la révision mais j'espère qu'en 2012 on puisse soumettre un tel projet au Grand Conseil. Là, c'est clair que vous aurez tout loisir de discuter et de décider sur ces délais. Ce sont réellement de grands investissements. Je dirais que l'Etat donnera le bon exemple. On va inscrire dans le plan financier les montants des coûts pour le Conseil d'Etat. Je vous remercie d'approuver les conclusions de ce rapport.

- Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.
- Au vote, les conclusions de ce rapport (élaboration d'un projet d'acte du Grand Conseil) sont approuvées par 87 voix sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aebly-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 87.

Rapport N° 220

sur le postulat N° 285.05 Antoinette Badoud/André Masset (nécessité d'un établissement pour femmes correspondant à la Sapinière)¹

Discussion

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR). Je prends acte du rapport à mon postulat concernant la création d'un établissement pour les femmes privées de liberté à des fins d'assistance (Plafa) comme d'ailleurs sa conclusion qui me laisse un peu sur ma faim.

En effet, par mon postulat, j'ai déclenché cette problématique il y a cinq ans déjà et, permettez-moi de vous le dire, M. le Commissaire, je m'attendais à ce qu'une réponse plus complète émerge de votre rapport! Pourtant, comme indiqué dans votre rapport, le Conseil d'Etat avait mandaté M^{me} Noëlle Chatagny, ancienne tutrice générale de la ville de Fribourg, pour une étude de la problématique. De mon côté, j'ai pris langue avec des responsables de terrain, juges de paix, juges civils, directeurs de prison. Tous, unanimement, on relevé avec conviction qu'il y a urgence à trouver une solution pour les pathologies «Plafa» dans ce canton, aussi bien pour les hommes que pour les femmes d'ailleurs.

Certes, toutes et tous ont pu être placés-e-s ici ou là mais dans quelles conditions! Il n'est apparemment pas utile de créer un établissement spécialisé destiné uniquement à recevoir ces pathologies. Toutefois, il est urgent de voir dans quelle mesure une ou deux unités sécurisées et adaptées, donc avec accompagnement psycho-éducatif, pourraient être créées sur les sites existants pour accueillir ces personnes, dangereuses pour elles-mêmes et pour les autres.

La structure pénitentiaire permet de garantir la sécurité 24h sur 24 mais les «Plafa» doivent être encadrées tant par des psychiatres, psychologues, voire autres thérapeutes, du personnel spécialisé en psychiatrie ainsi que par des éducateurs et/ou des maîtres sociaux-professionnels ou ergothérapeutes. Il n'est pas bon, par contre, qu'ils soient mélangés avec des détenus, comme c'est le cas actuellement à la Sapinière. Par contre, il est vrai, pour les hommes «Plafa», conformément à l'article 397 du code civil suisse, que les synergies sur le plan sécuritaire pourraient être plus économiques pour autant que les infrastructures soient réadaptées en conséquence.

Enfin, les hommes «Plafa» présentent souvent également une problématique pénale: consommation de stupéfiants, voire vente de stupéfiants, vols, menaces, opposition aux actes de l'autorité. Dans ces cas, une structure pénitentiaire est adaptée et permet, simultanément à la privation de liberté, d'exécuter une sanction pénale. D'autre part, le placement de ces patients hors canton n'est pas judicieux sachant qu'on les éloigne de leurs proches alors que leur soutien est important.

Partant de ces constats, je demande au Conseil d'Etat de faire en sorte que le mandat qui sera donné au Réseau santé mentale fribourgeois pour examiner l'opportunité de développer une nouvelle chaîne de psychiatrie

¹ Texte du rapport pp. 2330ss.

légale aboutisse rapidement à une solution concrète. Si j'en crois votre rapport, les études se rapportant aux Plafa ne manquent pas. Il est donc temps maintenant de passer à la phase de concrétisation.

Permettez-moi, M. le Commissaire, de vous poser encore ces quelques questions auxquelles je vous remercie par avance de répondre. Des solutions ont été proposées dans le rapport Chatagny, l'une d'elles consistait notamment à ce qu'une analyse de cette problématique ait lieu entre votre Direction et la DSAS; qu'en est-il? A-t-on tenté au moins de mettre les différents acteurs ensemble, juges de paix, Réseau santé mentale, juges civils, médecins, pour analyser les besoins et voir dans quelle mesure une unité sécurisée et adaptée pourrait être créée sur un des sites existant dans le canton? Est-il normal que la Sapinière de Bellechasse et l'hôpital de Marsens se renvoient régulièrement des patients faute de structures adaptées, dans la mesure où tant la Sapinière, pour les hommes, que l'hôpital psychiatrique de Marsens sont des structures adaptées mais ne le sont, l'une et l'autre, que pour des durées limitées?

Je vous remercie de me donner les réponses à ces quelques questions et aussi pour le rapport fourni.

Bourgknecht Jean (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance avec intérêt de ce rapport. Ce dernier présente, à son avis, de manière complète et précise la situation de la privation de liberté à des fins d'assistance dans notre canton. Il étaye de façon convaincante pour quels motifs la création d'un établissement spécifique pour les femmes concernées n'est pas seulement inopportune compte tenu du nombre très limité de cas posant problème mais aussi impossible compte tenu de la très grande variété des situations pathologiques qui requièrent l'internement dans des institutions spécialisées dans chaque domaine.

C'est avec ces quelques brèves considérations que le groupe démocrate-chrétien prend acte de ce rapport.

Erwin Jutzet, Directeur de la sécurité et de la justice. Die Stärke einer Gesellschaft misst sich daran, wie sie mit den schwächsten Mitgliedern umgeht.

Je remercie le Grand Conseil d'accorder un peu de temps au dernier objet de cette session en période d'Avent, pour une question plutôt triste, pour ces quelques cas, de femmes notamment, en détresse profonde, des toxicodépendantes notamment. C'est un réel problème.

M^{me} la Députée Badoud, vous me remerciez pour donner une réponse à certaines questions mais je dois vous décevoir. Je n'aurai pas de réponses claires et très concrètes à vos questions puisque ce sont des questions extrêmement difficiles.

Es geht hier um ein sehr altes Postulat (2005). Es wurde ein bisschen, ich muss das auch gestehen, wie eine heisse Kartoffel behandelt, auch zwischen den Direktionen.

Es geht um den fürsorglichen Freiheitsentzug für Frauen in einer geeigneten Anstalt, in einer geschlossenen Anstalt. Es ist dies ein echtes Problem. Ich kann das auch als Anwalt bezeugen, wo ich viel mit Friedensrichtern und Vormündern zu tun hatte. Es ist ext-

rem schwierig, solche Frauen zu plazieren. Es geht ja darum, dass sie zuerst in einer stationären Behandlung sind, meistens in Marsens, und dass man dann eine Lösung finden muss. Eine solche Lösung wurde bis jetzt nicht gefunden.

Das Problem gibt es auch für die Männer, Frau Badoud hat das angesprochen, La Sapinière, wo es einen «Mélange» zwischen «détenu» und «privation de liberté» gibt, das ist nicht ideal. Wir sind daran, auch in Bellechasse eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um dort eine Lösung zu finden. Eine geeignete Anstalt, un établissement approprié, qu'est-ce que c'est? Pour le droit fédéral, c'est un peu facile, l'article 397a dit que: *«Une personne majeure ou interdite peut être placée ou retenue dans un établissement approprié lorsque, en raison de la maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon, l'assistance personnelle nécessaire ne peut être fournie d'une autre manière»*. C'est donc une notion du droit fédéral, l'établissement approprié! Mais le législateur fédéral... c'est bien de dire qu'il faut un établissement approprié, mais il a omis de définir ce que c'est qu'un établissement approprié. Or c'est la jurisprudence qui a un peu concrétisé mais pas beaucoup. Le Tribunal fédéral considère que: *«Un établissement est approprié lorsque l'organisation et le personnel dont il dispose lui permettent de satisfaire les besoins essentiels de celle ou celui qui y est placé pour recevoir soins et assistance»*. C'est tout et c'est très large! Le Tribunal fédéral dit aussi que: *«Il faut examiner de cas en cas»*. Es ist eine Einzelfallprüfung notwendig in jedem Fall.

Alors à Fribourg, qu'a-t-on fait? D'abord, c'est difficile de savoir à qui s'adresser pour savoir ce qu'il faut faire, qui est expérimenté! Ma Direction a donné un mandat à M^{me} Noëlle Chatagny, qui était très longtemps tutrice générale pour la ville de Fribourg, très expérimentée, en collaboration avec le Service social cantonal. Il y avait ce rapport dont vous parlez.

Il faut aussi dire que peut-être on avait surestimé les cas. Effectivement, si on regarde les statistiques, ces dernières années, il y a trois à cinq cas par année. Je veux bien que c'est trois à cinq cas de trop. Quand on voit ces femmes alcooliques ou toxicodépendantes, c'est vraiment trois cas de trop! Je crois que vous êtes d'accord avec moi, pour ces trois à cinq cas par année on ne vas pas créer une institution fribourgeoise. Ce serait inapproprié, ce serait beaucoup trop coûteux.

Une autre raison pour laquelle la réponse n'est pas si concrète – je le mentionne dans le rapport – il y aura la refonte totale de la loi sur la tutelle. La protection des adultes, plutôt, va entrer en vigueur en 2013 sur le plan fédéral. Là, nous sommes en train de faire une refonte totale de la législation cantonale qui concernera également la privation de liberté. Pour le moment, nous avons donné un mandat au Réseau fribourgeois de santé mentale pour nous faire des propositions. Vous souhaitez qu'il y ait une coordination entre les médecins, les juges civils – plus précisément, c'est la justice de paix qui est compétente – et les autres organisations qui s'occupent. Je peux vous dire, ça, c'est la première chose qu'il faut faire, c'est une meilleure coordination.

Autrement, c'est effectivement difficile de trouver une solution purement fribourgeoise. Je pense ici qu'il faut une solution dans un concordat romand ou, peut-être même, dans un concordat suisse; autrement, ce sera trop coûteux!

Vous dites qu'actuellement les cas sont un peu renvoyés de Marsens à la Sapinière et vice-versa. Je ne peux pas contester mais donnez-moi une autre solution! C'est justement la question de savoir va-t-on créer une institution qui sera trop coûteuse pour trois ou quatre personnes? On va chercher une solution, on essaye de trouver une solution pour ces femmes mais pour le moment je ne peux pas vous donner la solution toute prête. Je crois aussi que cela explique pourquoi cela a duré assez longtemps avant que vous ayez une réponse à votre postulat, déposé il y a cinq ans déjà.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Clôture

La Présidente. Mesdames, Messieurs, chers collègues,

Monsieur le Président du Conseil d'Etat,
Madame, Messieurs, les Conseillers d'Etat,
Madame la Secrétaire générale,

Madame, Messieurs les Secrétares parlementaires,
Mesdames, Messieurs les Représentants des médias,
Mesdames, Messieurs,

Je prends la parole pour la dernière fois depuis cette tribune, puisque je vais franchir la ligne d'arrivée de mon marathon présidentiel. Le nombre d'allocutions et de représentations est presque égal au nombre de jours que compte une année. Dieses Jahr ist wie im Flug vergangen. Ich bin um eine wertvolle Lebenserfahrung reicher. Für das Vertrauen, das Sie mir im Laufe dieses Präsidialjahres geschenkt haben, möchte ich mich bei Ihnen allen ganz, ganz herzlich bedanken. Cette année s'est déroulée à la manière d'un film en vitesse accélérée. J'en ressors enrichie d'une réelle expérience de vie. Je vous remercie toutes et tous pour la confiance dont vous m'avez témoigné tout au long de cette année.

J'ai mis mon énergie et beaucoup de temps à représenter le Grand Conseil, à vous représenter, à montrer l'intérêt de notre parlement pour les nombreuses et diverses activités organisées dans notre canton. J'ai été très surprise, au cours de ces contacts, de remarquer que beaucoup de Fribourgeoises et de Fribourgeois ne connaissent pas le fonctionnement des autorités cantonales. Ils ne savent pas ce qu'est la séparation des pouvoirs et le rôle de chacun. Nous avons beaucoup de travail d'information encore à faire dans ce domaine. On ne ressort pas indemne d'une telle année. Des soirées officielles du début de l'année au cours desquelles on émet un jugement sur vos premiers pas à ce poste au diverses assemblées, passant des chasseurs aux musiciens, des tireurs aux chanteurs, des assureurs aux agriculteurs, des hôteliers aux fabricants de Gruyère d'alpage, des banquiers aux entrepreneurs, des membres du TCS à ceux de l'ATE sans oublier un détour

apprécié dans les vignobles de l'Etat de Fribourg au Vully et aux Faverges. La richesse de notre culture m'a accompagnée tout au long de l'année. Des concerts d'harmonies, de fanfares ou de chorales, du festival jazz à celui de la musique sacrée ou du lied, des Murten Classics aux rencontres folkloriques sans oublier le théâtre. Des moments plus difficiles, vécus avec une grande tristesse et beaucoup d'émotion: les funérailles de nos deux collègues Anne-Lise et Moritz, qui restent dans nos pensées, ainsi que les funérailles de Mgr Genoud.

J'ai pu souffler près de 1500 bougies pour les anniversaires d'associations. Trois salles de sport, plusieurs entreprises et bâtiments inaugurés, des salons, des foires aussi, des visites de marchés-concours, des remises de diplômes ont complété la palette de diversité. Les réceptions et séances officielles, notamment lors du voyage à New York pour la présidence de Joseph Deiss à l'ONU, celle d'une délégation chinoise, suivie de moments conviviaux, rencontre avec les présidents des parlements romands – beaucoup, beaucoup de ces événements resteront gravés dans ma mémoire. Un jour particulier, celui du 5 septembre, vécu ici lors de la journée «Femmes au Parlement». Je garderai l'image de notre parlement empli de femmes silencieuses, à l'écoute de témoignages de vies (*rumeurs dans la salle*) d'autres femmes. Ce fut un moment exceptionnel.

Notre canton, je le répète, est d'une richesse associative et culturelle incroyable. Son identité est riche mais complexe et bien diverse. Avec nos deux langues, il reste beaucoup à faire pour que chacun puisse comprendre et échanger avec son concitoyen. Un canton fort, c'est un objectif autour duquel tout le monde peut se rassembler. Or, si l'objectif rassemble, je ne suis pas persuadée que les outils nécessaires à la construction d'un réel canton fort soient suffisamment définis pour les mettre en œuvre. La création toute récente – on en a encore parlé hier – de la «Région capitale suisse», à laquelle Fribourg a adhéré, me laisse un peu perplexe. Si effectivement il est nécessaire d'y participer, je crains que les forces et les énergies mises dans ce projet n'apportent pas les fruits escomptés. Interpellée par ce sujet et m'interrogeant sur les composantes d'un canton fort, je me pose la question de savoir s'il ne serait pas judicieux de formuler et de définir ensemble, Conseil d'Etat et Grand Conseil, les éléments constitutifs d'un canton fort. Que faut-il mettre en place pour que cela ne reste pas que des mots? Comment faire pour que chaque habitante et chaque habitant s'identifie à Fribourg, qu'on habite Châtel-St-Denis, Estavayer ou Wünnewil-Flamatt? Comment agir réellement pour rendre notre canton plus fort? Je n'ai pas de réponse à ces questions, mais la réflexion doit rester permanente. Nos atouts sont très nombreux – que seront-ils dans vingt ans?

J'en viens, Mesdames, Messieurs, chers collègues députés, aux attentes nombreuses de nos institutions et associations, exprimées durant des assemblées ou autres manifestations auxquelles j'ai participé. Afin que notre canton puisse se développer, il est indispensable de préserver des ressources suffisantes pour lui assurer un avenir serein. D'un côté, on demande toujours plus à l'Etat. Je viens de lire un article dans le Journal des

arts et métiers, qui dit que l'USAM demande une augmentation des subventions fédérales de 500 millions en faveur de la formation professionnelle.

Eh bien, c'est très bien, mais je pense qu'on ne peut pas de l'autre côté vouloir couper toujours dans les revenus. Force est de constater que sans le soutien financier de l'Etat, de nombreux projets ne seraient pas réalisés. Que feraient les entreprises connaissant momentanément des difficultés sans l'aide du chômage partiel. Que feraient nos hautes écoles, notre Université, le Réseau hospitalier, le secteur touristique et agricole sans les apports financiers de l'Etat. Lorsque j'ai lu, comme certains d'entre vous certainement, dans notre journal *La Liberté* qu'une entreprise d'un autre canton dit s'attendre à devoir payer environ 15 millions de dollars d'amendes aux Etats-Unis, dans le cadre des retombées de l'affaire UBS, eh bien, je pense que cette entreprise n'attend peut-être pas forcément une baisse fiscale dans notre canton. Il y a encore quelques années – rappelez-vous aussi – on louait beaucoup l'Irlande pour les conditions très favorables qu'elle offrait pour l'implantation d'entreprises. Qu'en est-il aujourd'hui? Vous le savez toutes et tous: ce pays connaît une situation financière catastrophique et il en est réduit à augmenter la TVA et la fiscalité sur le revenu. L'Europe doit aussi venir à son secours.

Ces deux exemples, chers Collègues, démontrent la nécessité de garder des revenus corrects afin de pouvoir répondre aussi et surtout dans le long terme aux besoins exprimés dans notre canton afin d'assurer son développement. Il faut bien entendu savoir toute proportion garder. Mais la qualité de vie, la formation, la sécurité dans laquelle nous vivons sont des conditions inestimables et incalculables. L'essentiel est d'œuvrer chacune et chacun dans son domaine de compétence et d'aller bien au-delà des simples préceptes financiers et économiques. L'objectif est bien de créer des valeurs durables, indissociables de l'avenir, des générations futures.

Pour gérer le futur, Mesdames et Messieurs les Députés, chers collègues, vous avez été saisis et vous avez traité 46 projets de lois et de décrets, 30 rapports, 23 motions, 24 postulats, 3 mandats, 3 résolutions et 1 motion populaire en 2010. L'organisation de nos sessions parlementaires n'est pas toujours aisée au vu de la transmission des dossiers après analyse par les commissions. Je remercie notre Secrétaire générale et toute son équipe pour leur parfaite gestion de ces objets. Nous avons à chaque reprise réussi à terminer le programme.

Chers collègues, notre canton est habité par des hommes et des femmes qui, avec sagesse, laissent parler leurs émotions ou souvent les expriment en chantant ou en jouant d'un instrument. J'ai rencontré une population généreuse dotée d'un vrai sens de l'hospitalité. Nous avons notre rivière, la Sarine, qui serpente entre nos deux réalités, citadine et campagnarde, francophone et alémanique. Avec cette dualité, Fribourg se développe et s'enrichit par l'accueil de la diversité. Notre canton garde le sens et le respect des traditions tout en s'ouvrant vers l'autre. Il reflète la création et la vie qui ont pris racine grâce aux richesses historiques et patrimoniales. Nous, élus, devons traiter de façon globale les enjeux économiques et

sociaux. Nous devons déployer tous nos efforts pour un développement harmonieux, l'intégration sociale et économique. Les couleurs de notre canton, le blanc comme le lait ou la neige et le noir comme la fumée ou la nuit, reflètent la coexistence de ces extrêmes. Ceux-ci doivent se retrouver unis pour développer un canton fort, innovant, ce carrefour entre cantons romands et alémaniques.

Je termine en remerciant chaleureusement Madame la Secrétaire générale, chère Mireille, Monsieur le Secrétaire général adjoint, Madame, Monsieur les Secrétaires parlementaires, Mesdames les Assistantes de direction, Madame la Collaboratrice informatique, Madame, Monsieur les huissiers, pour votre précieux travail tout au long de cette année 2010 et surtout pour votre soutien infaillible. Je vous remercie, chers collègues, pour votre engagement dans notre parlement. Un merci tout particulier aux membres du Bureau pour l'agréable collaboration ainsi qu'à Yvonne et Gabrielle, présidente et vice-présidente élues, pour l'amitié et le soutien apportés tout au long de cette année. Ma gratitude à vous, Monsieur le Président du Conseil d'Etat, cher Beat, avec qui j'ai partagé de nombreux moments dans une excellente entente. Il m'a allégé de quelques discours en parlant aussi au nom du Grand Conseil. Merci, Monsieur le Président. J'adresse mes remerciements à chaque membre du Conseil d'Etat pour les échanges, conseils et aides dans la conduite des dossiers. Mesdames, Messieurs les journalistes, merci à vous qui suivez nos débats afin de les relater afin que les citoyennes et les citoyens puissent mieux prendre connaissance de la vie de notre parlement. L'année que je viens de vivre n'aurait pu se passer sans le soutien inconditionnel de mon mari, de mes parents ici présents, merci du fond du coeur.

Je suis contente de passer le témoin et de retourner sur les bancs de notre parlement enrichie par une année passionnante. Que cette période de réjouissance qui s'annonce soit remplie de joie, de bonheur, de chaleur, je vous souhaite à toutes et à tous ainsi qu'à vos familles de joyeuses fêtes de Noël et beaucoup de santé et de bonheur pour l'année 2011. Vive Fribourg. (*Applaudissements.*)

Stempfel-Horner Yvonne (*PDC/CVP, LA*). Madame la Présidente du Grand Conseil,

Mesdames et Messieurs les membres du gouvernement,

Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

C'est la coutume que la présidente élue adresse à la présidente sortante, au nom de ses collègues, un mot de remerciement. Nous voilà déjà au terme de cette année présidentielle, qui fut pour vous, je pense – et vous l'avez d'ailleurs dit – exceptionnelle et riche en événements. Cette année a également été l'occasion de multiples rencontres avec la population fribourgeoise et même américaine. Car, à New York, vous avez assisté à l'élection du premier citoyen du monde, pour ne pas le nommer: M. Joseph Deiss.

Dire merci à quelqu'un, ce n'est pas seulement un merci pour tout ce que vous avez fait cette année au nom de notre parlement. Danke sagen bedeutet Anerkennung und Wertschätzung für all das, was Sie im Namen des Grossen Rates unternommen haben. Sie

haben, Frau Präsidentin, unser Parlament würdig vertreten. C'est avec un grand engagement que vous vous êtes investie pour défendre les valeurs de notre parlement. Pour vous, il était très important de positionner le Grand Conseil, surtout après la séparation inscrite dans la Constitution. Avoir un protocole, c'est aussi important. J'étais toujours très impressionnée de voir avec quelle souplesse et quelle facilité vous avez relevé les défis. Je pense que votre hobby, la course à pied, vous a été très utile.

Après une année aussi intense et riche, il faut à nouveau trouver le bon chemin. Je n'ai pas peur pour vous, Madame la Présidente, d'autres nombreuses tâches, peut-être aussi des loisirs mis en veilleuse, viendront rapidement prendre le relais: une famille, des petits enfants qui attendent leur grand-maman, une commune, une année électorale et j'en passe.

Quand j'ai préparé ces mots de remerciement, j'ai retrouvé une page dans les Freiburger Nachrichten avec une photo que j'avais mise de côté. Elle vous montre telle que j'ai appris à vous connaître tout au long de cette année écoulée: souriante, le Natel dans la main. (*Rires.*) Vous pouvez vous imaginer Solange sans le Natel? Moi pas. Et là m'est venue l'idée de vous faire un cadeau très personnel en souvenir de votre année présidentielle et avec tous mes remerciements. Im Sinne «ein Bild sagt mehr als tausend Worte». Es soll Sie an Ihre Zeit als Grossratspräsidentin erinnern.

Chère Solange, nous te souhaitons, à toi et aux tiens, une joyeuse fête de Noël et d'ores et déjà une belle année 2011.

La Présidente. Madame la Présidente élue, Chère Yvonne, je te remercie vraiment pour ces propos très chaleureux, pleins d'émotion et de sensibilité. Ils me vont droit au cœur et je crois qu'ils reflètent bien l'excellente ambiance de travail qui a prévalu dans le cadre de nos relations de notre mandat. Merci beaucoup, c'est avec grand plaisir que je cèderai, dès le 31 décembre, puisqu'il y a encore quelques jours, cette place et je te formule déjà les meilleurs vœux pour une année présidentielle pleine de richesses, telle que je l'ai vécue Mesdames et Messieurs, je clos cette séance. Je vous souhaite encore une fois de bonnes fêtes et vous souhaite une bonne fin de journée! (*Applaudissements!*)

- La séance est levée à 10 h 25.

La Présidente:

Solange BERSET

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

MESSAGE N° 173 *9 décembre 2009*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant
la loi sur l'aide sociale (révision et inspection
des dossiers des bénéficiaires)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires).

Le présent message comprend les points suivants:

1. Contexte
2. Nécessité de procéder à la modification de la LASoc
3. Commentaire des articles
4. Conséquences financières et en personnel

1. CONTEXTE

L'article 12 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101) prévoit expressément: «Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine». La Constitution cantonale du 16 mai 2004 (RSF 10.1) prévoit à son article 36 al. 1: «Toute personne dans le besoin a le droit d'être logée de manière appropriée, d'obtenir les soins médicaux essentiels et les autres moyens indispensables au maintien de sa dignité». La loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (ci-après LASoc; RSF 831.0.1) définit qu'une «personne est dans le besoin lorsqu'elle éprouve des difficultés sociales ou lorsqu'elle ne peut subvenir à son entretien, d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens». Une des tâches des autorités compétentes en matière d'aide sociale (art. 20 al. 1 et art. 21 al. 2 LASoc) est précisément de déterminer l'existence ou non du besoin et d'établir l'éventuelle situation de détresse induisant l'octroi d'une aide matérielle. Les décisions y relatives se basent sur le principe de subsidiarité (art. 5 LASoc) et sur les normes de calcul de l'aide matérielle édictées par le Conseil d'Etat, en tenant compte des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

L'aide sociale a connu un développement important au cours de ces dernières années. Plusieurs révisions dans le domaine des assurances sociales ont engendré un report de charges sur l'aide sociale alors que celle-ci devrait, en principe, n'intervenir que subsidiairement. L'aide sociale doit ainsi gérer des cas de plus en plus complexes, ce qui rend le processus de contrôle plus difficile. Par conséquent, le dispositif d'aide sociale doit être adapté pour assurer un meilleur suivi et une prise en charge appropriée, tout en empêchant les fraudes.

Par la prise en considération à la quasi unanimité du postulat N° 2033.08 déposé par le député Eric Collomb et de la motion N° 1055.08 déposée par le député Stéphane Peiry, le Grand Conseil a confirmé la volonté du Conseil d'Etat de se donner les moyens de prévenir et de lutter contre les abus, ainsi que de faciliter la transmission et la collecte d'informations auprès des instances cantonales en vue de procéder à l'examen des revenus et des besoins des personnes faisant appel à l'aide sociale.

La modification partielle de la LASoc se concentre uniquement sur le cadre fixant les moyens de prévention et

de lutte contre les abus dans l'aide sociale. En parallèle, le Conseil d'Etat a décidé d'entreprendre les travaux de modernisation de l'ensemble du dispositif de l'action sociale qui touchent eux les domaines organisationnel et structurel.

La présente modification vise les buts suivants:

- Légitimer l'intervention du réviseur et de l'inspecteur au sein de l'administration cantonale pour effectuer des tâches distinctes de révision et d'inspection dans le domaine de l'aide sociale et fixer le cadre de leurs champs d'activité respectifs;
- Renforcer les principes de subsidiarité et de remboursabilité de l'aide sociale, ainsi que les moyens de contrôle déjà existants;
- Préciser le droit cantonal actuel relatif à la récolte et à la transmission des informations en regard de la législation sur la protection des données;
- Préciser le droit cantonal actuel en matière de dénonciation des infractions pénales.

2. NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À LA MODIFICATION DE LA LASOC

Les travaux menés par la Direction de la santé et des affaires sociales en vue d'élaborer le concept de prévention et de lutte contre les abus dans l'aide sociale ont nécessité l'examen des bases légales cantonales connexes, de la législation relative à la protection des données, des législations sur l'aide sociale dans les cantons qui disposent de services d'enquêtes, ainsi que des législations fédérales se rapportant aux questions de surveillance et d'inspection dans le domaine des assurances sociales et du droit du travail.

L'examen de la LASoc à la lumière des éléments précités a montré que la loi actuelle correspond déjà en grande partie aux standards requis: principes régissant l'obligation de renseigner des demandeurs (art. 24 a LASoc), travaux de révision (art. 21 al. 4 LASoc), collecte des données en vue de l'examen de la subsidiarité (art 18a, 24 et 25 LASoc) et protection des données (art. 28 LASoc).

Néanmoins, certaines lacunes ont été constatées. En effet, aucune base légale ne prévoit notamment une réglementation de l'inspection dans le domaine de l'aide sociale si ce n'est les dispositions du Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (ci-après CPJA; RSF 150.1; art. 6 al. 1 let. c et al. 2, 45 et 46). Ainsi, les points suivants rendent nécessaires une modification partielle de la LASoc:

1. Conditions de mise en œuvre des travaux de révision et d'inspection des dossiers des bénéficiaires;
2. Compétences des services et des personnes chargées de la révision et de l'inspection;
3. Collecte et transmission des informations nécessaires à ces travaux et des conséquences de l'intervention;
4. Détermination des instances ayant qualité pour dénoncer les infractions pénales;
5. Clarification et renforcement du principe de subsidiarité de l'aide sociale, ainsi que celui de remboursabilité, notamment en ce qui concerne la subrogation en cas de versements rétroactifs de prestations des assurances sociales, des caisses de compensations ou des tiers.

2.1 Conditions

Afin de respecter les principes de finalité et de proportionnalité inscrits dans la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (ci-après LPrD; RSF 17.1; art. 5 et 6 LPrD), il est impératif de déterminer dans quels buts et dans quelles conditions les travaux de révision et d'inspection sont effectués.

Selon le principe de finalité, les travaux de révision et d'inspection ont pour but de constater et de vérifier si les conditions qui déterminent le besoin au sens de l'article 3 LASoc et celles qui régissent le principe de subsidiarité (art. 5 LASoc) sont respectées. Les données personnelles ne sont traitées que dans ce but ou dans un but analogue.

Selon le principe de proportionnalité, les données traitées en vue du but visé ci-dessus sont tout d'abord récoltées auprès des personnes concernées (art. 24 LASoc). Néanmoins, lorsque les autorités compétentes au sens des articles 20 et 21 LASoc s'estiment insuffisamment ou mal renseignées au sens de l'article 24 al. 1 et 3, elles peuvent procéder d'office aux investigations nécessaires. Il convient de clarifier ce principe dans la modification de la loi et de préciser que les travaux de contrôle des dossiers des bénéficiaires constituent par conséquent une mesure de substitution qui intervient en cas de doute concernant la réalisation des conditions d'octroi, de refus, de modification, de suppression ou de remboursement de l'aide matérielle.

2.2 Compétences

La LASoc (art. 21 al. 4 à 6) attribue le pouvoir de surveillance en matière d'aide sociale au Service de l'action sociale (ci-après SASoc). Le SASoc participe à la coordination des services sociaux et veille à ce que les communes, les services sociaux et les commissions sociales assument leurs tâches en matière d'aide sociale.

Le Conseil d'Etat envisage deux façons complémentaires de prévenir les abus et de lutter contre les fraudes dans l'aide sociale. Il s'agit, d'une part, de vérifier la bonne application des normes d'aide sociale pour lutter contre l'octroi de prestations indues et, d'autre part, d'enquêter autour des bénéficiaires, notamment en cas de soupçons d'abus frauduleux. Ce sont deux tâches distinctes. Par conséquent, la modification projetée prévoit que des collaborateurs ou collaboratrices spécialisés du SASoc, à savoir un ou une réviseur-e et un inspecteur ou une inspectrice social-e, exercent, respectivement, les tâches de révision et les tâches d'enquête.

Il est important que les tâches de révision et d'enquête soient effectuées par du personnel qualifié au service de l'Etat. S'atteler à combattre les abus dans l'aide sociale est dans l'intérêt aussi bien des bénéficiaires que des acteurs du dispositif d'aide sociale, respectivement de l'action sociale. Il en va de la crédibilité de l'action des pouvoirs publics et de l'Etat social. Ces mesures garantissent une égalité de traitement entre les services sociaux: ils pourront tous faire appel aux prestations du ou de la réviseur-e et de l'inspecteur ou inspectrice social-e quels que soient leur taille et leurs moyens à disposition.

Considérant que l'autorité administrative procède d'office à l'établissement des faits et aux tâches d'enquêtes y relatives (art. 45 CPJA), que les décisions se rapportant aux demandeurs et bénéficiaires de l'aide sociale au sens de l'article 7 LASoc sont prises par les commissions sociales, et que les tâches d'instruction et de gestion des

dossiers sont exercées par les services sociaux, il convient de modifier la loi afin que l'inspecteur ou inspectrice social-e puisse procéder à l'établissement des faits et effectuer les tâches d'enquêtes qui lui incombent.

Les autorités compétentes peuvent faire appel à l'inspecteur ou l'inspectrice social-e lorsqu'elles ont des soupçons de fraudes ou qu'elles se jugent insuffisamment ou mal renseignées sur la situation des personnes requérantes ou déjà bénéficiaires de l'aide sociale. Il s'agit, au sens de la LASoc, de la Direction, du service social, de la commission sociale et du SASoc.

2.3 Collecte et transmission de données

Compte tenu de la situation personnelle particulière des personnes requérantes ou déjà bénéficiaires de l'aide sociale, il convient de préciser dans la loi révisée que les moyens de preuve les plus intrusifs ne doivent être mis en œuvre que de manière limitée (C. BREITSCHMID, *Verfahren und Rechtsschutz, Grundzüge des Verwaltungsverfahrens, Rechts- und Datenschutz, in C. HÄFELI (éd.), Das Schweizerische Sozialhilferecht*, p. 343 ss.). Ainsi, l'inspecteur ou l'inspectrice social-e exerce ses tâches dans le cadre fixé par la loi selon les principes de finalité et de proportionnalité au sens de la législation sur la protection des données.

Par ailleurs, considérant la nature sensible des données personnelles se rapportant aux mesures d'aide sociale (art. 3 let. c 3 LPrD) et les difficultés relatives aux enquêtes en vue de déterminer le besoin et la subsidiarité de l'aide sociale rapportées par la motion N° 1055.08, les dispositions en matière d'obligation de renseigner doivent être adaptées, précisées et renforcées.

Les autorités d'application de la LASoc doivent en effet être en mesure de requérir les informations nécessaires lorsqu'elles s'estiment insuffisamment renseignées sur la situation personnelle ou financière des personnes qui demandent, reçoivent ou ont reçu une aide matérielle. En outre les dispositions légales se doivent de préciser les modalités d'une telle démarche, à savoir la finalité de la collecte des données, les catégories de données collectées ainsi que les instances qui peuvent se les procurer et celles qui peuvent les transmettre. Dans ces conditions, la collecte des informations d'office ou sur requête dans des cas d'espèce est acceptable et possible.

2.4 Dispositions pénales

La présente révision prévoit également d'adapter les dispositions pénales qui pourraient être mises en œuvre dans ce contexte.

Actuellement une plainte pénale peut être déposée par l'autorité compétente (art. 20 et 21 LASoc). Les nouvelles dispositions prévoient désormais expressément que la commission sociale, le service social régional et le Service de l'action sociale peuvent chacun dénoncer un abus d'aide sociale aux autorités de poursuite pénale, qui sont seules compétentes pour qualifier ensuite l'infraction qui a été commise. Si l'abus d'aide sociale peut être assimilé à une infraction pénale plus grave et également poursuivie d'office (escroquerie), une dénonciation pénale sera toujours suffisante selon les règles de procédure usuelles, y compris dans la perspective du nouveau code de procédure pénale suisse. En outre, il apparaît important que la dénonciation émane d'un service social ou de la commis-

sion sociale, afin de préserver au mieux la personnalité du travailleur social.

2.5 Renforcement des principes de subsidiarité et de remboursabilité

Les bases légales actuelles (art. 29 al. 4 LASoc et art. 18 al. 2 RELASoc) ne permettent pas toujours d'obtenir le remboursement de l'aide sociale accordée à titre d'avance notamment sur des prestations d'assurances sociales.

La modification partielle de la loi clarifie les dispositions prévues en matière de subrogation de l'aide sociale [voir par exemple ad art. 85^{bis} Règlement sur l'assurance-invalidité (RAI; RS 830.201)]. De plus, il est proposé d'introduire dans la loi l'inscription d'une hypothèque légale pour garantir le remboursement de l'aide sociale accordée à des personnes qui sont ou deviennent propriétaires de bien immobiliers.

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque préalable

Seules sont commentées ci-dessous les modifications ayant une portée matérielle.

Article 21a b) Révision

La personne chargée de la révision veille à la bonne application de la législation sur l'aide sociale, ainsi qu'à la bonne utilisation des ressources octroyées à cet effet par le canton et les communes. Les vérifications effectuées font ensuite l'objet d'un rapport de révision détaillé qui fait état des pièces contrôlées, des éventuelles erreurs constatées et des conséquences. Il est remis à la commission sociale et au service social concerné.

Article 21b c) Inspection

Avant de demander l'intervention de la personne chargée des travaux d'inspection, le service social compétent veillera à collecter en premier lieu les informations dont il a besoin auprès de la personne directement concernée comme cela est le cas actuellement. Le service social ne fera donc appel à l'inspecteur ou l'inspectrice que s'il a un doute quant à la réalisation des conditions d'octroi de l'aide matérielle requise ou déjà obtenue par une personne, sans pouvoir le vérifier lui-même, ou quant à l'utilisation conforme au but des prestations d'aide sociale.

Le plus souvent, les personnes qui commettent des abus le font en trompant l'autorité notamment sur leurs ressources financières, leurs charges, leur état civil et leur situation domiciliaire, ainsi que sur leur capacité de travail et de gain. Par conséquent, l'inspecteur ou l'inspectrice concentrera son activité sur les points susmentionnés. Il appartiendra ensuite au SASoc de signaler les abus aux autorités compétentes en matière d'aide sociale.

L'enquête menée par l'inspecteur ou l'inspectrice sociale est soumise aux principes de proportionnalité et de finalité. Ainsi, les démarches doivent être proportionnées et adaptées en fonction du but visé: vérifier si une personne se trouve dans le besoin et si les conditions d'octroi d'une aide matérielle sont remplies. Il faut éviter de porter inutilement atteinte à la sphère privée des personnes faisant l'objet d'une enquête. L'inspecteur ou l'inspectrice doit donc toujours respecter les principes de proportionnalité

et de finalité pour obtenir les renseignements nécessaires. A ce titre, il ou elle veillera à ne recourir à l'interrogation de tiers, à la filature ou à d'autres formes de surveillance que si aucun autre moyen plus efficace n'est propre à clarifier la situation. En outre, l'inspecteur ou l'inspectrice est tenu-e de respecter les lois en vigueur.

Le Service ne peut transmettre les conclusions du rapport de l'inspecteur ou l'inspectrice social-e à d'autres services de l'Etat que si l'abus est réellement établi.

L'intéressé-e soupçonné-e d'abus doit être informé-e des conclusions du rapport avant qu'une décision ne soit prise à son encontre par l'autorité d'aide sociale, afin de respecter son droit d'être entendu-e, qui comprend notamment le droit de consulter son dossier.

Article 22 al. 3

La Direction est chargée d'émettre un concept qui fixe le cadre de la mise en œuvre des travaux de révision et d'inspection susmentionnés. Sur la base du cahier des charges de chacune des fonctions et en conformité avec la législation sur la protection des données, ce concept déterminera les moyens à disposition du ou de la réviseur-e et de l'inspecteur ou inspectrice pour effectuer leur travail et informer les services de l'Etat de leurs compétences respectives.

Article 24 al. 4

Etant donné que l'article 25 LASoc ne peut pas être opposé systématiquement à toutes personnes détentrices d'informations utiles, notamment à des tiers privés ou à des personnes domiciliées en dehors du canton, il est nécessaire de maintenir dans la loi la possibilité pour les services sociaux de faire signer aux demandeurs ou aux bénéficiaires d'aide sociale une procuration. Cependant, l'étendue de la procuration doit être limitée, dans le sens que les services sociaux ne pourront demander grâce à cette procuration que des informations nécessaires à l'établissement ou à la vérification des ressources financières, des charges courantes, de l'état civil et de la situation domiciliaire, ainsi que de la capacité de travail et de gain des personnes concernées. En outre, il faut rappeler qu'une telle procuration peut être révoquée en tout temps.

Article 25 al. 1 et 2

Cet article constitue une base légale suffisante au sens des articles 9 et 10 de la loi cantonale sur la protection des données pour que les autorités chargées d'appliquer la loi sur l'aide sociale puissent obtenir et communiquer des données personnelles dans le cadre de l'examen des conditions d'octroi de l'aide matérielle. Ainsi, les services de l'Etat, les communes, les assurances sociales ou privées et les caisses de compensation ne pourront pas refuser aux autorités chargées d'appliquer la loi sur l'aide sociale – sous prétexte de la protection des données – de fournir (gratuitement) des renseignements sur des personnes soupçonnées d'abus qui demandent, reçoivent ou ont reçu une aide matérielle.

Article 29 al. 4

Grâce à la subrogation légale, le service social compétent pourra s'adresser directement aux assurances sociales ou privées, ainsi qu'aux caisses de compensation, pour obtenir le versement de prestations allouées rétroactivement

et destinées à couvrir une perte de gain qui a déjà été couverte en totalité ou en partie par une aide matérielle.

Article 31 al. 1

Afin de garantir le remboursement de l'aide matérielle octroyée à une personne propriétaire d'un immeuble, le nouvel article 31 al. 1 LASoc prévoit la possibilité pour l'autorité compétente d'aide sociale de requérir l'inscription au registre foncier d'une hypothèque légale sur ledit immeuble au sens de l'article 836 du code civil suisse (ci-après CC). Cette inscription peut avoir lieu tant que la créance n'est pas prescrite. Dès l'inscription de l'hypothèque, la prescription ne court plus et la créance est rendue imprescriptible (art. 807 CC).

L'inscription au registre foncier se justifie en raison du risque que représente une hypothèque légale pour un acheteur de bonne foi.

L'article 31 al. 2 LASoc précise l'article 29 LASoc, tandis que l'article 31 al. 3 LASoc en fait de même pour l'article 30 LASoc.

Article 37a

Il est arrivé plusieurs fois dans la pratique que la commission sociale et le service social se demandent qui est compétent pour déposer plainte pénale contre l'auteur d'un abus en matière d'aide sociale. Compte tenu du fait que la sanction est prévue ici uniquement par le droit cantonal, conformément à l'article 335 du code pénal suisse (ci-après CP), une dénonciation pénale apparaît suffisante. Ainsi, tant la commission sociale, que le service social régional ou le Service de l'action sociale pourront dénoncer un cas d'abus aux autorités de poursuite pénale. Il convient d'éviter, pour des questions de confiance et de sécurité, que la dénonciation soit faite par la personne en charge du dossier auprès du service social compétent. Une fois saisies par la dénonciation, les autorités pénales disposent alors de moyens d'investigation propres en rien comparables à ceux de l'inspecteur ou inspectrice sociale. En outre, il appartient exclusivement à l'autorité pénale de qualifier l'infraction poursuivie (abus d'aide sociale, escroquerie, etc.). Il faut également relever ici que si l'infraction tombe uniquement sous le coup de l'article 37a LASoc, l'action pénale et la peine se prescrivent par trois ans (art. 109 CP).

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le projet de modification, en particulier la mise en œuvre des pouvoirs effectifs d'intervention qui visent à prévenir et à lutter efficacement contre les abus en matière d'aide sociale, implique de nouvelles tâches pour le Service de l'action sociale.

Il devra à l'avenir procéder à rythme régulier aux révisions des dossiers des bénéficiaires et procéder aux enquêtes en cas de doute concernant la réalisation des conditions d'octroi, de refus, de modification, de suppression ou de remboursement de l'aide matérielle.

Les nouvelles dispositions justifient dès lors la décision déjà prise de renforcer les effectifs en personnel du SASoc. L'augmentation ainsi obtenue se monte à 0,5 EPT pour le poste de réviseur-e et à 1 EPT pour le poste d'inspecteur ou inspectrice social-e. Une période d'évaluation

permettra de déterminer si la dotation en personnel doit encore être modifiée par la suite.

BOTSCHAFT Nr. 173 9. Dezember 2009
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung
des Sozialhilfegesetzes (Revision und
Inspektion der Sozialhilfedossiers)

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991 (Revision und Inspektion der Sozialhilfedossiers).

Diese Botschaft umfasst die folgenden Kapitel:

- 1. Kontext**
- 2. Notwendigkeit einer Änderung des SHG**
- 3. Erläuterung nach Artikeln**
- 4. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

1. KONTEXT

In Artikel 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) heisst es ausdrücklich «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Die Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1) schreibt in Artikel 36 Abs. 1 vor: «Wer in Not ist, hat Anspruch auf angemessene Unterkunft, medizinische Grundversorgung und weitere für ein menschenwürdiges Dasein unerlässliche Mittel». Nach dem Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SHG; SGF 831.0.1) gilt als bedürftig, «wer sich in sozialen Schwierigkeiten befindet oder für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann». Eine der Aufgaben der Sozialhilfebehörden (Art. 20 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 SHG) besteht darin zu ermitteln, ob es sich im konkreten Fall um Bedürftigkeit beziehungsweise eine Notlage handelt, die eine materielle Hilfe rechtfertigt. Die diesbezüglichen Entscheide beruhen auf dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 SHG) und auf den Richtsätzen, nach denen die materielle Hilfe bemessen wird und die vom Staatsrat in Berücksichtigung der Richtsätze der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) erlassen werden.

In den letzten Jahren hat die Sozialhilfe eine beträchtliche Entwicklung erfahren. Mehrere Revisionen im Sozialversicherungsbereich führten zu einem Lastentransfer an die Sozialhilfe, obwohl diese grundsätzlich nur subsidiär zum Zuge kommen sollte. Aus diesem Grund muss sich die Sozialhilfe mit immer komplexeren Fällen befassen, und dies macht den Kontrollprozess schwieriger. Infolgedessen muss das Sozialhilfedispositiv angepasst werden, damit eine bessere Begleitung und eine geeignete Betreuung sichergestellt, gleichzeitig aber Betrug verhindert wird.

Indem der Grosse Rat das Postulat Nr. 2033.08 von Grossrat Eric Collomb und die Motion Nr. 1055.08 von Grossrat Stéphane Peiry nahezu einstimmig erheblich erklärte, stellte er sich hinter die Absicht des Staatsrats, sich die Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung von

Sozialhilfemissbrauch zu verschaffen sowie die Übermittlung und Erhebung von Informationen bei den kantonalen Instanzen zu erleichtern, so dass die Einkünfte und der Bedarf der um Sozialhilfe ersuchenden Personen überprüft werden können.

Die teilweise Änderung des SHG konzentriert sich einzig und allein auf die Festlegung der Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs. Daneben hat der Staatsrat beschlossen, die Arbeiten für eine Modernisierung des gesamten Sozialhilfedispositivs an die Hand zu nehmen. Jene Arbeiten werden den organisatorischen und den strukturellen Bereich berühren.

Die vorliegende Änderung bezweckt Folgendes:

- Legitimierung der Intervention des Revisors und des Inspektors in der Kantonsverwaltung, so dass sie ihre jeweils eigenen Revisions- und Inspektionsaufgaben im Sozialhilfebereich wahrnehmen können, und Festlegung ihrer jeweiligen Tätigkeitsgebiete;
- Verstärkung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Rückzahlbarkeit der Sozialhilfe sowie der schon bestehenden Kontrollmittel;
- Genauere Ausgestaltung des heutigen kantonalen Rechts in Bezug auf die Erhebung und Übermittlung von Informationen unter dem Aspekt der Gesetzgebung über den Datenschutz;
- Genauere Ausgestaltung des heutigen kantonalen Rechts in Bezug auf die Anzeige von strafbaren Handlungen.

2. NOTWENDIGKEIT EINER ÄNDERUNG DES SHG

Die Arbeiten der Direktion für Gesundheit und Soziales für ein Konzept der Verhinderung und Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch erforderten die Prüfung der im Zusammenhang stehenden kantongesetzlichen Grundlagen. Dabei handelt es sich um die Gesetzgebung über den Datenschutz, die Sozialhilfegesetzgebung jener Kantone, die schon über Untersuchungsdienste verfügen, sowie die Bundesgesetzgebung, die Fragen der Überwachung und Inspektion im Bereich der Sozialversicherungen und des Arbeitsrechts thematisiert.

Die Prüfung des SHG anhand dieser Elemente zeigte, dass das heutige Gesetz schon weitgehend den verlangten Standards entspricht: Grundsätze für die Auskunftspflicht der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller (Art. 24 a SHG), Revisionsarbeiten (Art. 21 Abs. 4 SHG), Datenerhebung zwecks Prüfung der Subsidiarität (Art. 18a, 24 und 25 SHG) und Datenschutz (Art. 28 SHG).

Immerhin wurden bestimmte Lücken festgestellt. Namentlich sieht – abgesehen von den Bestimmungen des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1; Art. 6 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2, 45 und 46) – keine gesetzliche Grundlage eine Reglementierung der Inspektion im Sozialhilfebereich vor. Daher machen die folgenden Punkte eine teilweise Änderung des SHG erforderlich:

1. Voraussetzungen für die praktische Umsetzung der Revision und Inspektion der Sozialhilfedossiers;
2. Kompetenzen der mit der Revision und Inspektion betrauten Dienststellen und Personen;

3. Erhebung und Übermittlung der für diese Arbeiten nötigen Informationen und Übermittlung der Interventionsfolgen;
4. Festlegung der Instanzen, die für die Anzeige von Straftaten zuständig sind;
5. Klärung und Verstärkung der Grundsätze von Subsidiarität und Rückzahlbarkeit der Sozialhilfe; dabei geht es namentlich um die gesetzliche Abtretung von Ansprüchen im Fall rückwirkender Auszahlungen von Leistungen der Sozialversicherungen, der Ausgleichskassen oder von Seiten Dritter.

2.1 Voraussetzungen

Damit die im Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) aufgeführten Grundsätze der Zweckbindung und Verhältnismässigkeit (Art. 5 und 6 DSchG) gewahrt bleiben, muss unbedingt festgelegt werden, zu welchem Zweck und unter welchen Voraussetzungen die Revisions- und Inspektionsarbeiten getätigt werden.

Nach dem Grundsatz der Zweckbindung bezwecken die Revision und die Inspektion die Feststellung und Überprüfung, ob die Voraussetzungen für den Sozialhilfebedarf nach Artikel 3 SHG und die für die Subsidiarität (Art. 5 SHG) geltenden Vorschriften erfüllt sind. Personendaten werden nur zu diesem oder einem sinnvollen Zweck bearbeitet.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit werden die zu diesem Zweck bearbeiteten Daten in erster Linie bei den betroffenen Personen selber erhoben (Art. 24 SHG). Wenn aber die nach Artikel 20 und 21 SHG zuständigen Behörden zur Ansicht gelangen, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller der Auskunftspflicht nach Artikel 24 Abs. 1 und 3 unzureichend oder schlecht nachkommt, können sie von Amts wegen die nötigen Abklärungen vornehmen. Es ist angebracht, diesen Grundsatz in der Änderung des Gesetzes klarzustellen und zu präzisieren, dass die Kontrollen der Sozialhilfedossiers demzufolge eine Ersatzmassnahme darstellen, die dann zum Zug kommt, wenn Zweifel daran bestehen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung, die Verweigerung, die Änderung, die Aufhebung oder die Rückerstattung der materiellen Hilfe erfüllt sind.

2.2 Kompetenzen

Nach Artikel 21 Abs. 4–6 SHG liegt die Aufsichtsbefugnis im Sozialhilfebereich beim Kantonalen Sozialamt (KSA). Das KSA beteiligt sich an der Koordination der Sozialdienste und wacht darüber, dass die Gemeinden, die Sozialdienste und die Sozialkommissionen ihren Aufgaben im Sozialhilfebereich nachkommen.

Der Staatsrat hat vor, auf zwei weitere Weisen den Sozialhilfemissbrauch zu verhindern und zu bekämpfen. Zum einen handelt es sich darum zu überprüfen, ob die Sozialhilfe-Richtsätze korrekt angewendet werden, um die Erteilung nicht zustehender Leistungen zu bekämpfen. Zum anderen handelt es sich um Abklärungen im Umfeld der Bezügerinnen und Bezüger, vor allem wenn Verdacht auf betrügerischen Sozialhilfemissbrauch besteht. Es handelt sich also um zwei unterschiedliche Aufgaben. Demgemäss sieht der Änderungsentwurf vor, dass spezialisierte Mitarbeitende des KSA – eine Revisorin oder ein Revisor und eine Sozialinspektorin oder ein Sozialinspektor – die

jeweiligen Revisions- beziehungsweise Abklärungsaufgaben wahrnehmen.

Es ist wichtig, dass die Revisions- und Abklärungsarbeiten von qualifiziertem Personal im Staatsdienst wahrgenommen werden. Die Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs liegt im Interesse sowohl der Bezügerinnen und Bezüger als auch der Akteure des Sozialhilfedispositivs beziehungsweise des Sozialwesens. Auf dem Spiel steht die Glaubwürdigkeit des Handelns der öffentlichen Hand und des Sozialstaates. Diese Massnahmen gewährleisten eine Gleichbehandlung unter den Sozialdiensten: Sie alle können von den Dienstleistungen der Revisorin bzw. des Revisors und der Sozialinspektorin bzw. des Sozialinspektors Gebrauch machen, unabhängig von ihrer Grösse und den Mitteln, die sie zur Verfügung haben.

In Berücksichtigung der Tatsachen, dass die Verwaltungsbehörde von Amts wegen den rechtserheblichen Sachverhalt feststellt und die entsprechenden Abklärungen vornimmt (Art. 45 VRG), dass die Entscheide über die (unter Artikel 7 SHG fallenden) Sozialhilfe beantragenden oder beziehenden Personen von den Sozialkommissionen gefällt werden und dass die Untersuchung und Verwaltung der Dossiers den Sozialdiensten obliegt, muss das Gesetz dahin gehend geändert werden, dass die Sozialinspektorin oder der Sozialinspektor den rechtserheblichen Sachverhalt feststellen und die ihr oder ihm obliegenden Abklärungen durchführen kann.

Die zuständigen Behörden können sich an die Sozialinspektorin oder den Sozialinspektor wenden, wenn sie Verdacht auf Betrug hegen oder zum Schluss kommen, dass sie unzureichend oder schlecht über die Situation von Sozialhilfe beantragenden oder schon beziehenden Personen informiert worden sind. Nach dem SHG handelt es sich bei diesen Behörden um die Direktion, den Sozialdienst, die Sozialkommission und das KSA.

2.3 Erhebung und Übermittlung von Daten

Mit Rücksicht auf die besondere persönliche Situation der eine Sozialhilfe beantragenden oder beziehenden Personen muss im Gesetz klargestellt werden, dass die einschneidendsten Beweismittel nur beschränkt herangezogen werden dürfen (C. BREITSCHMID, Verfahren und Rechtsschutz, Grundzüge des Verwaltungsverfahrens, Rechts- und Datenschutz, in C. HÄFELI (Hg.), Das Schweizerische Sozialhilferecht, S. 343 ff.). Daher ist zu präzisieren, dass die Sozialinspektorin oder der Sozialinspektor ihre bzw. seine Aufgaben im Rahmen des Gesetzes ausübt und dass sich dieser Rahmen nach den Grundsätzen der Zweckbindung und der Verhältnismässigkeit im Sinne der Gesetzgebung über den Datenschutz bestimmt.

Weil die Personendaten im Zusammenhang mit den Massnahmen der sozialen Hilfe besonders schützenswert sind (Art. 3 Bst. c 3 DSchG) und in Anbetracht der in der Motion Nr. 1055.08 genannten Schwierigkeiten, auf welche die Abklärungen zwecks Ermittlung des Sozialhilfebedarfs und der Subsidiarität der gewährten Sozialhilfe stossen, müssen die Bestimmungen über die Auskunftspflicht angepasst, klar umrissen und verstärkt werden.

Die Behörden für den Vollzug des SHG müssen die nötigen Informationen einholen können, wenn sie glauben, unzureichend oder schlecht über die persönliche oder finanzielle Situation von Personen, die Sozialhilfe beantragen, beziehen oder bezogen haben, unterrichtet zu sein.

Über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus müssen die Modalitäten eines solchen Vorgehens genau festgelegt werden, das heisst die Zweckbindung der Datenerhebung, die Kategorien der erhobenen Daten, die Instanzen, die sich die Daten verschaffen sowie diejenigen, die sie weitergeben dürfen. Unter diesen Voraussetzungen ist in konkreten Einzelfällen die Erhebung von Informationen von Amts wegen oder auf Antrag annehmbar und möglich.

2.4 Strafbestimmungen

Die vorliegende Revision sieht auch eine Anpassung der Strafbestimmungen in diesem Zusammenhang vor.

Heute kann eine Strafklage von der zuständigen Behörde eingereicht werden (Art. 20 und 21 SHG). Die neuen Bestimmungen sehen ausdrücklich vor, dass künftig sowohl die Sozialkommission als auch der regionale Sozialdienst und das Kantonale Sozialamt einen Sozialhilfemissbrauch bei den Strafverfolgungsbehörden anzeigen können, wobei einzig und allein die Letzteren für die Beurteilung der begangenen Straftat zuständig sind. Auch wenn der Sozialhilfemissbrauch einer schwereren und auch von Amts wegen verfolgten strafbaren Handlung gleichgestellt werden kann (Betrug), wird nach den üblichen Verfahrensvorschriften (auch im Hinblick auf das neue Schweizerische Strafgesetzbuch) nach wie vor eine Strafanzeige ausreichen. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die Anzeige von einem Sozialdienst oder von der Sozialkommission ausgeht, um die Person der Sozialarbeiterin oder des Sozialarbeiters bestmöglich zu schützen.

2.5 Verstärkung der Grundsätze von Subsidiarität und Rückzahlbarkeit

Mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen (Art. 29 Abs. 4 SHG und Art. 18 Abs. 2 ARSHG) kann nicht immer erreicht werden, dass eine Sozialhilfe, mit der namentlich Sozialversicherungsleistungen bevorschusst wurden, in der Folge rückerstattet wird.

Die teilweise Änderung des Gesetzes klärt die Bestimmungen über die Abtretung von Ansprüchen in der Sozialhilfe [siehe zum Beispiel ad Art. 85^{bis} der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV; SR 830.201)]. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Eintragung einer gesetzlichen Grundpfandverschreibung in das Gesetz aufzunehmen, um die Sozialhilfe-Rückerstattung von Personen zu garantieren, die Immobilieneigentümer sind oder werden.

3. ERLÄUTERUNG NACH ARTIKELN

Vorbemerkung

Im Folgenden werden nur die Änderungen von materieller Tragweite erläutert.

Artikel 21a b) Revision

Die mit der Revision betraute Person wacht über die korrekte Anwendung der Sozialhilfegesetzgebung sowie über die ordnungsgemässe Verwendung der Mittel, die vom Kanton und von den Gemeinden für Sozialhilfeszwecke gewährt werden. Die Überprüfungen sind sodann Gegenstand eines detaillierten Berichts, der die kontrollier-

ten Dokumente, die allenfalls festgestellten Fehler und die Folgen der Intervention aufführt. Der Bericht wird der betroffenen Sozialkommission und dem betroffenen Sozialdienst zugestellt.

Artikel 21b c) Inspektion

Bevor der Sozialdienst die Intervention der für die Inspektion zuständigen Person beantragt, sorgt er dafür, dass die nötigen Informationen direkt bei der betreffenden Person eingeholt werden, so wie dies heute geschieht. Der Sozialdienst zieht also nur dann die Inspektorin oder den Inspektor hinzu, wenn er bezweifelt, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer beantragten oder schon erteilten materiellen Hilfe erfüllt sind, ohne dass er dies selber überprüfen kann, oder dass die materielle Sozialhilfe zweckmässig verwendet wird.

Personen, die Sozialhilfemissbrauch betreiben, tun dies meistens, indem sie die zuständige Behörde namentlich in Bezug auf ihre finanziellen Mittel, ihre Ausgaben, ihren Zivilstand und ihre häuslichen Umstände sowie ihre Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten irreführen. Demzufolge wird die mit der Inspektion betraute Person ihre Tätigkeit auf diese Punkte konzentrieren. In der Folge ist es am KSA, die Missbräuche den für die Sozialhilfe zuständigen Behörden zu melden.

Die Abklärung der Sozialinspektorin oder des Sozialinspektors untersteht den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung. Somit müssen die unternommenen Schritte verhältnismässig sein und dem verfolgten Zweck entsprechen: Es handelt sich darum zu überprüfen, ob eine Person wirklich bedürftig ist und ob die Voraussetzungen für die Erteilung materieller Hilfe erfüllt sind. Zu verhüten ist eine unnötige Einmischung in die Privatsphäre von Personen, die Gegenstand einer Abklärung sind. Die mit der Inspektion betraute Person muss sich also für die Einholung der nötigen Auskünfte immer an die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung halten. So wird sie danach trachten, nur dann auf die Befragung Dritter, eine Beschattung der Person oder andere Formen der Überwachung zurückzugreifen, wenn die Situation auf keine effizientere Weise abgeklärt werden kann. Darüber hinaus ist die mit der Inspektion betraute Person an die Einhaltung der geltenden Gesetze gebunden.

Das Amt kann die Schlussfolgerungen des Inspektionsberichts nur dann an weitere Staatsdienste weiterleiten, wenn ein Missbrauch wirklich erwiesen ist.

Die des Sozialhilfemissbrauchs verdächtige Person muss über die Schlussfolgerungen des Berichts informiert werden, bevor die Sozialhilfebehörde eine Verfügung gegen sie trifft. Damit soll das Recht der Person auf Gehör gewahrt werden, namentlich auch ihr Recht auf Einsicht in ihr Dossier.

Artikel 22 Abs. 3

Die Direktion erlässt ein Konzept, mit dem der Rahmen für die Umsetzung der Revision und der Inspektion abgesteckt wird. Aufgrund des Pflichtenheftes jeder der beiden Funktionen und in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung über den Datenschutz wird dieses Konzept die Mittel festlegen, über welche die Revisorin bzw. der Revisor und die Inspektorin bzw. der Inspektor verfügen, um ihre Arbeit auszuführen und die Staatsdienste über ihre jeweiligen Kompetenzen zu informieren.

Artikel 24 Abs. 4

Da der Artikel 25 SHG nicht systematisch gegenüber allen Personen geltend gemacht werden kann, die Träger nützlicher Informationen sind (namentlich nicht gegenüber dritten Privatpersonen oder solchen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons), ist es notwendig, im Gesetz den Sozialdiensten die Möglichkeit zu geben, Personen, die Sozialhilfe beantragen oder beziehen, eine Vollmacht unterzeichnen zu lassen. Jedoch muss die Vollmacht von beschränktem Umfang sein, so dass die Sozialdienste aufgrund dieses Dokuments nur Informationen verlangen können, die zur Ermittlung oder Überprüfung der finanziellen Mittel, der laufenden Ausgaben, des Zivilstands und der häuslichen Umstände sowie der Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten der betreffenden Personen erforderlich sind. Darüber hinaus sei daran erinnert, dass eine solche Vollmacht jederzeit widerrufen werden kann.

Artikel 25 Abs. 1 und 2

Dieser Artikel bildet eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 9 und 10 des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz, so dass die mit der Anwendung des Sozialhilfegesetzes betrauten Behörden bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der materiellen Hilfe erfüllt sind, Personendaten einholen und mitteilen können. Somit können die Staatsdienste, Gemeinden, Sozial- oder Privatversicherungen es nicht unter dem Vorwand des Datenschutzes ablehnen, den mit der Anwendung des Sozialhilfegesetzes betrauten Behörden (unentgeltlich) Auskünfte über im Verdacht des Missbrauchs stehende Personen zu erteilen, die eine materielle Hilfe beantragen, beziehen oder bezogen haben.

Artikel 29 Abs. 4

Dank der gesetzlich verankerten Abtretung von Ansprüchen wird sich der zuständige Sozialdienst direkt an die Sozial- oder Privatversicherungen sowie die Ausgleichskassen wenden können, um Leistungen ausbezahlt zu bekommen, die rückwirkend ausgerichtet werden und dazu bestimmt sind, einen Erwerbsausfall zu decken, der schon ganz oder teilweise durch eine materielle Hilfe gedeckt worden ist.

Artikel 31 Abs. 1

Um die Rückerstattung der materiellen Hilfe zu gewährleisten, die Eigentümerinnen oder Eigentümern einer Liegenschaft erteilt worden ist, sieht der neue Artikel 31 Abs. 1 SHG vor, dass die zuständige Sozialhilfebehörde die Möglichkeit hat, die Eintragung eines gesetzlichen Grundpfands im Sinne von Artikel 836 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) auf diese Liegenschaft ins Grundbuchregister zu verlangen. Eine solche Eintragung kann so lange erfolgen, als die Forderung noch nicht verjährt ist. Ab der Eintragung des Grundpfands unterliegt die Forderung keiner Verjährung mehr (Art. 807 ZGB).

Die Eintragung ins Grundbuchregister rechtfertigt sich wegen des Risikos, das ein gesetzliches Grundpfand für einen gutgläubigen Käufer darstellt.

Der Artikel 31 Abs. 2 SHG präzisiert den Artikel 29 SHG, der Artikel 31 Abs. 3 SHG den Artikel 30 SHG.

Artikel 37a

In der Praxis ist es mehrmals vorgekommen, dass sich Sozialkommission und Sozialdienst fragen, wer dafür zuständig ist, gegen jemanden Strafklage einzureichen, der Sozialhilfemissbrauch betreibt. In Anbetracht dessen, dass nach Artikel 335 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) die Sanktion hier nur vom kantonalen Recht vorgesehen ist, erscheint eine Strafanzeige ausreichend. Somit können sowohl die Sozialkommission als auch der regionale Sozialdienst oder das Kantonale Sozialamt einen Fall von Missbrauch bei den Strafverfolgungsbehörden anzeigen. Aus Gründen der Vertraulichkeit und Sicherheit muss vermieden werden, dass die Anzeige durch die Person erfolgt, die das Dossier beim zuständigen Sozialdienst betreut. Sobald die Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden gelangt ist, verfügen diese über eigene Untersuchungsmittel, die mit denjenigen der Sozialinspektorin oder des Sozialinspektors nicht vergleichbar sind. Zudem ist es ausschliesslich Sache der Strafverfolgungsbehörde zu beurteilen, welcher Art die verfolgte Straftat ist (Sozialhilfemissbrauch, Betrug usw.). Wenn die strafbare Handlung nur unter den Artikel 37a SHG fällt, verjähren die Strafverfolgung und die Strafe in drei Jahren (Art. 109 StGB).

4. FINANZIELLE UND PERSONNELLE AUSWIRKUNGEN

Der Änderungsentwurf, insbesondere die effektive Umsetzung der Interventionsbefugnisse für die wirksame Verhinderung und Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs bringen neue Aufgaben für das Kantonale Sozialamt mit sich.

Künftig müssen die Sozialhilfedossiers in regelmässigen Abständen einer Revision unterzogen werden und müssen Abklärungen stattfinden, wenn Zweifel daran bestehen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung, Verweigerung, Änderung, Aufhebung oder Rückerstattung einer materiellen Hilfe erfüllt sind.

Die neuen Bestimmungen rechtfertigen demzufolge den bereits getroffenen Entschluss, den Personalbestand des KSA aufzustocken. Diese Personalaufstockung beträgt 0,5 VZE für die Revisoren- und 1 VZE für die Sozialinspektorenstelle. Anhand eines Evaluationszeitraums wird man beurteilen können, ob die Personaldotierung in der Folge noch einmal geändert werden muss.

Loi

du

**modifiant la loi sur l'aide sociale
(révision et inspection des dossiers des bénéficiaires)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 9 décembre 2009;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1) est modifiée comme il suit:

Art. 21 titre médian

Service
a) En général

Art. 21a (nouveau) b) Révision

¹ Le Service [*celui de l'action sociale*] procède périodiquement à des travaux de révision des dossiers des bénéficiaires.

² La révision a pour objet la vérification de la bonne application des normes et des lois régissant l'aide sociale ainsi que de la bonne utilisation des ressources allouées dans ce domaine par l'Etat, les communes ou la Confédération.

Gesetz

vom

**zur Änderung des Sozialhilfegesetzes
(Revision und Inspektion der Sozialhilfedossiers)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 9. Dezember 2009;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SHG; SGF 831.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 21 Artikelüberschrift

Amt
a) Allgemeines

Art. 21a (neu) b) Revision

¹ Das Amt [*das Sozialamt*] besorgt periodisch die Revision der Sozialhilfedossiers.

² Mit der Revision wird überprüft, ob die für die Sozialhilfe geltenden Gesetze und Richtsätze richtig angewandt und die vom Staat, den Gemeinden oder dem Bund erteilten Sozialhilfemittel zweckbestimmt verwendet werden.

³ Les vérifications effectuées sont contenues dans un rapport de révision détaillé qui fait état des pièces contrôlées, des erreurs constatées et des conséquences des vérifications. Ce rapport est remis par le Service à la commission sociale et au service social concernés, à l'Inspection des finances ainsi qu'à la Direction [*celle qui est en charge de l'aide sociale*].

Art. 21b (nouveau) c) Inspection

¹ Le Service procède à des travaux d'inspection des dossiers des bénéficiaires. Une inspection peut être réalisée d'office ou sur requête de la Direction, du service social, de la commission sociale ou du Service lui-même, afin qu'il soit vérifié que les conditions qui déterminent le besoin au sens de la présente loi sont remplies et que les prestations d'aide sociale sont utilisées conformément à leur but.

² L'inspection donne lieu à une enquête qui est soumise aux principes de proportionnalité et de finalité. L'enquête porte en particulier sur les éléments suivants:

- a) les ressources financières de la personne soupçonnée d'abus;
- b) ses charges courantes et ses autres dépenses;
- c) son état civil et sa situation domiciliaire;
- d) ses capacités de travail et de gain.

³ Les résultats de l'enquête sont consignés dans un rapport que le Service remet à l'autorité compétente en matière d'aide sociale ou à l'autorité ayant requis l'inspection.

⁴ Avant de prendre une décision, l'autorité compétente en matière d'aide sociale communique les conclusions du rapport à la personne concernée, en lui impartissant un délai pour lui permettre de se déterminer. Le rapport est versé au dossier de cette personne.

⁵ Lorsqu'un abus d'aide sociale est constaté, le Service transmet les conclusions du rapport à d'autres services de l'Etat touchés par cet abus.

⁶ Le rapport d'activité de la Direction fait état des résultats obtenus par les inspections.

³ Über die durchgeführten Revisionen wird ein detaillierter Bericht erstellt; dieser führt die kontrollierten Dokumente, die festgestellten Mängel und die Auswirkungen der Überprüfungen auf. Das Amt sendet den Revisionsbericht an die betroffene Sozialkommission und den betroffenen Sozialdienst, an das Finanzinspektorat und die Direktion [*diejenige, die für die Sozialhilfe zuständig ist*].

Art. 21b (neu) c) Inspektion

¹ Das Amt besorgt die Inspektion der Sozialhilfedossiers. Eine Inspektion kann von Amts wegen oder auf Antrag der Direktion, des Sozialdienstes, der Sozialkommission oder des Amtes selber durchgeführt werden, um zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für den Sozialhilfebedarf nach diesem Gesetz erfüllt sind und ob die Sozialhilfeleistungen zweckmässig verwendet werden.

² Bei der Inspektion wird eine Abklärung durchgeführt, die verhältnismässig sein und dem Zweck entsprechen muss. Abgeklärt werden insbesondere die folgenden Einzelheiten:

- a) finanzielle Mittel der Person, die des Missbrauchs verdächtig wird;
- b) ihre laufenden sowie andere Ausgaben;
- c) ihr Zivilstand und ihre häusliche Situation;
- d) ihre Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten.

³ Die Ergebnisse der Abklärung werden in einem Bericht festgehalten, den das Amt der zuständigen Sozialhilfebehörde oder der Behörde übergibt, die die Inspektion verlangt hat.

⁴ Bevor die zuständige Sozialhilfebehörde einen Entscheid fällt, teilt sie die Schlussfolgerungen des Berichts der betroffenen Person mit und erteilt ihr eine Frist, innert der sie Stellung nehmen kann. Der Bericht wird in das Dossier dieser Person aufgenommen.

⁵ Wird ein Sozialhilfemissbrauch festgestellt, so übermittelt das Amt die Schlussfolgerungen des Berichts an weitere Staatsdienste, die von diesem Missbrauch berührt werden.

⁶ Die Ergebnisse der Inspektionen sind dem Tätigkeitsbericht der Direktion zu entnehmen.

Art. 22 al. 3 (nouveau)

³ Elle [la Direction] établit un concept qui fixe le cadre de la mise en œuvre des travaux d'inspection et de révision visés par les articles 21a et suivants.

Art. 24 al. 4 (nouveau)

⁴ En respectant les principes de proportionnalité et de finalité, le service social compétent peut faire signer au demandeur une procuration qui l'autorise à requérir lui-même auprès des communes, des services de l'Etat, des assurances sociales et privées, ainsi qu'auprès de tiers, les informations nécessaires concernant en particulier ses ressources financières, ses charges courantes, son état civil et sa situation domiciliaire ainsi que sa capacité de travail et de gain.

Art. 25 b) Communes et Etat

¹ Les autorités chargées d'appliquer la présente loi peuvent obtenir gratuitement auprès des communes, des services de l'Etat et des tiers les renseignements nécessaires pour établir le besoin, au sens de la présente loi, d'une personne qui demande ou reçoit une aide matérielle et qui ne respecte pas son obligation de renseigner ou dont les renseignements paraissent inexacts.

² A cette fin, des données personnelles sont communiquées aux autorités d'aide sociale, à leur demande, pour leur permettre de vérifier en particulier les ressources financières, les charges courantes, l'état civil et la situation domiciliaire ainsi que la capacité de travail et de gain des personnes concernées. Toute demande de renseignements doit respecter les principes de proportionnalité et de finalité.

Art. 29 al. 4

⁴ Le service social qui accorde une aide matérielle à titre d'avance sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations est subrogé dans les droits du bénéficiaire, jusqu'à concurrence de l'aide matérielle accordée.

Art. 22 Abs. 3 (neu)

³ Sie [die Direktion] erstellt ein Konzept für den Rahmen, in dem die Revision und die Inspektion nach Artikel 21a ff. umgesetzt werden.

Art. 24 Abs. 4 (neu)

⁴ Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und der Zweckmässigkeit kann der zuständige Sozialdienst die um Sozialhilfe ersuchende Person eine Vollmacht unterzeichnen lassen, die ihn berechtigt, bei Gemeinden, Staatsdiensten, Sozial- und Privatversicherungen sowie Dritten selber die nötigen Informationen einzuholen, insbesondere über die finanziellen Mittel der Person, ihre laufenden Ausgaben, ihren Zivilstand und ihre häusliche Situation sowie ihre Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten.

Art. 25 b) Gemeinden und Kanton

¹ Die mit der Anwendung des Gesetzes betrauten Behörden können bei Gemeinden, Staatsdiensten und Dritten unentgeltlich die Auskünfte erhalten, die erforderlich sind, um den nach diesem Gesetz anerkannten Sozialhilfebedarf von Personen zu ermitteln, die eine materielle Hilfe beantragen oder beziehen und die sich nicht an ihre Auskunftspflicht halten oder deren Auskünfte unrichtig zu sein scheinen.

² Zu diesem Zweck werden der Sozialhilfebehörde auf Verlangen Personendaten mitgeteilt, damit sie insbesondere die finanziellen Mittel, die laufenden Ausgaben, den Zivilstand und die häusliche Situation sowie die Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten der betreffenden Personen überprüfen kann. Jedes Auskunftsgesuch muss verhältnismässig sein und dem Zweck entsprechen.

Art. 29 Abs. 4

⁴ Der Sozialdienst, der eine materielle Hilfe als Vorschuss auf Leistungen leistungspflichtiger Versicherungen oder Dritter gewährt, tritt bis in Höhe der erteilten materiellen Hilfe in die Ansprüche des Hilfeempfängers ein.

Art. 31 c) Garantie et prescription

¹ Les biens immobiliers d'une personne ayant bénéficié d'une aide matérielle sont grevés d'une hypothèque légale qui doit être inscrite au registre foncier et qui garantit le remboursement de l'aide matérielle accordée et des éventuels frais y relatifs. L'inscription de cette hypothèque est requise par le service social compétent.

² Le droit d'exiger le remboursement de l'aide matérielle se prescrit par dix ans à compter du dernier versement de l'aide accordée. En cas d'inscription d'une hypothèque, la prescription ne court pas.

³ Lorsque le bénéficiaire a induit en erreur le service social, le droit d'exiger le remboursement se prescrit par cinq ans dès que l'erreur a été constatée et, dans tous les cas, par dix ans à compter du dernier versement de l'aide accordée. Toutefois, si la cause du remboursement résulte d'un acte punissable, le délai de prescription de l'action pénale s'applique.

Art. 37a Dispositions pénales

¹ Est passible d'amende celui qui contrevient à son obligation de renseigner et celui qui, par des déclarations fausses, a obtenu illégalement une aide matérielle.

² La commission sociale, le service social régional ainsi que le Service de l'action sociale sont compétents pour dénoncer un abus d'aide sociale aux autorités de poursuite pénale.

³ Le code de procédure pénale est applicable.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 31 c) Garantie und Verjährung

¹ Das Immobilienvermögen von Personen, die eine materielle Hilfe erhalten haben, wird mit einem gesetzlichen Grundpfand belegt, das ins Grundbuch eingetragen werden muss und die Rückerstattung der erteilten materiellen Hilfe sowie der allenfalls damit verbundenen Kosten garantiert. Die Eintragung dieses Grundpfands wird vom zuständigen Sozialdienst verlangt.

² Der Anspruch auf Rückerstattung der materiellen Hilfe erlischt zehn Jahre nach der letzten Auszahlung der gewährten Hilfe. Bei Eintragung eines Grundpfands tritt keine Verjährung ein.

³ Hat der Hilfeempfänger den Sozialdienst irreführt, so erlischt der Anspruch auf Rückerstattung nach fünf Jahren vom Zeitpunkt der festgestellten Täuschung an gerechnet, jedenfalls aber zehn Jahre nach der letzten Auszahlung. Besteht der Grund für die Rückerstattung jedoch in einer strafbaren Handlung, so gilt die Frist für die Verjährung der Strafverfolgung.

Art. 37a Strafbestimmungen

¹ Wer gegen seine Auskunftspflicht verstösst oder aufgrund falscher Angaben zu Unrecht eine materielle Hilfe bezogen hat, wird mit Busse bestraft.

² Für die Anzeige eines Sozialhilfemissbrauchs bei den Strafverfolgungsbehörden sind die Sozialkommission, der regionale Sozialdienst und das Kantonale Sozialamt zuständig.

³ Es gilt die Strafprozessordnung.

Art. 2

¹ Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

MESSAGE N° 207 *21 septembre 2010*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi relatif à
l'encouragement aux fusions de communes
(LEFC)

1. L'origine de la proposition et la nécessité du projet	1
1.1 La situation initiale et le mandat parlementaire	1
1.2 Les autres interventions parlementaires	1
2. Les travaux préparatoires	2
3. La procédure de consultation	2
3.1 La consultation publique	2
3.2 Les options retenues pour le projet de loi	2
4. L'encadrement politique de l'encouragement aux fusions de communes	3
5. La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)	3
5.1 Les principales propositions du projet	3
5.2 Le postulat N° 2035.08 André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen: «Aide financière à la fusion dans les agglomérations»/rapport du Conseil d'Etat	4
6. La modification de la loi sur les communes	5
6.1 L'origine de la proposition	5
6.2 La nécessité du projet et ses propositions principales	5
6.3 Le postulat N° 2037.08 Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen: «Modification de la loi sur les communes: fusions de communes – création d'arrondissements»/rapport du Conseil d'Etat	6
7. Les conséquences financière et en personnel	7
8. L'influence du projet sur la répartition des tâches Etat–Communes	7
9. Les effets sur le développement durable	7
10. Les incidences sur la réforme des structures territoriales	7
11. Les incidences sur l'agglomération de Fribourg	7
12. Les rapports entre la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes et la loi sur la péréquation financière intercommunale	7
13. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité	8
14. Le referendum	8
15. La majorité qualifiée	8
16. Le commentaire des articles	8

1. L'ORIGINE DE LA PROPOSITION ET LA NÉCESSITÉ DU PROJET

1.1 La situation initiale et le mandat parlementaire

«Les communes pourvoient au bien commun sur le plan local. Elles accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent. Les communes assurent à la population une qualité de vie durable et disposent de services de proximité».

Par ces termes, la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (art. 1 al. 2 LCo; RSF 140.1) et la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (art. 130 de la Consti-

tution cantonale, Cst.; RSF 10.1) fixent les objectifs auxquels toutes les communes doivent satisfaire. La fusion avec une ou plusieurs autres communes est souvent le moyen le plus approprié pour y parvenir.

Les fusions de communes ont d'ailleurs rencontré un vif intérêt dans le canton de Fribourg. Depuis 1990, le nombre de communes a diminué de 35% ce qui place le canton de Fribourg à la deuxième place au niveau suisse, derrière la Thurgovie (55%) qui dispose d'un autre système. C'est d'autant plus remarquable que les fusions réalisées ont été le résultat d'une décision volontaire, contrairement à d'autres cantons qui se sont vus dans l'obligation d'imposer des fusions à certaines communes.

Au 31 décembre 1999, le canton comptait encore 245 communes; au 1^{er} janvier 2006, leur nombre était de 168, soit une diminution de 77 communes. Ce sont notamment les aides financières prévues par le décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (RSF 141.1.1; ci-après: l'ancien décret) qui ont contribué à ce développement. Sur cette base, pas moins de 41 projets de fusions ont été réalisés. L'effort financier consacré à l'encouragement des fusions basé sur le décret de 1999 et sa prolongation a été de 22 609 806 francs, dont 6 782 942 francs ont été supportés par les communes. Or, le terme de dépôt d'une demande d'aide financière est échu et l'ancien décret a cessé d'être formellement en vigueur le 31 décembre 2009. Actuellement, le canton compte toujours 168 communes.

Avec la révision totale de la Constitution cantonale du 16 mai 2004, une nouvelle disposition a été créée. Sa teneur est la suivante:

Art. 135 Fusions

¹ L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.

Dans la motion N° 160.06 «Reprise du processus d'encouragement aux fusions de communes – objectif 2011: 89 communes dans le canton de Fribourg», qu'ils ont déposée et développée en date du 10 octobre 2006, les députés Denis Boivin, Charly Haenni et dix cosignataires se réfèrent à cette disposition constitutionnelle. La motion souligne à quel point il est important de poursuivre les mesures d'encouragement aux fusions de communes. Selon le texte de la motion, le but serait d'abaisser le nombre de communes à 89 jusqu'à la fin de l'année 2011.

Le 9 octobre 2007, le Grand Conseil a pris cette motion en considération. Le présent projet de loi fait suite à la motion.

1.2 Les autres interventions parlementaires

Dans ce contexte, il sied de relever également les interventions parlementaires suivantes:

- Postulat N° 2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen: «Aide financière à la fusion dans les agglomérations» (ch. 5.2 du message);
- Postulat N° 2037.08 des députés Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen: «Modification de la loi sur les communes: fusions de communes – création d'arrondissements» (ch. 6.3 du message);
- Amendement du député Christian Ducotterd concernant la modification ultérieure d'une convention de fusion (ch. 6.1 du message).

Le présent message réunit les réponses relatives à ces trois autres interventions parlementaires.

2. LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

L'encouragement aux fusions de communes repose sur une longue tradition et a été rendu possible grâce à une cohésion extraordinaire entre les communes, indépendamment de leurs caractéristiques fort différentes, d'une part, et entre les communes et l'Etat, d'autre part.

Tandis qu'une première série de fusions a pu profiter des mesures d'encouragement en vertu des dispositions exécutoires de la loi sur les communes, l'ancien décret a permis une nouvelle réduction notable du nombre de communes.

En vue de la consultation publique, il a été dès lors décidé d'intégrer dans l'avant-projet de loi les éléments de l'ancien décret qui ont fait leurs preuves, à savoir:

- le calcul de l'aide financière sur la base de la population légale (le montant a été établi à 200 francs par habitant; dans l'ancien décret 400 francs pondérés par l'inverse de l'indice de la capacité financière de la commune);
- le fonds d'encouragement aux fusions de communes (son volume global a été fixé à 30 millions de francs);
- la procédure de requête pour les communes;
- le financement par l'Etat et les communes et la clé de répartition entre l'Etat (70%) et les communes (30%), identiques à l'ancien décret;
- la limitation dans le temps de l'encouragement financier.

Par ailleurs, de nouveaux éléments ont été ajoutés, notamment:

- les objectifs de l'encouragement aux fusions de communes;
- l'évaluation des communes par le préfet;
- le plan de fusions attribuant à chaque commune du district un projet de fusion;
- deux multiplicateurs de l'aide financière: le premier lorsque plus de deux communes fusionnent, le deuxième lorsque le territoire de la nouvelle commune se situe dans le périmètre du projet de fusion;
- l'assouplissement de la durée illimitée de la validité des conventions de fusion (pour faire suite à l'amendement du député Christian Ducotterd concernant la modification ultérieure d'une convention de fusion).

3. LA PROCÉDURE DE CONSULTATION

3.1 La consultation publique

L'avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes et son rapport explicatif ont fait l'objet d'une procédure de consultation entre le 13 juillet et le 15 octobre 2009. Le dossier a été transmis à toutes les communes et associations de communes ainsi qu'à d'autres destinataires. Au total, 272 instances ont été consultées.

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: la Direction) et le Service des communes (ci-après: le Service) ont reçu 130 réponses. Le taux de réponses est de 48%; toutefois il varie selon les groupes consultés. Ainsi, sur les 168 communes, 100 (ou 60%) d'entre elles ont envoyé une réponse. Sur ces 100 communes, 45 (dont 6 alémaniques) déclaraient adhérer, avec ou sans remarques complémentaires, à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Parmi les associations de communes, le taux de réponses est très faible (neuf réponses, dont plusieurs sans prise de position matérielle), étant donné que le projet les concerne dans une moindre mesure.

De manière générale, on a pu constater que les réponses sont unanimes à souligner la nécessité d'un encouragement aux fusions de communes (six réponses clairement défavorables au projet comme tel) et à approuver les propositions concernant les conventions de fusion. Les réponses sont également favorables dans une large mesure au calcul de l'aide financière en vertu du seul critère du nombre d'habitants et au multiplicateur privilégiant un nombre élevé de communes qui fusionnent. En revanche, de nombreux avis, commentaires et propositions divergent fortement quant aux autres aspects de l'avant-projet de loi, particulièrement au sujet du chiffre maximal de 5000 habitants pris en compte pour le calcul de l'aide financière et au sujet du volume du financement et de sa répartition entre l'Etat et les communes.

Un bref rapport de synthèse résume les réponses des destinataires. Il est disponible sur le site internet du Service: www.fr.ch/scom, sous la rubrique *Fusions de communes/Projet de loi LEFC*.

3.2 Les options retenues pour le projet de loi

Tous les éléments figurant dans l'avant-projet de loi ont fait l'objet d'un examen par le Conseil d'Etat, en particulier à la lumière des réponses obtenues dans le cadre de la consultation publique.

Quant aux éléments provenant de l'ancien décret et ayant été adaptés pour l'avant-projet de loi, la plupart d'entre eux ont été repris dans le projet de loi sans modifications essentielles. Il s'agit:

- du montant de 200 francs par habitant pour le calcul de l'aide financière;
- du financement du fonds d'encouragement aux fusions de communes par l'Etat (70%) et les communes (30%);
- de la procédure de requête pour les communes;
- de la limitation dans le temps de l'encouragement financier.

Donnant suite à la volonté qui s'est dégagée lors de la consultation publique de doter le fonds de moyens financiers plus importants, son volume global a cependant été augmenté de 30 millions à 38 millions de francs.

Parmi les nouveaux éléments figurant dans l'avant-projet de loi et qui ont été maintenus dans le projet de loi, on citera:

- les objectifs d'encouragement aux fusions de communes;
- l'évaluation des communes par le préfet;

- le plan de fusions attribuant à chaque commune du district un projet de fusion;
- le multiplicateur de l'aide financière lorsque plus que deux communes fusionnent;
- l'assouplissement de la durée illimitée de la validité des conventions de fusion.

Par contre, le multiplicateur de l'aide financière en fonction de la conformité de la fusion réalisée avec le périmètre du plan de fusions a reçu un accueil mitigé. Il n'a pas été retenu.

4. L'ENCADREMENT POLITIQUE DE L'ENCOURAGEMENT AUX FUSIONS DE COMMUNES

Actuellement, il existe trois projets de réformes importantes impliquant l'Etat et les communes, à savoir la péréquation financière intercommunale, l'encouragement aux fusions de communes ainsi que la répartition des tâches entre l'Etat et les communes:

- La nouvelle *péréquation financière intercommunale* est appliquée comme premier projet à partir du 1^{er} janvier 2011. A moyen terme, elle permettra – entre autre – de connaître les principales dépendances et indépendances *financières* de chaque commune. Par le transfert péréquatif, on veut diminuer les disparités financières et créer des conditions propices visant à renforcer l'autonomie de chaque commune.
- Quant aux dépendances et indépendances *fonctionnelles* des communes, il y a lieu de les examiner dans le cadre du projet relatif à l'*encouragement aux fusions de communes*, deuxième des trois projets. L'examen individuel aura lieu notamment à la lumière des tâches que la Constitution cantonale attribue à toutes les communes. Cette évaluation sert à constater le degré actuel et futur de capacités de chaque commune ainsi qu'à démontrer si une fusion s'avère nécessaire.
- La *répartition des tâches entre l'Etat et les communes* doit aussi examiner la redistribution des tâches entre l'Etat et les communes. Or, un tel processus ne sera possible que lorsqu'un nombre important de communes disposera des capacités nécessaires pour pouvoir accomplir ces tâches. Si l'on prévoyait un transfert de nouvelles tâches aux communes sans préalablement s'occuper des fusions de communes présentant des problèmes de structure, d'organisation et de fonctionnement, on courrait le risque de ne faire qu'augmenter considérablement le nombre d'associations de communes et d'ententes intercommunales alors que les capacités et l'autonomie communale resteraient plus ou moins au même niveau. Pour parvenir à une taille optimale des communes permettant un transfert, la réalisation d'un nombre important de fusions est une condition indispensable.

S'y ajoute encore un autre aspect:

Parmi les communes, quelques-unes ont également signalé un grand intérêt à pouvoir bénéficier de l'encouragement aux fusions afin de maintenir et d'améliorer la compétitivité par rapport à d'autres communes (extracantonales) avec lesquelles elles sont comparées (voir ch. 5.2 de ce message). En principe, il s'agit là aussi d'une augmentation de l'autonomie et des capacités communales,

mais sous un autre aspect (augmentation de la compétitivité). Au sens principal de l'article 135 al. 1 Cst., voulant que l'Etat encourage et favorise les fusions de communes (*là où cela s'impose*), s'ajoute ainsi une deuxième signification (*là où l'encouragement est souhaité*; souvent appelé «fusion stratégique»). Le présent projet répond simultanément aux besoins des deux catégories de communes.

5. LA LOI RELATIVE À L'ENCOURAGEMENT AUX FUSIONS DE COMMUNES (LEFC)

5.1 Les principales propositions du projet

Le projet de loi fait suite à la motion N° 160.06 des députés Denis Boivin et Charly Haenni. Il concerne les fusions volontaires de communes.

Il s'agira d'examiner, dans un premier temps, si la fusion peut permettre d'améliorer l'autonomie et les capacités des communes ainsi que l'efficacité de leurs services. Les possibilités d'amélioration seront ensuite étudiées. Les conclusions serviront alors à formuler des propositions concrètes pour la suite des démarches, sous forme d'un projet de fusion s'inscrivant dans un plan de fusions à réaliser à l'échelon du district.

Le préfet est l'autorité toute désignée pour procéder à ces travaux d'analyses. D'une part, il dispose des connaissances nécessaires en matière locale et régionale dont il peut se servir dans un bref laps de temps. D'autre part, il est en mesure de comparer chaque commune de son district avec les autres communes sur des bases objectives. L'évaluation est fondée sur des critères uniformes et est complétée par une analyse personnelle du préfet (ch. 16 de ce message, explications relatives aux articles 2, 4 et 5). Par ailleurs, lors de la consultation de l'avant-projet de loi, ces compétences préfectorales ont été confirmées. Finalement, lors du débat parlementaire du 9 octobre 2007 au sujet de la motion Boivin/Haenni (ch. 1.1 de ce message), plusieurs députés ont relevé la nécessité d'un plan directeur et d'un programme de fusions de communes.

Dans ses conclusions, le préfet associera les forces et les faiblesses d'une commune avec les forces et les faiblesses d'une ou plusieurs autres communes et délimitera, sur cette base, un périmètre de fusion. Chaque commune du canton présente probablement des possibilités d'amélioration de son autonomie, de ses capacités ou de l'efficacité de ses services, de sorte que le préfet proposera des projets de fusions pour l'ensemble des communes de son district. Cela s'applique également à une commune qui ne souhaiterait en aucune manière une fusion ou qui aurait, par le passé, refusé de fusionner.

Le plan de fusions proposé consiste dès lors en projets de fusions individuels et tient compte, à titre d'exemple, de l'état actuel ou futur du périmètre des associations de communes, des cercles scolaires, des cercles d'intervention des pompiers, des périmètres des corporations forestières, etc. Les communes prennent position et informent leur population et le législatif communal sur les aspects essentiels du projet de fusion. Le Conseil d'Etat approuve le plan de fusions. Un rapport intermédiaire sera établi après deux ans et mettra en évidence les éventuelles corrections et améliorations à apporter au cadre légal.

La fusion avec une ou plusieurs communes peut être demandée notamment par l'assemblée communale sur l'ini-

tiative d'un citoyen, le conseil général sur l'initiative de l'un de ses membres, le conseil communal ou le dixième des citoyens actifs (art. 133a LCo). Il est souhaitable que la fusion envisagée corresponde au projet de fusion établi par le préfet. Néanmoins, on peut s'imaginer que des raisons importantes et pertinentes, éventuellement survenues après l'établissement du plan de fusion, influencent le périmètre du projet de fusion.

Les communes souhaitant bénéficier d'une aide financière doivent ensuite présenter leur demande au Conseil d'Etat. Celui-ci communique le montant provisoire de l'aide financière. Le montant de base de l'aide financière s'élève à 200 francs par commune qui fusionne, multiplié par le chiffre de sa population. Contrairement à l'ancien décret qui a pondéré un montant de 400 francs par habitant par l'inverse de l'indice de la capacité financière, ce critère a été supprimé, étant donné que l'indice mentionné n'est plus utilisé à partir du 1^{er} janvier 2011 (art. 21 de la loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale, LPFI; ROF 2009_123). En outre, la population prise en compte se limite à 10 000 habitants par commune. Le montant est multiplié lorsque plus que deux communes fusionnent. L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion.

Le fonds d'encouragement aux fusions de communes (38 millions de francs) est financé par l'Etat (70% = 26,6 millions de francs) et l'ensemble des communes (30% = 11,4 millions de francs). La part mise à la charge d'une commune de plus de 10 000 habitants est limitée à un montant correspondant à 10 000 habitants.

Toutes les fusions entrées en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2011 jusqu'au 1^{er} janvier 2016 bénéficient de l'aide financière.

5.2 Le postulat N° 2035.08 André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen: «Aide financière à la fusion dans les agglomérations»/rapport du Conseil d'Etat

Selon le postulat (déposé le 20 juin 2008 et développé le 5 septembre 2008 [BGC p. 1119 respectivement p. 1656]), les députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen ainsi que trois cosignataires relèvent que la Suisse a un réseau urbain qui se constitue en cinq métropoles et en dizaines d'agglomérations, sans que celles-ci aient vraiment un poids politique et des institutions ad hoc. Pour ces agglomérations, la cohérence entre les impératifs des transports et des aménagements territoriaux devient urgente face à la complexité de l'urbanisation en cours. Ces agglomérations visent aussi à une meilleure synergie entre les collectivités publiques en particulier en visant des économies d'échelles dans l'organisation de ces régions et deviennent des liens de proche collaboration entre les communes et le canton. En plus, chaque agglomération doit se positionner face à la concurrence régionale et nationale.

Les intervenants demandent au Conseil d'Etat d'étudier toutes les modifications législatives nécessaires afin d'accorder, à l'instar du canton de Lucerne, une aide supplémentaire aux communes des agglomérations du canton qui veulent fusionner pour créer des centres cantonaux et régionaux forts. Les communes-centres supporteraient déjà actuellement des coûts plus importants en raison de leur situation charnière (charges de villes-centres). Le canton de Lucerne aurait procédé à des modifications législatives en vue d'accorder ces nouvelles aides financières aux communes faisant partie des centres cantonaux

et régionaux reconnus ainsi qu'aux communes qui désiraient fusionner dans le cadre de ces groupements. Il aurait ainsi mis en place une politique active et efficace d'aide financière générale aux centres régionaux en formation (agglomérations) et d'aide financière plus ciblée à la fusion des communes-centres de ce canton.

Par sa réponse établie le 24 août 2010, le Conseil d'Etat a déclaré qu'il était d'accord d'analyser les questions soulevées par les auteurs du postulat et il a annoncé que le rapport y relatif ferait partie intégrante du présent message.

En matière d'octroi de subventions, le canton de Lucerne distingue entre les fusions de communes nécessitant des mesures d'assainissement et les fusions stratégiques. Les fusions stratégiques sont réalisées par des communes qui s'unissent sans pression financière afin d'obtenir dans le futur une position plus solide. Il peut alors s'agir de communes sises dans l'agglomération, mais aussi dans le milieu rural. Dans la pratique, la mise à disposition de moyens financiers spéciaux pour des fusions stratégiques est cependant considérée comme très difficile. Ainsi le Gouvernement et le Grand Conseil du canton de Lucerne avaient proposé une somme de 20 millions de francs pour la fusion de la commune d'agglomération de Littau avec la ville de Lucerne. A la suite d'un referendum, les citoyens de ce canton ont effectivement refusé cette proposition des autorités lors de la votation du 25 novembre 2007 déjà. A relever que seules les communes directement concernées, Littau et Lucerne, ont à cette occasion accepté la proposition. Il ressort d'un sondage effectué à la suite de la votation que beaucoup de votants n'étaient pas opposés à l'aide financière en tant que telle, mais s'opposaient par contre au montant et au traitement particulier réservé à ces deux communes de l'agglomération lucernoise.

Ce verdict populaire s'est répété d'une manière similaire dans le canton d'Argovie lorsque les trois districts formant officiellement des agglomérations, à savoir Aarau, Baden et Brugg, ont été les seuls (avec le district de Rheinfelden faisant partie de l'agglomération bâloise) à approuver le projet de loi instaurant des mesures financières d'encouragement aux fusions de communes lors de la votation du 27 septembre 2009. Selon les opposants, les mesures financières auraient entraîné un traitement de préférence pour certaines communes, dont plusieurs situées dans les agglomérations mentionnées. La majorité des citoyens argoviens (50,19%) a refusé ce projet de loi.

Après avoir considéré tous les aspects, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de distinguer l'aide financière selon des caractéristiques communales autres que le seul chiffre de la population. Tout habitant d'une commune, qu'elle soit urbaine ou rurale, doit être pris en compte de manière égale pour le calcul de l'aide financière, ceci avec toutefois trois observations:

- Il sied de rappeler le texte constitutionnel (art. 135 al. 1 Cst.): «L'Etat encourage et favorise les fusions de communes». C'est donc la fusion comme telle qui est au centre de l'encouragement, à savoir un processus qui dure normalement un à trois ans. En d'autres termes, l'aide financière doit servir aux communes en premier lieu comme catalyseur afin de surmonter des obstacles directs et primaires du processus de fusion.
- «Le processus de fusion devient un véritable projet de société et c'est dans cet esprit que les communes s'engagent désormais. (...) Le processus se construit

autour des valeurs défendues par les différentes entités et leurs autorités» (Micheline Guerry-Berchier, Fusion de communes dans le canton de Fribourg – Bilan de l'exercice du point de vue de ses actrices, les communes fusionnées, travail de diplôme, Lausanne, décembre 2009, page 36: www.fr.ch/scom, sous la rubrique *Fusions de communes/Etudes et rapports*). Dans ce sens, il incombe aux communes de définir leurs propres moyens qui sont destinés à être investis dans la réalisation de leur projet de société.

- L'encouragement aux fusions de communes ne doit pas être confondu avec un encouragement de communes comme tel, qu'elles fassent partie ou non d'une agglomération, d'un milieu rural ou d'une autre catégorie de communes. Il est vrai que le Programme gouvernemental de la législature 2007–2011 du Conseil d'Etat, sous le titre «renforcer le centre du canton», relève que «la création, dans le Grand-Fribourg, d'une agglomération au sens de la loi cantonale y relative constituera une réalisation importante pour la cohésion fribourgeoise. Elle a pour but de doter le centre du canton d'un support juridique régional réunissant diverses communes francophones et germanophones et permettant de coordonner encore mieux la collaboration intercommunale. [...] Au sud du canton, un projet d'agglomération est également à l'étude et pourrait voir le jour durant la législature» (p. 15). Or, l'on peut considérer que cette mesure d'encouragement, à savoir la constitution d'un support juridique, est aujourd'hui réalisée, puisque depuis le scrutin populaire régional du 1^{er} juin 2008, l'agglomération de Fribourg existe au sens de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2). Par ailleurs, hormis une contribution de la Confédération, le canton a aussi versé une aide financière destinée à l'élaboration du projet des statuts de cette agglomération (décret du 12 décembre 2002 relatif à l'aide financière de l'Etat pour les travaux de l'assemblée constitutive de l'agglomération de Fribourg; RSF 140.3). Finalement, il sied de rappeler que la Constitution cantonale ne mentionne actuellement ni les agglomérations ni les centres régionaux de manière spécifique et qu'elle ne contient aucune base prévoyant des aides supplémentaires en faveur des agglomérations ou centres régionaux ou en faveur d'une autre catégorie de communes.

Par contre, pour mieux répondre aux besoins des plus grandes communes fribourgeoises, le projet de loi a été amélioré par rapport à l'avant-projet de loi soumis à la consultation: Les communes peuvent dorénavant bénéficier d'une aide financière proportionnelle à leur population jusqu'à 10 000 habitants au maximum (auparavant: 5000); elles participent aux fonds d'encouragement aux fusions avec un montant correspondant à 10 000 habitants au maximum (auparavant: aucune limite) et le fonds est maintenant doté de 38 millions de francs au lieu de 30 millions de francs.

Enfin, il est intéressant de savoir qu'en date du 29 juin 2010, le législatif cantonal lucernois a pris en considération une motion qui demande, entre autre, une base légale unique applicable à toutes les fusions, qu'elles se caractérisent comme mesure d'assainissement ou qu'elles se caractérisent comme fusions stratégiques.

Au vu des ces considérants, le Conseil d'Etat estime suffisant de traiter l'encouragement aux fusions de commu-

nes conformément au projet de loi proposé par le présent message et de considérer ainsi le postulat n° 2035.08 comme liquidé.

6. LA MODIFICATION DE LA LOI SUR LES COMMUNES

6.1 L'origine de la proposition

Lors des débats du Grand Conseil relatifs au projet de loi portant révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et de la loi sur les communes, le député Christian Ducotterd demandait, dans son amendement du 11 février 2009, l'introduction d'un nouvel article dans la loi sur les communes. L'intervenant considérait comme insatisfaisant le fait que les dispositions d'une convention de fusion conservent en principe leur validité, même si les circonstances et les besoins avaient changé. Après que le commissaire du Gouvernement ait accepté de prendre en considération la demande et de l'étudier dans le cadre des travaux de rédaction d'un projet de loi relative à l'encouragement aux fusions de communes, l'intervenant a retiré son amendement.

6.2 La nécessité du projet et ses propositions principales

Le présent projet de loi fait suite à l'amendement du député Christian Ducotterd.

La possibilité de modifier ou non ultérieurement des conventions de fusion doit être examinée de manière différenciée et en tenant compte de situations très diverses et parfois contradictoires. Au centre de la problématique se trouve l'opposition entre l'idée que les dispositions contenues dans la convention de fusion sont des garanties de durée illimitée à l'égard de la population ayant accepté la fusion, d'une part, et l'opinion que ces dispositions peuvent être modifiées en tout temps en fonction des attentes actuelles, d'autre part. De plus, les conventions de fusions ne contiennent pas uniquement des dispositions relevant des compétences de l'assemblée communale ou du conseil général, mais également des prescriptions qui ressortent de la compétence du conseil communal. Enfin, les conventions de fusions peuvent s'attacher à des domaines très différents, tels que – par exemple – la protection des minorités dans les institutions d'organes communaux, les questions financières, l'emplacement des infrastructures comme les écoles, l'offre de services communaux, la garantie des postes de travail dans l'administration communale et bien plus encore.

Toutes les dispositions dans ces conventions de fusions ont en commun le fait qu'elles règlent les rapports locaux communaux. Là, il s'agit, à quelques exceptions près, de normes dites «dispositives», c'est-à-dire que les communes qui fusionnent ont pris leur décision sans qu'une norme du droit supérieur ne les ait obligées à le faire. Quant aux modifications des dispositions décidées librement dans leur convention de fusion par les communes, il en va de la seule responsabilité de la nouvelle commune. Cela est conforme à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes selon la Constitution cantonale: la loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir (art. 53 Cst.).

Le canton ne devrait en principe pas s'occuper expressément du contenu des conventions de fusion modifiées,

mais se limiter à la réglementation des aspects formels lors des modifications.

Le texte proposé fait l'objet de l'article 17 du présent projet de loi tandis que le commentaire figure au chiffre 16 du message.

6.3 Le postulat N° 2037.08 Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen: «Modification de la loi sur les communes: fusions de communes – création d'arrondissements»/rapport du Conseil d'Etat

Selon le postulat (déposé le 20 juin 2008 et développé le 5 septembre 2008 [BGC p. 1120 respectivement p. 1656]), les députés Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen ainsi que trois cosignataires soulignent à quel point il est nécessaire d'envisager de nouvelles possibilités de collaboration intercommunale dans les agglomérations du centre du canton, de Bulle ou d'autres à créer. Pour que celles-ci soient fortes, il est nécessaire d'étudier une future fusion entre les villes-centres et les communes suburbaines et périurbaines.

Les intervenants demandent au Conseil d'Etat d'étudier notamment:

- une participation des communes fusionnées aux nouvelles autorités communales;
- une décentralisation de l'administration et des services de la nouvelle commune.

Il s'agirait concrètement de la constitution d'arrondissements électoraux permanents et d'une décentralisation administrative en cas de fusion dans les agglomérations du canton.

Par sa réponse établie le 24 août 2010, le Conseil d'Etat a déclaré qu'il était d'accord d'analyser les questions soulevées par les auteurs du postulat et il a annoncé que le rapport y relatif ferait partie intégrante du présent message.

Constitution d'arrondissements électoraux permanents

Tout d'abord, il sied de rappeler les normes fondamentales relatives aux communes: Les communes ont pour but de veiller au bien-être de la population et de lui assurer une qualité de vie durable (art. 130 al. 2 Cst.). Les communes pourvoient au bien commun sur le plan local (art. 1 al. 2 LCo).

Veiller au bien-être, assurer une qualité de vie durable et pourvoir au bien communal sont des tâches qui incombent au même titre à toutes les autorités d'une commune: au conseil communal, au conseil général mais également à l'assemblée communale. En d'autres termes, chaque membre des autorités mentionnées a l'obligation d'agir en faveur de l'ensemble de la population – en faveur des habitants de chaque quartier, de chaque village et de chaque ancienne commune sise sur le territoire de la nouvelle commune.

Quant aux citoyens actifs, ils sont appelés à élire les candidats qui sont – à leurs yeux – en mesure de représenter les intérêts de la population entière dans les organes de la commune. Il est donc important de connaître les candidats ainsi que leurs opinions et intentions. Les connaissances sont rarement acquises rapidement; les citoyens ont besoin en général d'un certain temps pour pouvoir juger des qualités des candidats à la lumière de leurs activités et de leur présence dans le public et dans les médias.

Ce système a fait ses preuves. L'expérience démontre que les citoyens d'une commune, quelle que soit sa taille, savent relativement bien dans quelle mesure un candidat s'engage pour le bien commun de tous les habitants, même si celui-ci ne réside pas à proximité.

Or, les citoyens d'une commune qui fusionne ne disposent pas forcément dans un premier temps de ces connaissances quant aux candidats domiciliés dans l'autre commune ou dans les autres communes partenaire(s). Pour cette raison notamment et finalement pour garantir l'expression de la libre volonté du corps électoral, il est justifié que chacune des anciennes communes forme un cercle électoral tout au moins dans les premières années après dans la fusion: Au premier tour, seuls les candidats domiciliés dans le cercle électoral en question sont éligibles, et ce n'est qu'en cas de défaut de candidats ou de personnes prêtes à accepter l'élection que, au deuxième tour, toute personne ayant son domicile politique sur l'ensemble du territoire de la nouvelle commune est éligible. Ces règles font partie du *régime de transition* (art. 135ss LCo), terme qui signifie que ce régime doit être limité dans le temps.

On doit partir de l'idée qu'après quelques années, les citoyens sont en mesure de bien connaître les candidats domiciliés dans les anciennes communes. Dès lors, les raisons qui donnent lieu à former un cercle électoral individuel dans les anciennes communes perdent successivement toute leur importance. Conformément à la loi, ce régime de transition est limité dans le temps.

Sachant que le bien-être de toute la population et la cohésion vécue à l'intérieur d'une commune ont une valeur et une tradition très importantes, l'introduction d'arrondissements électoraux permanents ne correspondrait pas à l'idée fondamentale de la fusion de communes, à savoir *se réunir en une seule commune* (libellé de l'article 133 al. 1 LCo), avec un seul conseil communal, un seul organe législatif et avec un seul cercle électoral. Concrètement, avec des arrondissements électoraux permanents le risque augmente que des membres du conseil communal et du conseil général se définissent plutôt comme représentants des intérêts spécifiques de leur cercle électoral respectif, plutôt que comme garants du bien-être de la population entière de la nouvelle commune. Une polarisation accrue du conseil communal et du conseil général apparaîtrait probablement par la suite.

La problématique du défaut de candidats peut se poser d'ailleurs dans un arrondissement électoral permanent situé dans l'agglomération. Finalement, pour des raisons d'égalité applicable aux citoyens du canton entier, il ne se justifie pas d'introduire des arrondissements électoraux permanents dans les communes des agglomérations alors qu'ailleurs cette possibilité n'existerait pas.

Par contre, dans les limites du droit supérieur, les nouvelles communes sont libres d'étudier une forme spéciale de participation collective dans les arrondissements de la nouvelle commune, par exemple à l'instar de la ville de Berne. Celle-ci reconnaît trois organisations de quartier en tant que «groupe représentatif de participation du quartier». La participation de ces groupes n'a pas un caractère décisionnel, mais consultatif et se base sur plusieurs actes législatifs communaux, en premier lieu sur l'article 32 de la «Gemeindeordnung» de la ville de Berne.

Décentralisation de l'administration et des services de la nouvelle commune

Dans le cadre d'une fusion, les anciennes communes peuvent librement convenir de l'emplacement de l'administration et des services de la nouvelle commune. Ce choix fait partie de la notion «administration des services publics» dans le sens de loi sur les communes (art. 60 al. 3 let. c). Les expériences lors de fusions réalisées démontrent qu'en général, les communes veulent décider elles-mêmes de l'emplacement de l'administration et des services, si possible sans intervention du canton. De nombreuses conventions de fusion contiennent des dispositions quant à l'utilisation future des sites administratifs. Par conséquent, il faut partir de l'idée que les intérêts des anciennes communes sont suffisamment pris en compte lors de l'élaboration de la convention de fusion. Des dispositions légales au niveau cantonal ne seraient certainement pas souhaitables et ne se justifieraient donc pas.

En résumé, le Conseil d'Etat comprend les intentions des postulants visant la constitution d'arrondissements électoraux permanents et une décentralisation administrative dans le cas de fusion dans les agglomérations du canton. Toutefois, il parvient à la conclusion que, d'une part, la constitution de plusieurs arrondissements électoraux permanents serait contraire au principe de réunir les communes en une seule entité, et que, d'autre part, les communes de l'agglomération qui fusionnent sont déjà aujourd'hui en mesure de prévoir une décentralisation de l'administration et des services de la nouvelle commune tenant compte des intérêts des anciennes communes. Le Conseil d'Etat arrive par conséquent à la conclusion que le postulat N° 2037.08 peut être considéré comme liquidé.

7. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

En ce qui concerne les incidences financières, il est notamment renvoyé aux explications figurant au chiffre 16 de ce message (ad art. 15 et 16). En sus, il est à relever que l'approvisionnement du fonds de fusions n'est prévu qu'à partir de l'année 2012 pour prendre fin en 2017 (ch. 16, ad art. 18). Le plan financier doit alors contenir – à partir de l'année 2012 et pour les années suivantes – un montant annuel de 4,433 millions de francs à charge de l'Etat et un montant de 1,9 million de francs à charge de l'ensemble des communes.

La mise en œuvre de la loi aura des incidences sur la charge de travail notamment du préfet au début ainsi que du Service des communes (suivi des projets, coordination, information).

Certains préfets ont déjà développé des réflexions approfondies quant au périmètre des futures communes dans leur district, ce qui devrait permettre d'éviter dans la mesure du possible des incidences en personnel dans les préfectures. Au sujet des autres autorités cantonales et des communes, on peut partir de l'idée que la loi n'aura pas d'incidences en personnel.

8. L'INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence à court terme quant à la répartition des tâches entre l'Etat et les com-

munes. Par contre, l'augmentation de la taille de la commune menant à une augmentation nette de l'autonomie et des capacités des communes ouvre la voie à une révision de la répartition des tâches (ch. 4 de ce message).

9. LES EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les objectifs de l'encouragement aux fusions de communes, à savoir le renforcement de l'autonomie communale, l'accroissement des capacités des communes ainsi que l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux, sont formulés pour favoriser le développement durable de la commune. Les objectifs fixés à l'article 2 du projet de loi ont dès lors une valeur qui va au-delà de la durée de validité de la loi. Pour les détails, il est particulièrement renvoyé aux chiffres 5.1, 6.1 et 6.2 ainsi qu'au chiffre 16 (commentaire ad art. 2, 4 et 17).

10. LES INCIDENCES SUR LA RÉFORME DES STRUCTURES TERRITORIALES

Il n'est guère possible de prévoir d'ores et déjà les résultats que vont rencontrer ces mesures d'encouragement aux fusions. Il est certain qu'un nombre important de fusions peut influencer la réforme des structures territoriales mais on ignore dans quelle mesure, dans quels districts et à quel terme ce pourrait être le cas (ch. 16, ad art. 12, exemple 2). Le cas échéant, le rapport intermédiaire (art. 8 du projet de loi) devrait permettre des conclusions provisoires.

11. LES INCIDENCES SUR L'AGGLOMÉRATION DE FRIBOURG

En soi, le projet s'adresse à toutes les communes du canton, donc également à celles composant l'agglomération. En ce qui concerne les questions financières de ce processus, il est renvoyé aux explications dans le commentaire relatif à l'article 11 du projet de loi (ch. 16 de ce message) ainsi qu'au chiffre 5.2.

12. LES RAPPORTS ENTRE LA LOI RELATIVE A L'ENCOURAGEMENT AUX FUSIONS DE COMMUNES ET LA LOI SUR LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE

La nouvelle loi sur la péréquation financière intercantonale entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Cette dernière est neutre à l'égard des fusions qui se réaliseront à l'avenir, dans le sens où le calcul de l'indice du potentiel fiscal (IPF) et de l'indice synthétique des besoins (ISB) pour les nouvelles communes fusionnées ne modifie pas les indices des autres communes.

Cependant, l'effet du calcul des nouveaux indices des communes fusionnées n'est pas totalement neutre financièrement. En effet, l'addition des montants des communes en phase de fusion, bénéficiaires et/ou contributrices pour la péréquation des ressources, bénéficiaires pour la péréquation des besoins, n'est pas exactement identique au nouveau montant recalculé pour la commune fusion-

née. Par conséquent, les montants alloués ou encaissés auprès des autres communes peuvent également varier dans une moindre mesure.

Mais les analyses effectuées sur les projets de fusions actuellement en discussion permettent de constater que, par la disparition de la classification et par la dissociation de la péréquation des ressources de celle des besoins, le système de péréquation ne prêterait pas ou jamais dans une large mesure, les communes qui envisagent une fusion. Il ne faut pas perdre de vue que la situation n'est finalement à cet égard pas différente par rapport au système en vigueur de la classification et de la capacité financière, qui peut aussi avoir des effets plus ou moins importants sur les différents projets de fusions.

13. LA CONSTITUTIONNALITÉ, LA CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET L'EUROCOMPATIBILITÉ

Le présent projet de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

14. LE REFERENDUM

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif) en vertu de l'article 46 al. 1 let. a Cst.

Etant donné que le projet propose une nouvelle dépense à charge de l'Etat supérieure aux seuils fixés, le referendum financier (facultatif) s'applique. Les explications détaillées figurent dans le commentaire relatif à l'article 19 du projet de loi (ch. 16).

15. LA MAJORITE QUALIFIÉE

En vertu de l'article 141 al. 2 let. a de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), le présent projet requiert une majorité qualifiée du Grand Conseil pour être adopté. En effet, la disposition citée prévoit que les dépenses brutes et uniques dont la valeur excède 1/8% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil doivent être adoptées à la majorité absolue. Selon les comptes 2009, c'est un montant de 4 141 867 fr. 23 (ordonnance du 26 mai 2010 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat [RSF 612.21]) tandis que le montant global à charge de l'Etat s'élève à 26 600 000 francs. Concrètement, la majorité absolue signifie que 56 députés au moins doivent voter oui à ce projet (art. 140 al. 1 LGC).

16. LE COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

Cet article définit notamment les objectifs de la loi ainsi que son champ d'application. A cet égard, il sied de rappeler que ce projet s'applique uniquement aux fusions volontaires.

Les moyens mis à disposition devraient permettre d'atteindre un nombre important de fusions afin de parvenir à une véritable concentration des forces de plusieurs communes. La volonté publique non contestée – à savoir

que les communes doivent disposer de l'autonomie et des capacités nécessaires et éliminer leurs faiblesses pour qu'elles soient en mesure d'affronter les exigences futures, tout en maintenant la participation politique de leurs citoyens – peut ainsi être mise en œuvre.

Le champ d'application de ce nouveau régime d'encouragement aux fusions de communes doit être délimité comme suit: D'une part, les éventuelles fusions ordonnées par l'Etat (art. 135 al. 4 Cst.) ne sont pas concernées. Toutefois, il n'est pas exclu que le Conseil d'Etat, après avoir évalué les effets de cette loi, doive proposer des mesures contraignantes s'appliquant à des communes non fusionnées qui ne sont pas en mesure d'accomplir les tâches qui leur sont dévolues (art. 8 du projet de loi). D'autre part, les éventuelles fusions avec une ou plusieurs communes d'un autre canton auront chacune leurs caractéristiques spécifiques et doivent dès lors être réglées de manière individuelle. Par conséquent, la présente loi ne s'applique qu'à titre subsidiaire. Enfin, les normes fédérales applicables en cas de fusion intercantonale priment les législations cantonales.

La loi ne concerne pas non plus la procédure proprement dite lors d'une fusion de communes. Cette procédure est entièrement régie par la loi sur les communes (art. 133 à 142).

Article 2

La Constitution cantonale a formulé plusieurs exigences «stratégiques» à l'adresse des communes, entre autres les suivantes:

- Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent (art. 130 al. 1 Cst.).
- Elles veillent au bien-être de la population et lui assurent une qualité de vie durable (art. 130 al. 2 Cst.).
- Elles disposent de services de proximité (art. 130 al. 2 Cst.).
- Chaque commune a un conseil communal (art. 131 al. 2 Cst.).
- Les communes gèrent les finances publiques avec économie (art. 82 al. 1 Cst.).
- Elles aménagent le territoire et garantissent l'approvisionnement en eau et énergie (art. 73 al. 2 et art. 77 Cst.).

L'interprétation du texte constitutionnel et des lois y relatives permet trois conclusions essentielles:

1. Chaque commune doit être en mesure de remplir toutes ces exigences, sans exception. Dans le projet de loi, l'ensemble des exigences figure sous la notion «capacités des communes» (art. 2 let. b).
2. Chaque commune doit être apte à déterminer librement pour chacune desdites exigences, de quelle manière elle veut les remplir, pour autant que plusieurs possibilités soient offertes («autodétermination» en tant que contenu essentiel de l'article 4 LCo). En d'autres termes, si le droit supérieur laisse à la commune le choix des modalités d'exécution d'une tâche à remplir, mais que du fait de sa taille ou pour d'autres raisons elle ne peut en faire usage, on doit alors admettre que dans ce cas particulier, la commune a perdu son autonomie. C'est cette aptitude d'une commune à l'autodétermi-

nation qui figure sous la notion «autonomie communale» (art. 2 let. a du projet de loi).

3. Chaque commune doit être en mesure de remplir toutes ces exigences plus particulièrement à long terme, c'est-à-dire également en faveur de la prochaine génération, du fait qu'un des buts de l'Etat est le développement durable (art. 3 al. 1 let. h Cst.) et que les communes doivent favoriser la solidarité entre les générations (art. 62 Cst.). L'action et l'organisation communales sont intactes sous tous les aspects dès lors que la commune répond à toutes les exigences dans le sens mentionné ci-dessus.

Dans la pratique, le préfet disposera d'un schéma de questions qui lui permettra de procéder à l'évaluation individuelle de chaque commune. Il s'agira de déterminer si la commune atteint tous les objectifs énumérés à l'article 2.

Article 3

Afin d'obtenir des conseils suite aux questions pratiques liées à leur situation individuelle, les communes désireuses de fusionner s'adresseront en premier lieu au préfet. Si les questions portent sur l'application de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes ou à l'obtention de l'aide financière, le Service des communes est à leur disposition. Pour toutes les questions relevant d'autres domaines spécifiques, les Services de l'Etat compétents sont en mesure de conseiller les communes.

Article 4

Le plan de fusions est un des deux éléments centraux du projet de loi, le second étant l'aide financière. Il est établi pour chacun des districts et se base sur une vision globale de l'avenir des communes, indépendante des intérêts particuliers et locaux. Il s'agit de faire preuve d'anticipation et de préparer les conditions qui permettront aux communes d'affronter les défis qui les attendent d'ici une vingtaine d'années. L'augmentation de la population, mais aussi le vieillissement de celle-ci appelleront de nouvelles compétences, de nouvelles solutions. Les communes qui ne disposeront plus à terme des compétences nécessaires du fait de leur taille ou de leur incapacité à s'adapter, c'est-à-dire celles qui ne pourront plus pourvoir au bien commun de leurs habitants, ne pourront plus exister sous leur forme actuelle.

Les directives et les recommandations seront rédigées de façon à ce que les préfets puissent mettre en évidence les *disparités* entre les communes du district, en fonction de l'accomplissement individuel des exigences figurant notamment dans la Constitution cantonale. La constatation des faits nécessitera la collaboration des communes. Il sera par exemple demandé si la commune est active ou non dans tel et tel domaine mentionné dans la Constitution cantonale et, le cas échéant, en quoi son activité consiste. Pour déterminer le degré d'autonomie lors de l'accomplissement de la tâche, on pourrait par exemple poser la question de savoir si l'activité est déléguée à un tiers, ou si elle est effectuée par une association de communes ou par la commune elle-même, etc. Finalement, le préfet pourra se prononcer quant à l'évolution des constatations obtenues. Il sera question de savoir si des indices existent, permettant d'affirmer que la commune va accomplir dans les prochains temps une tâche qu'elle n'assume actuellement pas et lequel sera le cadre organi-

sationnel pour la reprise de cette tâche (amélioration de la situation de la commune).

Dans ce contexte, l'on peut ajouter que le canton des Grisons a récemment établi un système comparatif qui examine une quinzaine de paramètres des communes. Dans le canton du Tessin, les bases légales prévoyant l'instauration d'un plan de fusions ont été mises en consultation publique en 2009. Le plan concerne l'ensemble du territoire cantonal divisé en scénarii de fusion et comprend des fiches descriptives pour chaque scénario (<http://www4.ti.ch/?id=911>, sous la rubrique «Aggregazioni [Legge]»).

Article 5

Pour chaque commune de son district, le préfet évalue les forces et les faiblesses existantes et futures. Les conclusions de cette évaluation préfectorale devront permettre de connaître les domaines où il faut agir, respectivement quels sont ceux qui présentent un potentiel certain. Ensuite, le préfet reliera de manière optimale forces et faiblesses des communes. Ces liaisons des forces et des faiblesses doivent en tout cas répondre aux objectifs définis à l'article 2, c'est-à-dire améliorer la situation des communes par une fusion. Elles doivent en outre permettre de diminuer les disparités entre les communes du district.

Finalement, le préfet proposera la meilleure façon de lier les forces et faiblesses des communes par un projet de plan de fusions. Partant du constat que de nombreuses communes du canton ne remplissent pas la totalité des exigences constitutionnelles pour pourvoir au bien commun des habitants sur le plan local à long terme, le plan de fusions doit par conséquent englober toutes les communes.

Le plan de fusions proposé comporte l'ensemble des projets de fusions du district, lesquelles sont définies par les périmètres. Chaque commune fait partie d'un seul projet de fusion. Toutefois, avec l'accord de la Direction, les préfets peuvent prévoir exceptionnellement le rattachement d'une commune à deux projets.

Toutes les communes des districts sont analysées et traitées de manière égale, mais les actuelles et futures exigences locales sont également prises en compte. Pour son travail, le préfet utilisera largement ses connaissances du district et des communes ainsi que son pouvoir d'appréciation. Lorsque certains éléments d'un plan de fusions ne sont pas établis, la Direction a la compétence d'ajouter – dans la mesure de ses possibilités – les informations nécessaires sur la base des documents existants.

Les projets de plan de fusions des préfets représentent l'ensemble des fusions proposées au niveau cantonal.

Le délai pour déposer les projets de plan de fusions auprès de la Direction est de six mois et ne peut être prolongé. Dans ce contexte, il est à signaler que certains préfets ont déjà développé – à partir de la consultation publique de l'avant-projet de loi, voire avant – des réflexions approfondies quant au périmètre des futures communes dans leur district, raison pour laquelle le délai est jugé comme suffisant.

Article 6

Un projet de fusion qui renforce l'autonomie communale, accroît les capacités de la commune et permet désormais l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux, ne doit pas échouer pour la seule

raison que l'autre commune désireuse ou les autres communes désireuses de fusionner se situent en dehors du district. L'intérêt public d'un meilleur fonctionnement d'une commune est prépondérant par rapport au maintien d'une limite actuelle d'un district. Le cas échéant, c'est le Grand Conseil qui décide de la nouvelle délimitation des districts concernés (art. 142 LCo).

Article 7

Une fois en possession des plans de fusions proposés, la Direction communiquera aux préfets le délai retenu pour la présentation individuelle de chaque projet de fusion aux conseils communaux réunis. Ensuite, chaque conseil communal a l'occasion de s'exprimer durant un délai fixé par la Direction sur les constatations et propositions du préfet. Après réception de la détermination des communes et d'un éventuel commentaire préfectoral y relatif, la Direction transmet les plans de fusions proposés au Conseil d'Etat pour approbation.

Avec l'accord préalable ou en présence du préfet, chaque conseil communal informe la population et le législatif communal sur tous les aspects du projet de fusion respectif. Ces informations sont également accessibles aux habitants d'autres communes. Le but est de permettre aux habitants de former leur propre opinion, fondée sur les constatations, conclusions et propositions concrètes des autorités. En principe, l'information et l'accès aux documents ont lieu après l'approbation du plan de fusions par le Conseil d'Etat.

Le droit des membres du législatif communal de participer à l'information conformément à l'article 7 al. 4 (notamment le droit de poser des questions et faire des propositions) ainsi que le droit d'accès aux documents accordé au public sont indépendants du droit de proposer formellement une procédure de fusion concrète. En vertu de la loi sur les communes, «la fusion avec une ou plusieurs communes peut être demandée par l'Etat, l'assemblée communale sur l'initiative d'un citoyen (art. 17 al. 1), le conseil général sur l'initiative de l'un de ses membres (art. 51^{bis} et 17 al. 1), le conseil communal ou le dixième des citoyens actifs» (art. 133a LCo).

Article 8

Au besoin, la Direction pourra également inclure dans son rapport des propositions pour les communes restées seules.

Simultanément, un éventuel succès de l'encouragement dépassant toutes les attentes pourrait donner lieu à des propositions dans le rapport intermédiaire quant à l'épuisement avant le terme du fonds d'encouragement.

Article 9

Au même titre que le plan de fusions, l'aide financière est l'élément central du projet.

Cette aide est versée à toutes les communes fusionnées pour autant qu'aucune commune d'un autre canton ne soit incluse dans la nouvelle commune. Dans ce cas-là, le Conseil d'Etat règle l'aide financière à verser à la commune fusionnée de manière individuelle (art. 1 al. 3 du projet de loi).

Il n'existe aucun droit à l'obtention d'une aide financière, ce qui correspond à la loi du 17 novembre 1990 sur les subventions (art. 12 LSub; RSF 616.1). Cette règle s'appliquerait notamment lorsque les moyens du fonds

d'encouragement aux fusions de communes (art. 14 al. 4 du projet de loi) seraient prématurément épuisés et que, pour le surplus, il ne serait pas décidé d'un financement supplémentaire.

Article 10

Etant donné que chaque commune fribourgeoise fait partie d'un projet de fusion, il est proposé de les doter chacune – en fonction du chiffre de leur population légale – d'un montant à verser en cas de fusion réalisée. Cette dotation figure sous l'expression «montant de base».

Ce montant de base est multiplié par un multiplicateur s'appliquant à toutes les anciennes communes lorsque la nouvelle commune englobe trois anciennes communes ou plus. Le multiplicateur est augmenté proportionnellement en fonction du nombre de communes qui fusionnent, ceci selon le schéma suivant:

Exemple 1

Le plan de fusions prévoit un projet de fusion englobant les communes W (500 habitants), X (1000), Y (1500) et Z (2000). Quel serait le montant de l'aide financière?

a) X, Y et Z fusionnent

Commune	Montant de base	Multiplicateur	Total
«X»	200 000	1,1	220 000
«Y»	300 000	1,1	330 000
«Z»	400 000	1,1	440 000
«X+Y+Z»			990 000

b) W, X, Y et Z fusionnent

Commune	Montant de base	Multiplicateur	Total
«W»	100 000	1,2	120 000
«X»	200 000	1,2	240 000
«Y»	300 000	1,2	360 000
«Z»	400 000	1,2	480 000
«W+X+Y+Z»			1 220 000

Avec cinq communes, le multiplicateur serait de 1,3 soit 30% de plus que le montant de base.

Article 11

Le montant de base de chaque commune selon le présent projet est de 200 francs, multiplié par le chiffre de la population. L'ancien décret prévoyait encore un montant de 400 francs, mais multiplié par le chiffre de population et pondéré par l'inverse de l'indice de la capacité financière pour chaque commune fusionnée. Il est souhaitable que le montant versé conformément à la présente loi ne dépasse qu'exceptionnellement l'aide financière que les nouvelles communes auraient reçues si elles avaient fusionné sous le régime de l'ancien décret. En outre, avec l'introduction de la nouvelle LPFI, dont l'entrée en vigueur aura lieu le 1^{er} janvier 2011, le système de péréquation financière sera totalement modifié. Une évaluation de ses effets n'aura lieu qu'en 2013 au plus tard. Dès lors, durant la période de transition d'un système péréquatif à un autre, il n'est pas judicieux d'utiliser un élément pondérant comme c'était le cas avec l'ancien décret.

Etant donné le délai relativement court (jusqu'au 31 décembre 2014; art. 18 al. 2 du projet de loi) pour présenter une demande d'aide financière (art. 14 al. 1 du projet

de loi), il n'est pas nécessaire de recalculer le chiffre de la population au moment où les communes concernées présentent un projet de convention de fusion, comme l'ancien décret le prévoyait encore. Le fait que ce chiffre reste le même pour toute la durée de validité de la loi, offre une certaine garantie aux communes de bénéficier d'un montant qui ne sera pas revu.

Tandis que l'ancien décret fixait un seuil de 1500 habitants, le présent projet prévoit 10 000 habitants. Cette mesure permet tout aussi bien d'intégrer les grandes communes que de leur accorder une aide financière d'importance comparable à l'aide versée aux communes plus petites. L'exemple du refus net dans le vote cantonal de l'aide financière pour la fusion entre la ville de Lucerne et la commune d'agglomération de Littau démontre qu'un système de financement applicable aux seules communes urbaines et d'agglomération serait probablement très difficile à faire accepter.

Article 12

Comme cela a été dit, le montant de base peut être augmenté par un multiplicateur. Celui-ci tient compte du nombre des communes d'une fusion réalisée et sert ainsi comme catalyseur dans le but d'augmenter de manière significative la taille de la commune moyenne fribourgeoise, actuellement à 1599 habitants (taille moyenne des communes suisse: environ 3000 habitants).

Exemple 2

Les communes de X (2000 habitants) et de Z (4500) se situent dans le district «nord», les communes A (800) et B (1200) se situent dans le district «ouest». Le plan de fusions «nord» prévoit la fusion des communes X et Z. Bien que réunies par un autre projet de fusion permettant tout aussi bien d'atteindre les objectifs établis à l'article 2 (autonomie, capacité, prestations), les communes A et B réalisent que, par leur fusion avec X et Z, elles peuvent aller au-delà de ces objectifs et participer à la création d'un centre important, encouragé par un montant considérable.

Commune	Montant de base	Multiplicateur	Total
«A»	160 000	1,2	192 000
«B»	240 000	1,2	288 000
(A+B = 400 000)			
«X»	400 000	1,2	480 000
«Z»	900 000	1,2	1 080 000
(X+Z = 1 300 000)			
«A-B-X-Z»			2 040 000

Avec quatre communes, le projet est majoré de 20% (multiplicateur 1,2), alors qu'il n'aurait bénéficié d'aucune majoration dans le scénario de deux fusions réunissant chacune deux communes.

Article 13

Cet article précise que chaque ancienne commune peut bénéficier une seule fois de l'aide accordée par la loi. Par contre, il sied d'expliciter le cas d'une commune qui vient ultérieurement s'ajouter à une nouvelle commune ayant déjà reçu l'aide financière en vertu de cette loi:

Exemple 3

Le plan de fusions prévoit un projet de fusion englobant les communes U, X, Y, Z. Dans un premier temps, les communes X, Y et Z ont fusionné (nouvelle commune «X+Y+Z») et ont obtenu une aide financière, tandis que la commune U a décidé de ne pas faire partie de la fusion. Après réflexion, la commune U (750 habitants) change d'avis et veut maintenant fusionner avec la commune X+Y+Z, avec entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

Commune	Montant de base	Multiplicateur	Total
«U»	150 000	néant ¹⁾	150 000
«X+Y+Z»	néant ²⁾		
«X+Y+Z+U»			150 000

¹⁾ La commune «U» fusionne avec seulement une autre commune, à savoir «X+Y+Z». Dès lors, le multiplicateur n'est pas appliqué.

²⁾ L'aide financière n'est accordé qu'une seule fois par commune qui fusionne.

Pour des raisons de solidarité, les communes ayant profité d'une aide financière selon l'ancien décret ne doivent pas être exclues de l'aide financière en vertu de la présente loi. Tout au contraire: vu leurs expériences en la matière, ces communes disposent peut-être même de connaissances excellentes afin de réaliser une fusion de grande envergure, ce qui correspondrait parfaitement aux buts de la motion Boivin/Haenni et de la présente loi.

Article 14

Cet article reprend les dispositions de l'article 8 de l'ancien décret. Ainsi, figure déjà dans le projet de convention le montant de l'aide financière. Dès que les communes concernées ont décidé de la fusion et accepté la convention de fusion, celle-ci est transmise au canton pour approbation (art. 134d al. 5 LCo). Le versement échelonné en fonction de la date de la décision de l'assemblée communale ou du conseil général a pour but de ne pas désavantager les communes qui doivent encore soumettre la décision du conseil général au corps électoral dans les 90 jours (art. 134d al. 4 LCo). Si les demandes d'aide financière sont déposées avant le vote du corps électoral, les procédures respectives devraient être suspendues jusqu'à ce que le résultat du vote soit connu.

Article 15

Le nouveau montant global de 38 millions de francs (auparavant 30 millions de francs) fait suite aux remarques de la majorité des réponses obtenues lors de la procédure de consultation. Le projet tient ainsi compte de la volonté de doter le fonds d'encouragement aux fusions de communes de moyens financiers plus importants.

Ce chiffre se base sur une simulation d'un nombre déterminé de projets de fusions permettant d'atteindre les objectifs de la motion Boivin/Haenni. Des périmètres définis, impliquant un pourcentage très élevé des communes actuelles, font partie de cette simulation. Or, logiquement, on ne sait pas dans quelle mesure ces projets se réaliseront effectivement, s'ils comprennent autant de communes et les mêmes que «prévu» et, partant, quel rôle le multiplicateur en fonction du nombre de communes qui fusionnent aura.

Etant donné que la simulation atteignant les objectifs de la motion Boivin/Haenni implique un montant de 38 mil-

lions de francs environ, il n'est pas nécessaire de doter le fonds d'encouragement aux fusions de communes de moyens encore plus importants, comme cela a été demandé lors de la consultation publique. Il ne s'impose pas non plus de constituer des fonds supplémentaires (l'un à 20 millions de francs, l'autre à 50 millions de francs), chacun d'entre eux destiné à servir une certaine catégorie de communes en fonction du chiffre de la population ou en fonction de critères topographiques, ce qui serait par ailleurs un système très compliqué à mettre en œuvre et qui créerait des inégalités.

Il sied de relever que le montant global dépend, bien entendu, des paramètres fixés par le projet de loi, à savoir

- le montant de base de 200 francs par commune multiplié par le chiffre de sa population légale, plafonnée à 10 000 habitants;
- le multiplicateur augmenté de 0,1 tenant compte de chaque commune supplémentaire par rapport à une fusion à deux communes.

La clé de répartition entre l'Etat et les communes est identique à celle établie à l'article 1 de l'ancien décret. La participation respecte le principe constitutionnel voulant (entre autre) que la commune, pour l'exécution de ses tâches, soit aussi responsable du financement desdites tâches (art. 81 al. 1 Cst.). Or, une des tâches fondamentales de la commune consiste à se donner une structure, à s'organiser et à vérifier continuellement ses choix afin qu'elle soit à la hauteur des exigences actuelles et futures. Dans ce contexte, la fusion est à considérer comme une mesure structurelle et organisationnelle.

Une clé de répartition «sur mesure», telle que proposée lors de la consultation publique pour tenir compte de différentes constellations, n'a pas été retenue pour les raisons évoquées dans le rapport sur le postulat Schoenenweid/Siggen (ch. 5.2).

Le montant total à charge des communes s'élève à 11,4 millions de francs pour autant que tous les moyens disponibles du fonds soient utilisés, montant réparti en 6 annuités (1,9 million de francs par année); le montant total à charge de l'Etat s'élève ainsi à 26,6 millions de francs, réparti de la même façon (4,433 millions de francs par année).

Article 16

Le critère du chiffre de la population légale utilisé pour calculer le montant de base individuel de l'aide financière (art. 11 du projet de loi) est également déterminant en tant que clé de répartition des charges entre les communes. Ce chiffre est fixe pour toute la durée de validité de la loi.

Dans le but de mieux répondre aux besoins des plus grandes communes du canton, le projet de loi a été amélioré par rapport à l'avant-projet, dans le sens que les communes avec plus de 10 000 habitants participent désormais aux fonds d'encouragement aux fusions pour un montant limité à 10 000 habitants au maximum (auparavant aucune limite).

Article 17: Article 142a LCo (nouveau)

Ce nouvel article s'applique aux obligations conventionnelles, à savoir tout objet qui – en dehors des effets de la fusion relatifs au régime de transition, au nom et aux armoiries, aux bourgeois, au patrimoine, aux règlements

communaux ainsi qu'aux limites des districts – relève de la compétence communale et qui contient dans la convention même une obligation liant la nouvelle commune.

Désormais, la convention n'est plus valable pour une période indéterminée de manière générale, mais la validité des obligations imposées à la nouvelle commune doit être limitée dans le temps. Cette règle respecte ainsi le principe voulant que les activités des collectivités publiques (dont les conventions de fusion font partie) ne doivent pas empêcher le développement durable (de la commune), but de l'Etat au rang constitutionnel (art. 3 al.1 let. h Cst.). En acceptant une convention de fusion, les communes règlent clairement des besoins *actuels*. Elles doivent dorénavant aussi tenir compte des besoins et développements *futurs* et laisser au plus tard à la prochaine génération le soin de décider des obligations figurant dans la convention: Dès lors, la durée de validité d'une obligation conventionnelle ne peut en aucun cas dépasser 20 ans.

Etant donné que la situation financière d'une commune peut évoluer de manière très rapide et avec des répercussions importantes pour la population entière, les dispositions conventionnelles relatives aux impôts et autres contributions publiques ne doivent pas prescrire de limite dans le temps, afin de pouvoir être revu rapidement.

A noter que les communes n'ont pas la possibilité de remplacer, dans la convention, une obligation expirée par une autre obligation (identique ou modifiée): Une convention est toujours conclue entre au moins deux parties et en l'occurrence, il n'y a qu'une seule nouvelle commune à partir de la date de la fusion. Par conséquent, une convention de fusion «perd» au fil du temps toutes les obligations au sens mentionné ci-dessus, soit par expiration, soit par abrogation (voir ci-après).

Article 17: Article 142b LCo (nouveau)

Le législatif communal a l'occasion d'abroger une obligation conventionnelle avant qu'elle n'expire. Cette norme tient compte de l'évolution possible des faits ou d'une nouvelle pondération des intérêts qui peuvent effectivement entraîner l'abrogation prématurée d'une certaine obligation dans le but d'assurer le bien commun. Cette possibilité d'abrogation s'applique aussi à toutes les conventions de fusion existantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Comme mentionné, une obligation abrogée ne peut pas être remplacée par une autre disposition dans la convention de fusion.

Pour protéger une éventuelle minorité des citoyens pour lesquels l'obligation en question a été intégrée dans la convention de fusion, la décision doit être prise à la majorité de trois quarts des suffrages valables. Le quorum de trois quarts est déjà connu en ce qui concerne les modifications essentielles de statuts d'associations de communes – là aussi afin de protéger une éventuelle minorité de la population ou des communes.

Le quorum qualifié de trois quarts des suffrages valables n'est pas requis quant aux éventuelles obligations relatives aux impôts et autres contributions publiques pour les raisons déjà invoquées.

L'objet que l'obligation conventionnelle, abrogée par décision, avait régi auparavant incombe à nouveau à l'organe communal compétent (soit au législatif communal, soit au conseil communal). Lorsque, ensuite, cet

organe souhaite régler l'objet d'une certaine façon, il doit prendre une *deuxième* décision, postérieure à la décision d'abroger l'obligation conventionnelle. C'est cette deuxième décision qui est soumise au référendum facultatif dans les communes disposant d'un conseil général, pour autant que cette deuxième décision concerne un des sujets mentionnés à l'article 52 LCo, disposition qui énumère les objets soumis au référendum facultatif. Pour cette raison, il n'est pas nécessaire de soumettre déjà la décision d'abrogation au référendum facultatif.

Une approbation de la décision d'abrogation par une autorité cantonale n'est pas prévue parce qu'elle pourrait, le cas échéant, être compromise par la procédure juridique suite à un recours d'un citoyen actif contre cette décision (art. 154 al. 1 LCo).

Dans ce contexte on rappellera par ailleurs que l'article 20 de la loi sur les communes est applicable: En l'espèce, dans les trois premières années à partir de l'approbation de la convention de fusion par les communes, seul le conseil communal a le droit de proposer au législatif communal d'abroger une obligation conventionnelle.

Article 18

Le système d'approvisionnement du fonds correspond à celui de l'ancien décret. Un éventuel succès de l'encouragement dépassant toutes les attentes pourrait donner lieu à un projet de financement supplémentaire si les moyens du fonds s'avèrent insuffisants.

La demande d'aide financière pour une fusion envisagée doit être déposée au plus tard le 31 décembre 2014 et doit être accompagnée d'un projet de convention de fusion signée par les conseils communaux des communes intéressées. Pour autant que ces deux conditions soient remplies, les assemblées communales et les conseils généraux peuvent se prononcer sur la convention de fusion jusqu'au 30 juin 2015 au plus tard. Il sied de rappeler que si un conseil général accepte la fusion le 30 juin 2015, le corps électoral devrait voter au plus tard 90 jours après (art. 134d al. 4 LCo).

Grâce à la consultation de l'avant-projet, toutes les communes ont pu prendre note – à partir de juillet 2009 – de l'intention du Conseil d'Etat d'accorder les aides financières aux fusions qui seraient, le cas échéant, effectives *avant* l'entrée en vigueur de la présente loi (sous réserve d'une éventuelle décision contraire du Conseil d'Etat). Dès lors, chaque commune a eu la possibilité de préparer à partir de l'automne 2009 un processus de fusion sachant qu'elle n'a pas forcément besoin d'attendre l'entrée en vigueur de la future loi pour commencer les travaux. Entre-temps, certaines communes ont effectivement pris l'initiative de fixer avec leurs partenaires un calendrier en vue de l'élaboration d'une convention de fusion et en vue des décisions des législatifs communaux.

En général, un processus de fusion dure tout au plus deux ans, voire exceptionnellement trois ans. La mesure d'encouragement en vertu de la présente loi doit par conséquent se terminer au début 2016 (dernière date de l'entrée en vigueur de la fusion) et non pas plus tard. Une durée de validité trop longue est contraire à la volonté de faire avancer rapidement les projets de fusions.

La dernière fusion de communes réalisée dans le canton de Fribourg a encore profité de l'aide financière instaurée par l'ancien décret. Depuis lors, aucune fusion n'a eu lieu et il est possible que des fusions qui se préparent depuis un certain temps se réalisent avant que la loi n'entre en

vigueur. Pour des raisons d'égalité, ces fusions bénéficient aussi d'une aide financière, raison pour laquelle il est prévu de pouvoir déposer la demande y relative même avant l'entrée en vigueur de la loi si celle-ci a lieu après le 1^{er} janvier 2011.

Article 19

Etant donné que les modifications de la loi sur les communes figurent dans une loi de durée limitée, il est nécessaire de préciser que la date d'expiration ne les concerne pas.

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif) en vertu de l'article 46 al. 1 let. a Cst.

Le projet entraîne une nouvelle dépense cantonale unique. Il ressort de l'article 15 du projet de loi que la part de l'Etat est de 26,6 millions de francs. Pour les limites du referendum financier, il convient de se référer à l'article 46 al. 1 let. b Cst., disposition prévoyant que 6000 citoyennes et citoyens actifs peuvent demander un vote populaire sur les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil (referendum facultatif).

Selon l'ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat, la limite du referendum facultatif, actuellement située à 8 283 734 fr. 47 (ce qui correspond à ¼% des dépenses des comptes 2009 de l'Etat), est atteint tandis que la limite du referendum obligatoire, actuellement 33 134 937 fr. 87 (1% des dépenses des comptes 2009), ne serait pas franchie. Par conséquent, le projet tel que proposé devra être soumis au referendum financier facultatif.

BOTSCHAFT Nr. 207 21. September 2010 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)

1. Der Ursprung des Antrags und die Notwendigkeit des Entwurfs	14
1.1 Die Ausgangslage und der parlamentarische Auftrag	14
1.2 Die weiteren parlamentarischen Vorstösse	14
2. Die Vorarbeiten des Entwurfs	14
3. Das Vernehmlassungsverfahren	15
3.1 Die öffentliche Vernehmlassung	15
3.2 Die für den Gesetzesentwurf beibehaltenen Optionen	15
4. Die politische Einbettung der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse	16
5. Das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (gzG)	16
5.1 Die Grundzüge des Entwurfs	16
5.2 Das Postulat Nr. 2035.08 André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen: «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»/Bericht des Staatsrats	17
6. Die Änderung des Gesetzes über die Gemeinden	18
6.1 Der Ursprung des Vorschlags	18

6.2 Die Notwendigkeit des Entwurfs und seine Grundzüge	18
6.3 Das Postulat Nr. 2037.08 Jean-Pierre Dorand und Jean-Pierre Siggen: «Änderung des Gesetzes über die Gemeinden: Gemeindezusammenschlüsse – Schaffung von Kreisen»/Bericht des Staatsrats	19
7. Die finanziellen und personellen Konsequenzen	20
8. Die Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden	20
9. Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	20
10. Die Auswirkungen auf die Reform der territorialen Strukturen	20
11. Die Auswirkungen auf die Agglomeration Freiburg	20
12. Die Beziehungen zwischen dem Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und dem Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich	21
13. Die Verfassungsmässigkeit, die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit	21
14. Das Referendum	21
15. Das qualifizierte Mehr	21
16. Der Kommentar zu den Artikeln	21

1. DER URSPRUNG DES ANTRAGS UND DIE NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

1.1 Die Ausgangslage und der parlamentarische Auftrag

«Die Gemeinden sorgen im örtlichen Bereich für das Gemeinwohl. Sie erfüllen die ihnen durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben. Die Gemeinden gewährleisten der Bevölkerung eine dauerhafte Lebensqualität und verfügen über bürgernahe Dienste».

Mit diesen Worten legen das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (Art. 1 Abs. 2 GG; SGF 140.1) und die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (Art. 130 der Kantonsverfassung, KV; SGF 10.1) die Ziele fest, denen alle Gemeinden zu genügen haben. Der Zusammenschluss mit einer oder mit mehreren anderen Gemeinden ist oft das am besten geeignete Mittel, um diese Ziele zu erreichen.

Die Zusammenschlüsse von Gemeinden sind im Kanton Freiburg übrigens auf reges Interesse gestossen. Seit 1990 hat die Anzahl Gemeinden um 35% abgenommen, womit der Kanton Freiburg schweizweit auf dem zweiten Platz liegt hinter dem Kanton Thurgau (55%), der über ein anderes System verfügt. Dies ist umso bemerkenswerter als die verwirklichten Zusammenschlüsse das Ergebnis eines freiwilligen Beschlusses waren, im Gegensatz zu anderen Kantonen, die gezwungen waren, bestimmten Gemeinden Zusammenschlüsse vorzuschreiben.

Am 31. Dezember 1999 zählte man im Kanton noch 245 Gemeinden; am 1. Januar 2006 waren es noch 168, also 77 Gemeinden weniger. Namentlich die im Dekret vom 11. November 1999 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (SGF 141.1.1; das frühere Dekret)

vorgesehenen Finanzhilfen haben zu dieser Entwicklung beigetragen. Auf dieser Grundlage konnten nicht weniger als 41 Fusionsprojekte umgesetzt werden. Der finanzielle Aufwand für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen aufgrund des Dekrets von 1999 und seiner Verlängerung betrug 22 609 806 Franken. Davon wurden 6 782 942 Franken von den Gemeinden getragen. Die Frist für die Einreichung eines Gesuchs um Finanzhilfe ist jedoch abgelaufen und das Dekret ist am 31. Dezember 2009 formell ausser Kraft getreten. Gegenwärtig zählt der Kanton immer noch 168 Gemeinden.

Mit der Totalrevision der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 wurde eine neue Bestimmung geschaffen. Ihr Wortlaut ist der folgende:

Art. 135 Fusionen

¹ Der Staat fördert und begünstigt Gemeindefusionen.

In der Motion Nr. 160.06 «Wiederaufnahme der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse – Ziel 2011: 89 Gemeinden im Kanton Freiburg», die sie am 10. Oktober 2006 eingereicht und begründet hatten, beziehen sich die Grossräte Denis Boivin, Charly Haenni und zehn Mitunterzeichner auf diese Verfassungsbestimmung. Die Motion unterstreicht, wie wichtig es ist, die Massnahmen zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen fortzuführen. Gemäss dem Wortlaut der Motion bestünde das Ziel darin, die Anzahl der Gemeinden bis Ende 2011 auf 89 zu senken.

Der Grosse Rat hat die Motion am 9. Oktober 2007 für erheblich erklärt. Der vorliegende Gesetzesentwurf gibt der Motion statt.

1.2 Die weiteren parlamentarischen Vorstösse

In diesem Zusammenhang seien auch die folgenden parlamentarischen Vorstösse erwähnt:

- Postulat Nr. 2035.08 der Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen: «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen» (Ziff. 5.2 der Botschaft);
- Postulat Nr. 2037.08 der Grossräte Jean-Pierre Dorand und Jean-Pierre Siggen: «Änderung des Gesetzes über die Gemeinden: Gemeindezusammenschlüsse – Schaffung von Kreisen» (Ziff. 6.3 der Botschaft);
- Änderungsantrag von Grossrat Christian Ducotterd betreffend die nachträgliche Änderung einer Fusionsvereinbarung (Ziff. 6.1 der Botschaft).

Die vorliegende Botschaft vereint die Antworten auf diese drei weiteren parlamentarischen Vorstösse.

2. DIE VORARBEITEN DES ENTWURFS

Die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse beruht auf einer langen Tradition und ist dank eines aussergewöhnlichen Zusammenhalts einerseits zwischen den Gemeinden – ungeachtet ihrer sehr unterschiedlichen Eigenschaften – und andererseits zwischen den Gemeinden und dem Staat möglich geworden.

Nachdem eine erste Serie von Zusammenschlüssen von den Fördermassnahmen im Rahmen der Vollzugsbestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden profitieren konnte, hat das frühere Dekret erneut eine beachtliche Verminderung der Anzahl Gemeinden ermöglicht.

Im Hinblick auf die öffentliche Vernehmlassung wurde deshalb beschlossen, im Gesetzesvorentwurf diejenigen Elemente des früheren Dekrets zu integrieren, die sich bewährt haben:

- die Berechnung der Finanzhilfe anhand der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl (der Betrag wurde auf 200 Franken pro Einwohner festgelegt; im früheren Dekret 400 Franken, gewichtet mit dem Kehrwert des Finanzkraftindex der Gemeinde);
- der Fonds für die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (sein Gesamtvolumen wurde auf 30 Millionen Franken bestimmt);
- das Gesuchsverfahren für die Gemeinden;
- die Finanzierung durch den Staat und die Gemeinden und der Verteilschlüssel zwischen Staat (70%) und Gemeinden (30%), in Übereinstimmung mit dem früheren Dekret;
- die Befristung der finanziellen Förderung.

Ausserdem wurden neue Elemente hinzugefügt, namentlich:

- die Ziele der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen;
- die Evaluation der Gemeinden durch die Oberamtsperson;
- der Fusionsplan, der jeder Gemeinde des Bezirks ein Fusionsprojekt zuordnet;
- zwei Multiplikatoren der Finanzhilfe: einer für den Fall, dass sich mehr als zwei Gemeinden zusammenschliessen, und einer für den Fall, dass das Gebiet der neuen Gemeinde sich innerhalb des Perimeters des Fusionsprojekts befindet;
- die Flexibilisierung der unbeschränkten Gültigkeitsdauer der Fusionsvereinbarungen (um den Änderungsantrag von Grossrat Christian Ducotterd betreffend die nachträgliche Abänderung einer Fusionsvereinbarung umzusetzen).

3. DAS VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN

3.1 Die öffentliche Vernehmlassung

Der Vorentwurf zum Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und sein erläuternder Bericht waren zwischen dem 13. Juli und dem 15. Oktober 2009 Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Das Dossier war allen Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie anderen Empfängerinnen und Empfängern übermittelt worden. Insgesamt wurden 272 Organe konsultiert.

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (die Direktion) und das Amt für Gemeinden (das Amt) erhielten 130 Antworten. Die Antwortquote beläuft sich auf 48%; allerdings variiert die Quote je nach angefragter Gruppe. So haben 100 von 168 Gemeinden (60%) eine Antwort eingereicht. Von diesen 100 Gemeinden haben 45 (worunter sechs deutschsprachige) ihre Zustimmung, mit oder ohne ergänzende Bemerkungen, zur Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbandes (FGV) erklärt. Bei den Gemeindeverbänden ist die Antwortquote sehr gering (neun Antworten, worunter mehre-

re ohne inhaltliche Stellungnahme), da das Vorhaben sie in einem geringeren Ausmass betrifft.

Allgemein kann man feststellen, dass die Antworten einheitlich die Notwendigkeit einer Förderung der Gemeindezusammenschlüsse unterstreichen (sechs Antworten lehnen das Vorhaben als solches klar ab) und die Vorschläge betreffend die Fusionsvereinbarungen gutheissen. In einem ebenfalls grösseren Ausmass begrüssen die Antworten die Berechnung der Finanzhilfe gestützt auf das alleinige Kriterium der Bevölkerungszahl sowie denjenigen Multiplikator, der eine erhöhte Anzahl sich zusammenschliessender Gemeinden begünstigt. Demgegenüber gehen die zahlreichen Meinungen, Kommentare und Vorschläge auseinander, was die übrigen Aspekte des Gesetzesvorentwurfs anbelangt, namentlich in Bezug auf die Berücksichtigung der maximalen Zahl von 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern für die Berechnung der Finanzhilfe, auf das Volumen der Finanzierung und deren Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Die Antworten der Empfängerinnen und Empfänger fasst ein kurzer Synthesebericht zusammen. Er ist auf der Website des Amts verfügbar: www.fr.ch/gema, unter der Rubrik *Gemeindefusionen/Vorentwurf des Gesetzes GZG*.

3.2 Die für den Gesetzesentwurf beibehaltenen Optionen

Alle im Gesetzesvorentwurf vorhandenen Optionen waren Gegenstand einer Prüfung durch den Staatsrat, insbesondere unter dem Aspekt der im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung erhaltenen Antworten.

Von denjenigen Elementen, die vom früheren Dekret herkommen und für den Gesetzesvorentwurf angepasst wurden, konnte die Mehrzahl ohne wesentliche Veränderungen in den Gesetzesentwurf übernommen werden. Es handelt sich um:

- den Betrag von 200 Franken pro Einwohner für die Berechnung der Finanzhilfe;
- die Finanzierung des Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse durch den Staat (70%) und die Gemeinden (30%);
- das Gesuchsverfahren für die Gemeinden;
- die Befristung der finanziellen Förderung.

Um allerdings dem bei der öffentlichen Vernehmlassung sich abzeichnenden Willen nachzukommen, wonach der Fonds mit mehr finanziellen Mitteln zu versehen sei, wurde dessen Volumen von 30 Millionen auf 38 Millionen Franken angehoben.

Unter den im Gesetzesvorentwurf neu figurierenden Elementen, die im Gesetzesentwurf beibehalten wurden, sind zu erwähnen:

- die Ziele der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse;
- die Evaluation der Gemeinden durch die Oberamtsperson;
- der Fusionsplan, der jeder Gemeinde des Bezirks ein Fusionsprojekt zuordnet;
- der Multiplikator der Finanzhilfe für den Fall, dass sich mehr als zwei Gemeinden zusammenschliessen;

- die Flexibilisierung der unbeschränkten Gültigkeitsdauer der Fusionsvereinbarungen.

Demgegenüber erreichte derjenige Multiplikator der Finanzhilfe, der die Übereinstimmung des verwirklichten Zusammenschlusses mit dem Perimeter des Fusionsplans berücksichtigt, eine bescheidenere Akzeptanz und wurde nicht beibehalten.

4. DIE POLITISCHE EINBETTUNG DER FÖRDERUNG DER GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE

Mit dem interkommunalen Finanzausgleich, der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse sowie mit der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden bestehen gegenwärtig drei wichtige Reformvorhaben, in denen der Staat und die Gemeinden involviert sind:

- Als erstes Vorhaben wird der neue *interkommunale Finanzausgleich* ab dem 1. Januar 2011 angewendet. Mittelfristig wird er es – unter anderem – erlauben, bei jeder Gemeinde die wichtigsten *finanziellen* Abhängigkeiten und Unabhängigkeiten zu erkennen. Durch den ausgleichenden Transfer sollen die finanziellen Disparitäten vermindert und günstige Voraussetzungen zur Stärkung der Autonomie jeder Gemeinde geschaffen werden.
- Was die *funktionellen* Abhängigkeiten und Unabhängigkeiten der Gemeinden angeht, sollen sie im Rahmen der *Förderung der Gemeindezusammenschlüsse* als zweites der drei Vorhaben überprüft werden. Die individuelle Überprüfung wird namentlich unter dem Aspekt derjenigen Aufgaben vorgenommen, die die Kantonsverfassung allen Gemeinden überträgt. Diese Evaluation dient der Feststellung des gegenwärtigen und zukünftigen Grades der Leistungsfähigkeit jeder Gemeinde, wie auch um aufzuzeigen, ob sich ein Zusammenschluss als notwendig erweist.
- Die *Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden* muss auch die Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden untersuchen. Allerdings ist ein solcher Prozess erst möglich, sofern eine bedeutende Anzahl Gemeinden über die Leistungsfähigkeit verfügt, die für die Wahrnehmung dieser Aufgaben erforderlich ist. Würde man einen Transfer neuer Aufgaben an die Gemeinden vorsehen, ohne sich vorgängig um die Zusammenschlüsse derjenigen Gemeinden zu kümmern, die strukturelle, organisatorische und funktionelle Probleme aufweisen, würde man Gefahr laufen, lediglich eine markante Erhöhung der Anzahl Gemeindeverbände und Gemeindevereinbarungen zu bewirken, währenddem die Leistungsfähigkeit und die Gemeindeautonomie mehr oder weniger auf gleichem Niveau verharren würden. Um zu einer optimalen Gemeindegrösse zu gelangen, die einen Transfer zulässt, ist die Verwirklichung einer erheblichen Anzahl Zusammenschlüsse eine unabdingbare Voraussetzung.

Dem ist noch ein weiterer Aspekt hinzuzufügen:

Einige der Gemeinden haben auch deshalb ein grosses Interesse geltend gemacht, von der Förderung von Zusammenschlüssen profitieren zu können, weil sie damit die Beibehaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich mit anderen (ausserkantonalen) Gemeinden bezwecken, mit denen sie verglichen werden

(siehe Ziff. 5.2 dieser Botschaft). Hier handelt es sich im Prinzip auch um eine Steigerung der kommunalen Autonomie und Leistungsfähigkeit, aber unter einem anderen Gesichtspunkt (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit). Zum hauptsächlichsten Sinn von Artikel 135 Abs. 1 KV, wonach der Staat Gemeindefusionen fördert und begünstigt (*dort, wo sich dies aufdrängt*), gesellt sich eine zweite Bedeutung (*dort, wo die Förderung erwünscht wird*; oft «strategische Fusion» genannt). Der vorliegende Entwurf antwortet auf die Bedürfnisse der beiden Gemeindekategorien gleichzeitig.

5. DAS GESETZ ÜBER DIE FÖRDERUNG DER GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE (GZG)

5.1 Die Grundzüge des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf gibt der Motion Nr. 160.06 der Grossräte Denis Boivin und Charly Haenni statt. Er betrifft die freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse.

In einem ersten Schritt geht es darum festzustellen, ob der Zusammenschluss eine Verbesserung der Gemeindeautonomie, der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und der Effizienz ihrer Leistungserstellung ermöglicht. Anschliessend werden die Verbesserungsmöglichkeiten untersucht. Aufgrund der Schlussfolgerungen werden in Form eines Fusionsprojekts, das Inhalt eines Plans der zu realisierenden Fusionen auf Stufe Bezirk ist, konkrete Vorschläge zum weiteren Vorgehen formuliert.

Die Oberamtsperson ist diejenige Behörde, die zur Vornahme dieser analytischen Arbeiten bestimmt ist. Zum einen verfügt sie über die notwendigen Kenntnisse auf lokaler und regionaler Ebene, die sie innert Kürze anwenden kann. Zum anderen ist sie in der Lage, auf objektiven Grundlagen einen Vergleich jeder Gemeinde ihres Bezirks mit den übrigen Gemeinden anzustellen. Die Evaluation beruht auf einheitlichen Kriterien und wird durch eine persönliche Analyse der Oberamtsperson ergänzt (Ziff. 16 dieser Botschaft, Erläuterungen zu den Artikeln 2, 4 und 5). Im Übrigen wurden diese Kompetenzen der Oberamtsperson im Zuge der Vernehmlassung zum Gesetzesvorentwurf bestätigt. Schliesslich haben anlässlich der parlamentarischen Debatte vom 9. Oktober 2007 zur Motion Boivin/Haenni (Ziff. 1.1 dieser Botschaft) mehrere Mitglieder des Grossen Rats die Notwendigkeit eines Richtplans und eines Programms der Gemeindezusammenschlüsse hervorgehoben.

In seinen Schlussfolgerungen verbindet die Oberamtsperson die Stärken und Schwächen einer Gemeinde mit den Stärken und Schwächen einer oder mehrerer anderer Gemeinden und steckt auf dieser Grundlage einen Fusionsperimeter ab. Bei jeder Gemeinde des Kantons bestehen wahrscheinlich Verbesserungsmöglichkeiten, was ihre Autonomie, ihre Leistungsfähigkeit und die Effizienz ihrer Leistungserstellung betrifft, so dass die Oberamtsperson für alle Gemeinden in ihrem Bezirk Fusionsprojekte vorschlagen wird. Dies verhält sich gleich bei einer Gemeinde, die sich gar nicht zusammenschliessen möchte oder es in der Vergangenheit abgelehnt hat zu fusionieren.

Der Fusionsplan besteht somit aus einzelnen Fusionsprojekten und berücksichtigt z.B. den gegenwärtigen und zukünftigen Perimeter der Gemeindeverbände, der Schulkreise, des Einsatzgebietes der Feuerwehr, der Forst-Revierkörperschaften usw. Die Gemeinden neh-

men Stellung und informieren ihre Bevölkerung und die Gemeindelegislative über die wesentlichen Aspekte des Fusionsprojekts. Der Staatsrat genehmigt den Fusionsplan. Nach zwei Jahren wird ein Zwischenbericht erstellt, der die am rechtlichen Rahmen allfällig anzubringenden Korrekturen und Verbesserungen aufzeigt.

Der Zusammenschluss mit einer oder mit mehreren Gemeinden kann namentlich von der Gemeindeversammlung auf Antrag eines Bürgers, vom Generalrat auf Antrag eines seiner Mitglieder, vom Gemeinderat oder von einem Zehntel der Aktivbürger verlangt werden (Art. 133a GG). Es ist erwünscht, dass die angestrebte Fusion mit dem von der Oberamtsperson festgelegten Fusionsprojekt übereinstimmt. Nichtsdestoweniger kann man sich vorstellen, dass wichtige und stichhaltige, unter Umständen nach Erstellung des Fusionsplans aufgetretene Gründe den Perimeter des Fusionsprojekts beeinflussen.

Die Gemeinden, die in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen in der Folge ihr Gesuch dem Staatsrat unterbreiten. Dieser gibt den provisorischen Betrag der Finanzhilfe bekannt. Der Grundbetrag der Finanzhilfe beläuft sich auf 200 Franken pro fusionierende Gemeinde, multipliziert mit ihrer Bevölkerungszahl. Im Gegensatz zum früheren Dekret, das einen Betrag von 400 Franken mit dem Kehrwert des Finanzkraftindex gewichtete, wurde dieses Kriterium gestrichen, zumal der erwähnte Index ab dem 1. Januar 2011 nicht mehr verwendet wird (Art. 21 des Gesetzes vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich, IFAG; ASF 2009_123). Weiter wird die massgebliche Bevölkerung auf 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Gemeinde beschränkt. Der Betrag wird multipliziert, sofern mehr als zwei Gemeinden sich zusammenschliessen. Die Finanzhilfe wird im Jahr, das auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgt, ausgerichtet.

Der Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (38 Millionen Franken) wird durch den Staat (70% = 26,6 Millionen Franken) und die Gesamtheit der Gemeinden (30% = 11,4 Millionen Franken) finanziert. Der Anteil zulasten einer Gemeinde mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist auf einen Betrag limitiert, der 10 000 Personen entspricht.

Sämtliche zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Gemeindezusammenschlüsse kommen in den Genuss der Finanzhilfe.

5.2 Das Postulat Nr. 2035.08 André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen: «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»/Bericht des Staatsrats

Mit ihrem Postulat (eingereicht am 20. Juni 2008 und begründet am 5. September 2008 [TGR S. 1119 beziehungsweise S. 1656]) heben die Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen sowie drei Mitunterzeichner hervor, dass die Schweiz ein städtisches Netz aufweist, das aus fünf Metropolen und Dutzenden von Agglomerationen besteht, ohne dass diese wirklich über ein politisches Gewicht und diesbezügliche Institutionen verfügen. Für diese Agglomerationen ist das Bereitstellen einer kohärenten Raumplanung unter den Erfordernissen des Verkehrs und der Raumplanungen und angesichts der Komplexität der laufenden Urbanisierung dringlich. Diese Agglomerationen zielen auch auf eine bessere Synergie zwischen den öffentlichen Körperschaften ab, insbesondere indem sie Einsparungen in grossem Umfang in der

Organisation dieser Regionen verfolgen, und werden so zu Bindegliedern der engen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Zudem muss sich jede Agglomeration angesichts der regionalen und nationalen Konkurrenz positionieren.

Die Verfasser verlangen vom Staatsrat, alle notwendigen Gesetzesänderungen zu studieren, um nach dem Vorbild des Kantons Luzern eine zusätzliche Hilfe zu gewähren zugunsten fusionswilliger Gemeinden in den kantonalen Agglomerationen, damit starke kantonale und regionale Zentren gebildet werden. Die Zentrumsgemeinden würden aufgrund ihrer Scharnierfunktion (Lasten der Zentrumsstädte) schon jetzt höhere Kosten tragen. Der Kanton Luzern habe Gesetzesänderungen vorgenommen, um diese neuen Finanzhilfen denjenigen Gemeinden zuzusprechen, die Teil der anerkannten kantonalen und regionalen Zentren seien oder die sich im Rahmen dieser Gruppierungen zusammenschliessen möchten. Auf diese Weise habe er eine aktive und effiziente Politik mit einer allgemeinen Finanzhilfe für entstehende Regionalzentren (Agglomerationen) und mit einer gezielteren Finanzhilfe für den Zusammenschluss von Zentrumsgemeinden dieses Kantons verankert.

In seiner am 24. August 2010 festgelegten Antwort hat der Staatsrat erklärt, dass er damit einverstanden ist, die von den Verfassern des Postulats aufgeworfenen Fragen zu analysieren, und er hat angekündigt, dass der entsprechende Bericht Bestandteil der vorliegenden Botschaft sei.

Bei der Gewährung von Subventionen unterscheidet der Kanton Luzern Zusammenschlüsse von Gemeinden, die sanierungsbedürftig sind, von den strategischen Zusammenschlüssen. Strategische Fusionen werden von Gemeinden realisiert, die sich ohne finanziellen Druck zusammenschliessen, um in der Zukunft eine stärkere Position zu erreichen. Dabei kann es sich um Gemeinden im Agglomerationsraum, aber auch im ländlichen Raum handeln. In der Praxis wird allerdings die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für strategische Fusionen als sehr schwierig erachtet. So hatten die Regierung und der Kantonsrat des Kantons Luzern eine Summe von 20 Millionen Franken für den Zusammenschluss der Agglomerationsgemeinde Littau mit der Stadt Luzern vorgeschlagen. Nach einem Referendum haben die Kantonsbürger diesen Vorschlag der Behörden in der Tat abgelehnt und zwar schon anlässlich der Abstimmung vom 25. November 2007. Hervorzuheben ist, dass einzig die direkt betroffenen Gemeinden, Littau und Luzern, den Vorschlag damals annahmen. Einer Umfrage, die im Anschluss an die Abstimmung vorgenommen wurde, ist zu entnehmen, dass viele Stimmberechtigte nicht gegen die Finanzhilfe als solche eingestellt waren, sondern vielmehr gegen den Betrag und die den beiden Gemeinden vorbehaltene Spezialbehandlung opponierten.

Dieses Volksverdikt hat sich auf ähnliche Weise im Kanton Aargau wiederholt, als die drei offiziell eine Agglomeration bildenden Bezirke, das heisst Aarau, Baden und Brugg, die einzigen waren (zusammen mit dem Bezirk Rheinfelden als Teil der Agglomeration Basels), die anlässlich der Abstimmung vom 27. September 2009 den Gesetzesentwurf zur Einführung finanzieller Fördermassnahmen für Gemeindezusammenschlüsse gutgeheissen haben. Gemäss den Gegnern hätten die finanziellen Massnahmen eine Vorzugsbehandlung für bestimmte Gemeinden – mehrere davon in den erwähnten Agglomerationen gelegen – nach sich gezogen. Die Mehrheit der

aargauischen Bürger (50,19%) hat den Gesetzesentwurf abgelehnt.

Jede Bewohnerin und jeder Bewohner einer Gemeinde, sei diese nun städtisch oder ländlich, muss für die Berechnung der Finanzhilfe in gleicher Weise massgeblich sein, dies allerdings mit drei Hinweisen:

- An dieser Stelle ist der Verfassungstext in Erinnerung zu rufen (Art. 135 Abs. 1 KV): «Der Staat fördert und begünstigt Gemeindefusionen.». Demnach ist es der Zusammenschluss als solcher, der im Zentrum der Förderung steht, das heisst ein Prozess, der normalerweise ein bis drei Jahre dauert. Mit anderen Worten muss die Finanzhilfe in erster Linie den Gemeinden als Katalysator dazu dienen, die direkten und primären Hindernisse des Fusionsprozesses zu meistern.
- «Der Fusionsprozess wird zu einem wirklichen Gesellschaftsprojekt und es ist in diesem Geist, nach dem sich die Gemeinden von nun an engagieren. (...) Der Prozess entwickelt sich umgeben von Werten, die von den verschiedenen Gemeinwesen gemeinsam vertreten werden» (Micheline Guerry-Berchier, *Fusion de communes dans le canton de Fribourg – Bilan de l'exercice du point de vue de ses actrices, les communes fusionnées*, Diplomarbeit, Lausanne, Dezember 2009, Seite 36: www.fr.ch/gema, unter der Rubrik *Gemeindefusionen/Studien und Berichte*). In diesem Sinn ist es an den Gemeinden, ihre eigenen Mittel zu definieren, die in die Verwirklichung ihres eigenen Gesellschaftsprojekts investiert werden sollen.
- Die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse darf nicht verwechselt werden mit einer Förderung von Gemeinden als solchen, ob sie nun Teil einer Agglomeration, eines ländlichen Raumes oder einer anderen Gemeindekategorie sind oder nicht. Es trifft zu, dass das Regierungsprogramm des Staatsrats für die Legislaturperiode 2007–2011 unter dem Titel «Das Kantonszentrum stärken» hervorhebt, dass «die Schaffung einer Agglomeration in Grossfreiburg, wie es im entsprechenden Kantonsgesetz vorgesehen ist, ein Vorhaben ist, das für den Zusammenhalt des Kantons Freiburg wichtig ist. Damit soll das Kantonszentrum eine regionale juristische Trägerschaft erhalten, in der mehrere französisch- und deutschsprachige Gemeinden vereint sind und mit der die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden noch besser koordiniert werden kann. [...]. Im Süden des Kantons wird ebenfalls ein Agglomerationsprojekt studiert; es könnte während der Legislaturperiode konkrete Gestalt annehmen» (S. 15). Allerdings kann man bedenken, dass diese Fördermassnahme, das heisst die Schaffung einer juristischen Trägerschaft, heute verwirklicht ist, da seit der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 die Agglomeration Freiburg im Sinne des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) existiert. Abgesehen von einem Beitrag der Eidgenossenschaft hat auch der Kanton eine Finanzhilfe zugunsten der Ausarbeitung des Statutenentwurfes dieser Agglomeration entrichtet (Dekret vom 12. Dezember 2002 über eine Finanzhilfe des Staates für die Arbeiten der konstituierenden Versammlung der Agglomeration Freiburg; SGF 140.3). Schliesslich soll daran erinnert werden, dass die Kantonsverfassung gegenwärtig weder die Agglomerationen noch die Regionalzentren spezifisch erwähnt und dass sie keine Grundlage für die Ausrichtung ergänzender Hilfen zu-

gunsten von Agglomerationen oder Regionalzentren oder von anderen Gemeindekategorien enthält.

Um indessen den Bedürfnissen der grösseren freiburgischen Gemeinden besser zu entsprechen, wurde der Gesetzesentwurf gegenüber dem Gesetzesvorentwurf, der der Vernehmlassung unterstand, verbessert: Die Gemeinden kommen neu in den Genuss einer Finanzhilfe entsprechend ihrer Bevölkerung bis maximal 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner (vorher: 5000); sie beteiligen sich am Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse mit einem Betrag, der höchstens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern entspricht (vorher: keine Limitierung), und der Fonds wird nun mit 38 Millionen statt mit 30 Millionen Franken versehen.

Es ist schliesslich interessant zu erfahren, dass die luzernische Kantonslegislative am 29. Juni 2010 eine Motion erheblich erklärt hat, die unter anderem eine einheitliche gesetzliche Grundlage verlangt, die auf alle Zusammenschlüsse angewendet wird, ob sie sich nun als Sanierungsmassnahmen oder als strategische Fusionen charakterisieren.

Angesichts dieser Erwägungen beurteilt es der Staatsrat als genügend, die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse gemäss dem durch die Botschaft vorgeschlagenen Gesetzesentwurf zu handhaben und so das Postulat Nr. 2035.08 als erledigt zu betrachten.

6. DIE ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DIE GEMEINDEN

6.1 Der Ursprung des Vorschlags

Im Rahmen der Beratungen des Gesetzesentwurfes über eine Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) und des Gesetzes über die Gemeinden stellte Grossrat Christian Ducotterd am 11. Februar 2009 einen Änderungsantrag, in dem er die Einführung eines neuen Artikels in das Gesetz über die Gemeinden verlangte. Der Antragssteller erachtete es als unbefriedigend, dass die Bestimmungen einer Fusionsvereinbarung ihre Gültigkeit behielten, selbst wenn sich die Umstände und die Bedürfnisse verändert hatten. Nachdem sich der Regierungsvertreter damit einverstanden erklärt hatte, den Antrag entgegenzunehmen und sich im Rahmen der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse damit zu befassen, zog der Antragssteller seinen Antrag zurück.

6.2 Die Notwendigkeit des Entwurfs und seine Grundzüge

Mit diesem Gesetzesentwurf wird dem Änderungsantrag von Grossrat Christian Ducotterd Folge gegeben.

Die Frage, ob es möglich sein soll oder nicht, Fusionsvereinbarungen nachträglich zu ändern, muss differenziert geprüft werden, wobei den sehr unterschiedlichen und manchmal widersprüchlichen Situationen Rechnung zu tragen ist. Im Mittelpunkt der Problematik stehen zwei entgegengesetzte Ansichten: einerseits die Meinung, dass die in der Fusionsvereinbarung enthaltenen Bestimmungen für die Bevölkerung, die dem Zusammenschluss zugestimmt hat, Garantien auf unbestimmte Zeit sind, und andererseits die Vorstellung, dass diese Bestimmungen angesichts aktueller Erwartungen jederzeit geändert

werden dürfen. Hinzu kommt, dass die Fusionsvereinbarungen nicht nur Bestimmungen enthalten, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung oder des Generalrats fallen, sondern auch solche, für die der Gemeinderat zuständig ist. Schliesslich können Fusionsvereinbarungen sehr unterschiedliche Bereiche abdecken, wie beispielsweise den Schutz von Minderheiten in den Institutionen der Gemeindeorgane, Finanzfragen, den Standort von Infrastrukturen wie Schulen, das Angebot kommunaler Dienstleistungen, die Garantie von Arbeitsplätzen in der Gemeindeverwaltung und viele mehr.

Allen Bestimmungen in den Fusionsvereinbarungen ist gemeinsam, dass sie die lokalen Verhältnisse auf kommunaler Ebene regeln. Abgesehen von wenigen Ausnahmen handelt es sich dabei um sogenannte «dispositive» Normen, das heisst, dass die Gemeinden, die sich zusammenschliessen, ihren Entscheid gefällt haben, ohne dass übergeordnetes Recht sie dazu verpflichtet hätte. Was die Änderungen der Bestimmungen betrifft, für die sich die Gemeinden in ihrer Fusionsvereinbarung frei entschieden haben, so liegen sie in der alleinigen Verantwortung der neuen Gemeinde. Dies entspricht der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden gemäss der Kantonsverfassung: Das Gesetz weist die Aufgaben demjenigen Gemeinwesen zu, das sie am besten erfüllen kann (Art. 53 KV).

Der Kanton sollte sich im Grunde nicht ausdrücklich um den Inhalt der geänderten Fusionsvereinbarungen kümmern, sondern sich hinsichtlich der Änderungen auf die Regelung formeller Aspekte beschränken.

Der vorgeschlagene Text ist Gegenstand von Artikel 17 dieses Gesetzesentwurfs; der Kommentar dazu befindet sich unter der Ziffer 16 der Botschaft.

6.3 Das Postulat Nr. 2037.08 Jean-Pierre Dorand und Jean-Pierre Siggen: «Änderung des Gesetzes über die Gemeinden: Gemeindezusammenschlüsse – Schaffung von Kreisen»/Bericht des Staatsrats

Mit ihrem Postulat (eingereicht am 20. Juni 2008 und begründet am 5. September 2008 [TGR S. 1120 beziehungsweise S. 1656]) unterstreichen die Grossräte Jean-Pierre Dorand und Jean-Pierre Siggen sowie drei Mitunterzeichner, wie notwendig es ist, neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Gemeinden in den Agglomerationen des Kantonszentrums, von Bulle und weiteren, die es zu bilden gelte, anzustreben. Um diese zu verstärken, erweist es sich als notwendig, einen zukünftigen Zusammenschluss zwischen den Zentrumsstädten und suburbanen und periurbanen Gemeinden zu studieren.

Die Verfasser verlangen vom Staatsrat insbesondere das Studium:

- einer Beteiligung der fusionierten Gemeinden an den neuen Gemeindebehörden;
- einer Dezentralisierung der Verwaltung und der Dienste der neuen Gemeinde.

Konkret würde es um die Bildung ständiger Wahlkreise gehen sowie um die Dezentralisierung der Verwaltung im Fall von Fusionen innerhalb der kantonalen Agglomerationen.

In seiner am 24. August 2010 festgelegten Antwort hat der Staatsrat erklärt, dass er damit einverstanden ist, die von den Verfassern des Postulats aufgeworfenen Fragen zu analysieren, und er hat angekündigt, dass der entspre-

chende Bericht Bestandteil der vorliegenden Botschaft sei.

Bildung ständiger Wahlkreise

Zunächst sei an die für Gemeinden grundlegenden Normen erinnert: Die Gemeinden haben zum Ziel, auf das Wohlergehen der Bevölkerung zu achten und ihr eine dauerhafte Lebensqualität zu gewährleisten (Art. 130 Abs. 2 KV). Die Gemeinden sorgen im örtlichen Bereich für das Gemeinwohl (Art. 1 Abs. 2 GG).

Auf das Wohlergehen achten, eine dauerhafte Lebensqualität gewährleisten und für das Gemeinwohl sorgen sind Aufgaben, die in gleicher Weise allen Behörden einer Gemeinde obliegen: dem Gemeinderat, dem Generalrat, aber auch der Gemeindeversammlung. Mit anderen Worten ist jedes Mitglied der erwähnten Behörden verpflichtet, zugunsten der Gesamtheit der Bevölkerung zu handeln – zugunsten der Einwohner eines jeden Quartiers, eines jeden Dorfes und einer jeden früheren Gemeinde, die sich auf dem Gebiet der neuen Gemeinde befindet.

Was die Aktivbürger angeht, sind sie aufgerufen, diejenigen Kandidaten zu wählen, die – in ihren Augen – geeignet sind, die Interessen der gesamten Bevölkerung in den Organen der Gemeinde zu vertreten. Deshalb ist es wichtig, die Kandidaten sowie ihre Ansichten und Absichten zu kennen. Selten werden diese Kenntnisse schnell erworben; im Allgemeinen benötigen die Bürger eine bestimmte Zeit, um die Qualitäten der Kandidaten aufgrund ihrer Tätigkeiten und ihrer Präsenz in der Öffentlichkeit und in den Medien beurteilen zu können.

Dieses System hat sich bewährt. Die Erfahrung zeigt, dass die Bürger einer Gemeinde gleich welcher Grösse relativ gut wissen, in welchem Ausmass sich ein Kandidat für das Gemeinwohl aller Einwohnerinnen und Einwohner einsetzt, auch wenn dieser nicht in der Nähe wohnt.

Allerdings verfügen die Bürger einer sich zusammenschliessenden Gemeinde in der Anfangsphase nicht unbedingt über entsprechende Kenntnisse bei Kandidaten, die ihren Wohnsitz in der anderen Partnergemeinde oder in den anderen Partnergemeinden haben. Namentlich aus diesem Grund und letztlich um den Ausdruck des freien Willens der Wahlberechtigten zu gewährleisten, rechtfertigt es sich, dass jede der früheren Gemeinden einen Wahlkreis bildet, zumindest in den ersten Jahren nach dem Zusammenschluss: In erster Linie sind nur die im fraglichen Wahlkreis wohnhaften Kandidaten wählbar und erst im Fall eines Mangels an Kandidaten oder an gewählten Personen, die bereit sind, die Wahl anzunehmen, können Personen gewählt werden, die ihren politischen Wohnsitz innerhalb des gesamten Gebiets der neuen Gemeinde haben. Diese Regeln sind Teil der *Übergangsordnung* (Art. 135 ff. GG), wobei der Ausdruck bedeutet, dass diese Ordnung befristet sein muss.

Es ist davon auszugehen, dass die Bürger nach einigen Jahren gut in der Lage sind, sich von den in den früheren Gemeinden wohnhaften Kandidaten ein Bild zu machen. Somit verlieren die Gründe, die zur Einrichtung eines individuellen Wahlkreises in den früheren Gemeinden Anlass gaben, nach und nach ihre Berechtigung. Nach Gesetz ist diese Übergangsordnung befristet.

Im Wissen darum, dass das Wohlergehen der ganzen Bevölkerung und der innerhalb einer Gemeinde gelebte Zusammenhalt einen hohen Wert und eine feste Tradition haben, würde die Einführung von ständigen Wahlkreisen nicht mit dem Grundgedanken des Gemeindezusammen-

schluss übereinstimmen, der darin besteht, *sich zu einer einzigen Gemeinde zusammenzuschliessen* (Wortlaut von Artikel 133 Abs. 1 GG), mit einem einzigen Gemeinderat, einer einzigen Gemeindelegislative und mit einem einzigen Wahlkreis. Konkret würden die ständigen Wahlkreise die Gefahr erhöhen, dass die Mitglieder des Gemeinderats und des Generalrats sich mehr als Vertreter spezifischer Interessen ihres entsprechenden Wahlkreises betrachten denn als Garant des Wohlergehens der gesamten Bevölkerung der neuen Gemeinde. Möglicherweise hätte dies eine steigende Polarisierung des Gemeinderats und des Generalrats zur Folge.

Die Problematik des Mangels an Kandidaten kann sich übrigens auch in einem ständigen Wahlkreis innerhalb der Agglomeration stellen. Schliesslich rechtfertigt es sich aus Gründen der Gleichbehandlung der Bürger des gesamten Kantons nicht, in den Agglomerationen ständige Wahlkreise einzuführen, während diese Möglichkeit andernorts nicht bestehen würde.

In den Grenzen des übergeordneten Rechts ist es indessen möglich, dass die neuen Gemeinden eine spezielle Form der gemeinschaftlichen Mitwirkung innerhalb der Kreise der neuen Gemeinde studieren, zum Beispiel nach dem Vorbild der Stadt Bern. Diese anerkennt drei Quartierorganisationen als «repräsentative Quartierpartizipationsgruppen». Die Mitwirkung dieser Gruppen hat keinen Entscheidcharakter, sondern Konsultativfunktion, und beruht auf verschiedenen Rechtserlassen der Gemeinde, in erster Linie auf Artikel 32 der Gemeindeordnung der Stadt Bern.

Dezentralisierung der Verwaltung und der Dienste der neuen Gemeinde

Im Rahmen eines Zusammenschlusses können die Vorgänger-Gemeinden den Standort der Verwaltung und der Dienste der neuen Gemeinde nach Belieben vereinbaren. Diese Wahl ist Teilgehalt des Begriffes «Verwalten der öffentlichen Betriebe und Einrichtungen» im Sinne des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 60 Abs. 3 Bst. c). Die bei den realisierten Zusammenschlüssen gewonnenen Erfahrungen haben im Allgemeinen gezeigt, dass die Gemeinden selber über den Standort der Verwaltung und der Dienste entscheiden wollen, wenn möglich ohne Eingriff des Kantons. Zahlreiche Vereinbarungen über den Zusammenschluss enthalten Bestimmungen bezüglich der zukünftigen Verwendung der Verwaltungsstandorte. Folglich ist anzunehmen, dass die Interessen der Vorgänger-Gemeinden bei der Ausarbeitung der Fusionsvereinbarung genügend berücksichtigt werden. Rechtliche Bestimmungen auf Stufe Kanton wären sicher nicht erwünscht und rechtfertigen sich deshalb nicht.

Insgesamt kann der Staatsrat die Bestrebungen der Postulanten, im Fall des Zusammenschlusses in den Agglomerationen ständige Wahlkreise zu schaffen und die Verwaltung zu dezentralisieren, nachvollziehen. Er gelangt indessen zum Schluss, dass einerseits die Schaffung mehrerer ständiger Wahlkreise dem Prinzip, die Gemeinden zu einer einzigen Gemeinde zu vereinen, entgegenlaufen würde, und dass andererseits die sich zusammenschliessenden Gemeinden der Agglomeration schon jetzt in der Lage sind, eine Dezentralisierung der Verwaltung und der Dienste der neuen Gemeinde vorzusehen, die den Interessen der früheren Gemeinden Rechnung trägt. Folglich gelangt der Staatsrat zur Ansicht, dass das Postulat Nr. 2037.08 als erledigt betrachtet werden kann.

7. DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN KONSEQUENZEN

Was die finanziellen Auswirkungen anbelangt, wird insbesondere auf die in der Ziffer 16 dieser Botschaft enthaltenen Erläuterungen verwiesen (ad Art. 15 und 16). Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass die Speisung des Fonds erst ab 2012 und bis Ende 2017 vorgesehen ist (Ziff. 16, ad Art. 18). Der Finanzplan muss also – vom Jahr 2012 an und für die folgenden Jahre – einen Betrag von 4,433 Millionen Franken zu Lasten des Staats und einen Betrag von 1,9 Millionen Franken zu Lasten der Gesamtheit der Gemeinden enthalten.

Die Umsetzung des Gesetzes wird namentlich Auswirkungen zeitigen auf die Arbeitslast der Oberamtsperson und des Amts (Projektbegleitung, Koordination, Information).

Bestimmte Oberamtspersonen haben bereits vertiefte Überlegungen zum Perimeter der zukünftigen Gemeinden in ihrem Bezirk angestellt, was soweit wie möglich erlauben sollte, personelle Auswirkungen in den Oberämtern zu vermeiden. Was die übrigen kantonalen Behörden und die Gemeinden betrifft, kann davon ausgegangen werden, dass das Gesetz keine personellen Auswirkungen nach sich zieht.

8. DIE AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS AUF DIE AUFGABENTEILUNG STAAT-GEMEINDEN

Das vorliegende Gesetzesprojekt hat kurzfristig keine Auswirkungen auf die Aufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden. Hingegen eröffnet eine bedeutende Anzahl von Zusammenschlüssen, gefolgt von einer eindeutigen Verbesserung der Autonomie und der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, den Weg zu einer Neuaufteilung der Aufgaben (Ziff. 4 dieser Botschaft).

9. DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Die Ziele der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse, das heisst die Stärkung der Gemeindeautonomie, die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden sowie die wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden sind formuliert, um die nachhaltige Entwicklung der Gemeinde zu begünstigen. Die in Artikel 2 des Gesetzesentwurfes festgelegten Ziele haben somit einen Stellenwert, der über die Gültigkeitsdauer des Gesetzes hinausgeht. Für die Einzelheiten wird speziell auf die Ziffern 5.1, 6.1 und 6.2 sowie auf die Ziffer 16 (Kommentar ad Art. 2, 4 und 17) verwiesen.

10. DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE REFORM DER TERRITORIALEN STRUKTUREN

Es ist kaum möglich, schon jetzt die Ergebnisse abzu- sehen, die diese Massnahmen zur Fusionsförderung erzielen werden. Sicher kann eine bedeutende Anzahl Zusammenschlüsse die Reform der territorialen Strukturen beeinflussen, doch ungewiss ist, in welchem Ausmass, in welchen Bezirken und in welchem Zeitraum dies der Fall sein könnte (Ziff. 16, ad Art. 12, Beispiel 2). Gegebenenfalls sollte der Zwischenbericht (Art. 8 des Gesetzesentwurfes) vorläufige Rückschlüsse ermöglichen.

11. DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE AGGLOMERATION FREIBURG

An sich wendet sich das Vorhaben an alle Gemeinden des Kantons und somit auch an diejenigen, die die Agglomeration bilden. Was die finanziellen Fragen hinsichtlich dieses Prozesses anbelangt, sei auf die Ausführungen zu Artikel 11 des Gesetzesentwurfes (Ziff. 16 dieser Botschaft) sowie auf die Ziffer 5.2 verwiesen.

12. DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEM GESETZ ÜBER DIE FÖRDERUNG DER GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE UND DEM GESETZ ÜBER DEN INTERKOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH

Das neue Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich wird am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Es ist gegenüber zukünftigen Zusammenschlüssen neutral in dem Sinne, dass die Berechnung des Steuerpotenzialindex (StPI) und des synthetischen Bedarfsindex (SBI) für die neuen Gemeinden auf die Indizes der anderen Gemeinden keinen Einfluss hat.

Hingegen ist die Berechnung der neuen Indizes von zusammengeschlossenen Gemeinden in ihren Auswirkungen nicht vollständig neutral. Die Addition der Beträge der Gemeinden in der Fusionsphase – begünstigt und/oder belastet vom Ressourcenausgleich, begünstigt vom Bedarfsausgleich – ist nämlich nicht genau identisch mit dem Neuberechneten Betrag für die zusammengeschlossene Gemeinde. Folglich können die den anderen Gemeinden gewährten oder die ihnen belasteten Beträge ebenfalls in einem geringeren Ausmass variieren.

Dennoch erlauben die bei gegenwärtig diskutierten Fusionsprojekten durchgeführten Analysen die Feststellung, dass das Ausgleichssystem, mit dem Wegfall der Klassifikation und mit der Trennung des Ressourcenausgleichs vom Bedarfsausgleich, diejenigen Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben, nicht oder keinesfalls in einem bedeutenden Ausmass benachteiligt. Es darf nicht aus den Augen verloren werden, dass die Situation sich in dieser Hinsicht nicht anders verhält als beim gegenwärtigen System der Klassifikation und der Finanzkraft, das auch mehr oder weniger bedeutsame Auswirkungen auf die verschiedenen Fusionsprojekte zeitigen kann.

13. DIE VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, DIE ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM BUNDESRECHT UND DIE EUROPAVERTRÄGLICHKEIT

Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht. Er stösst auf keine Unvereinbarkeit mit dem europäischen Recht.

14. DAS REFERENDUM

Das vorliegende Gesetz untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum gestützt auf Artikel 46 Abs. 1 Bst. a KV.

Da der Entwurf eine neue Ausgabe zulasten des Staats nach sich zieht, die die entsprechenden Schwellenwerte überschreitet, findet das (fakultative) Finanzreferendum

Anwendung. Ausführlichere Erläuterungen finden sich im Kommentar zu Artikel 19 des Gesetzesentwurfes (Ziff. 16).

15. DAS QUALIFIZIERTE MEHR

Gestützt auf Artikel 141 Abs. 2 Bst. a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) benötigt das vorliegende Projekt eine qualifizierte Mehrheit des Grossen Rates, um angenommen zu werden. In der Tat sieht die erwähnte Bestimmung vor, dass die einmaligen Bruttoausgaben, die wertmässig mehr als 1/8% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung ausmachen, mit der absoluten Mehrheit angenommen werden müssen. Gemäss der Rechnung 2009 ist dies ein Betrag von 4 141 867.23 Franken (Verordnung vom 26. Mai 2010 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung [SGF 612.21]), währenddem sich der Gesamtbetrag zulasten des Staats auf 26 600 000 Franken beläuft. Konkret bedeutet die absolute Mehrheit, dass mindestens 56 Grossratsmitglieder zu diesem Entwurf Ja stimmen müssen (Art. 140 Abs. 1 GG).

16. DER KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN

Artikel 1

Dieser Artikel betrifft namentlich die Ziele des Gesetzes und sein Geltungsbereich. Dabei ist zu verdeutlichen, dass dieser Entwurf ausschliesslich für freiwillige Zusammenschlüsse gilt.

Die zur Verfügung gestellten Mittel sollten eine grosse Anzahl Zusammenschlüsse ermöglichen, damit eine Bündelung der Kräfte mehrerer Gemeinden erreicht werden kann. Der unbestrittene Wille der Öffentlichkeit – die Gemeinden müssen über die notwendige Autonomie und Leistungsfähigkeit verfügen und ihre Schwächen eliminieren, damit sie in der Lage sind, den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden und gleichzeitig die politische Mitwirkung ihrer Bürgerinnen und Bürger aufrechtzuerhalten – kann so in die Tat umgesetzt werden.

Der Geltungsbereich dieses neuen Regimes zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen muss wie folgt abgegrenzt werden: Einerseits sind die allfälligen vom Staat angeordneten Fusionen (Art. 135 Abs. 4 KV) nicht betroffen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass der Staatsrat nach Beurteilung der Auswirkungen dieses Gesetzes verbindliche Massnahmen vorschlagen muss, die für diejenigen nicht zusammengeschlossenen Gemeinden gelten, welche nicht in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 des Gesetzesentwurfes). Andererseits werden allfällige Fusionen mit einer oder mehreren Gemeinden eines anderen Kantons jeweils spezifische Eigenheiten aufweisen, was eine individuelle Regelung erforderlich macht. Folglich ist das vorliegende Gesetz nur subsidiär anwendbar. Schliesslich gehen die für interkantonale Zusammenschlüsse geltenden Bundesnormen den kantonalen Gesetzgebungen vor.

Auch nicht Gegenstand des Gesetzes ist letztlich das eigentliche Verfahren bei Gemeindezusammenschlüssen, das im Gesetz über die Gemeinden (Art. 133 bis 142) verankert ist.

Artikel 2

Die Kantonsverfassung hat zuhanden der Gemeinden verschiedene «strategische» Anforderungen formuliert, darunter die folgenden:

- Die Gemeinden erfüllen die ihnen durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben (Art. 130 Abs. 1 KV).
- Sie achten auf das Wohlergehen der Bevölkerung und gewährleisten eine dauerhafte Lebensqualität (Art. 130 Abs. 2 KV).
- Sie verfügen über bürgernahe Dienste (Art. 130 Abs. 2 KV).
- Jede Gemeinde hat einen Gemeinderat (Art. 131 Abs. 2 KV).
- Die Gemeinden haben sparsam mit ihren Finanzen umzugehen (Art. 82 Abs. 1 KV).
- Sie sind zuständig für die Raumplanung und stellen die Wasser- und Energieversorgung sicher (Art. 73 Abs. 2 und Art. 77 KV).

Die Auslegung des Wortlauts der Verfassung und der dazugehörigen Gesetze lässt drei wesentliche Schlüsse zu:

1. Jede Gemeinde muss in der Lage sein, ausnahmslos alle Anforderungen zu erfüllen. Im Gesetzesentwurf ist die Gesamtheit der Anforderungen im Begriff «Leistungsfähigkeit der Gemeinden» (Art. 2 Bst. b) zusammengefasst.
2. Jede Gemeinde muss dazu fähig sein, für jede der besagten Anforderungen selbstständig bestimmen zu können, wie sie sie erfüllen will, sofern dazu verschiedene Möglichkeiten offenstehen («Selbstbestimmung» als wesentlicher Inhalt von Artikel 4 GG). Wenn, mit anderen Worten, das übergeordnete Recht der Gemeinde die Wahl lässt, welche Vollzugsmodalitäten sie für die Erfüllung einer Aufgabe anwenden will, sie diese aber aufgrund ihrer Grösse oder aus anderen Gründen nicht nutzen kann, so muss man annehmen, dass die Gemeinde in diesem bestimmten Fall ihre Autonomie eingebüsst hat. Diese Fähigkeit einer Gemeinde zur Selbstbestimmung ist im Begriff «Gemeindeautonomie» (Art. 2 Bst. a des Gesetzesentwurfs) enthalten.
3. Jede Gemeinde muss dazu in der Lage sein, alle diese Anforderungen erfüllen zu können, und dies insbesondere langfristig, d.h. auch im Hinblick auf die nächste Generation, da eines der Staatsziele die nachhaltige Entwicklung ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. h KV) und da die Gemeinden die Solidarität zwischen den Generationen fördern müssen (Art. 62 KV). Die Gemeindetätigkeit und -organisation sind in jeder Hinsicht intakt, wenn die Gemeinde allen Anforderungen im oben erwähnten Sinne gerecht wird.

In der Praxis hat die Oberamtsperson einen Fragenkatalog zur Verfügung, den sie für die individuelle Auswertung der einzelnen Gemeinden heranziehen kann. Es geht darum festzustellen, ob die Gemeinde alle in Artikel 2 aufgelisteten Zielsetzungen erreicht.

Artikel 3

Bei praktischen Fragen in Zusammenhang mit ihrer individuellen Situation richten sich fusionswillige Gemeinden in erster Linie an die Oberamtsperson. Haben sie

Fragen zur Anwendung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse oder zur Gewährung der Finanzhilfe, so steht ihnen das Amt für Gemeinden zur Verfügung. Für alle anderen Fragen zu spezifischen Bereichen können die zuständigen Dienststellen des Staates die Gemeinden beraten.

Artikel 4

Der Fusionsplan ist, nebst der Finanzhilfe, eines der beiden zentralen Elemente des Vorentwurfs. Er wird für jeden Bezirk erstellt und basiert auf einer Gesamtschau der Zukunft der Gemeinden, unabhängig von lokalen und Partikularinteressen. Es geht darum, vorausschauend zu denken und die Voraussetzungen zu schaffen, die es den Gemeinden ermöglichen werden, die Herausforderungen zu meistern, die sie in rund 20 Jahren erwarten. Das Bevölkerungswachstum wie auch die Alterung der Bevölkerung machen neue Kompetenzen und neue Lösungen erforderlich. Die Gemeinden, die aufgrund ihrer Grösse oder ihrer mangelnden Anpassungsfähigkeit auf die Dauer nicht mehr über die nötigen Kompetenzen verfügen, d.h. die Gemeinden, die nicht mehr für das Gemeinwohl ihrer Einwohner sorgen können, werden in ihrer jetzigen Form nicht überleben können.

Die Weisungen und Empfehlungen werden so verfasst werden, dass die Oberamtspersonen die *Disparitäten* unter den Gemeinden des Bezirks aufzeigen können, dies gemessen an der individuellen Erfüllung von Anforderungen, die namentlich in der Kantonsverfassung enthalten sind. Die Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse wird die Mitarbeit der Gemeinden erfordern. Es wird zum Beispiel gefragt werden, ob die Gemeinde in einem bestimmten, von der Kantonsverfassung erwähnten Bereich tätig ist oder nicht, und gegebenenfalls, worin ihre Tätigkeit besteht. Um den Autonomiegrad bei der Wahrnehmung der Aufgabe zu eruieren, könnte man beispielsweise die Frage stellen, ob die Aufgabe an einen Dritten delegiert ist, oder ob sie von einem Gemeindeverband ausgeübt wird oder durch die Gemeinde selbst usw. Schliesslich wird sich die Oberamtsperson bezüglich der Entwicklung der gemachten Feststellungen äussern können. Dabei wird es darum gehen, ob Hinweise für die Annahme bestehen, dass die Gemeinde in der nächsten Zeit eine Aufgabe ausüben wird, die sie gegenwärtig nicht wahrnimmt, und welches der organisatorische Rahmen für die Übernahme dieser Aufgabe sein wird (Verbesserung der Lage der Gemeinde).

In diesem Zusammenhang kann man anfügen, dass der Kanton Graubünden kürzlich ein System eingeführt hat, mit dem ungefähr fünfzehn Parameter der Gemeinde überprüft und miteinander verglichen werden. Im Jahr 2009 sind im Tessin die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung eines Fusionsplans in die öffentliche Vernehmlassung geschickt worden. Der Plan betrifft die Gesamtheit des Kantonsgebiets, das in Fusions Szenarien aufgeteilt wird, und enthält für jedes Szenarium eine Beschreibung (<http://www4.ti.ch/?id=911>, unter der Rubrik «Aggregazioni [Legge]»).

Artikel 5

Die Oberamtsperson evaluiert für jede Gemeinde ihres Bezirks bestehende und zukünftige Stärken und Schwächen. Die Schlussfolgerungen dieser Evaluation sollten es ermöglichen, die Bereiche aufzuzeigen, für die Handlungsbedarf besteht, und jene, die ein bestimmtes Potential aufweisen. Anschliessend verbindet die Ober-

amtsperson die Stärken und Schwächen der Gemeinden auf optimale Art. Diese Verbindungen von Stärken und Schwächen müssen auf jeden Fall den in Artikel 2 definierten Zielsetzungen entsprechen, d.h. die Situation der Gemeinden muss sich durch den Zusammenschluss verbessern. Ausserdem müssen sie es erlauben, die Disparitäten der Gemeinden im Bezirk zu vermindern.

Schliesslich legt die Oberamtsperson in einem Entwurf des Fusionsplans dar, wie die Stärken und Schwächen der Gemeinden am besten verbunden werden können. Aufgrund der Feststellung, dass zahlreiche Gemeinden des Kantons langfristig nicht alle konstitutionellen Anforderungen erfüllen, um im örtlichen Bereich für das Gemeinwohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner sorgen zu können, muss der Fusionsplan folglich alle Gemeinden umfassen.

Der Fusionsplan enthält alle für den Bezirk vorgeschlagenen Fusionsprojekte, die durch die Perimeter definiert sind. Jede Gemeinde ist nur an einem Fusionsprojekt beteiligt. Mit dem Einverständnis der Direktion können die Oberamtspersonen eine Gemeinde jedoch ausnahmsweise zwei Projekten zuweisen.

Alle Gemeinden des Bezirks werden auf die gleiche Weise analysiert und behandelt, aber die gegenwärtigen und zukünftigen örtlichen Anforderungen werden ebenfalls berücksichtigt. Für diese Arbeit nutzt die Oberamtsperson weitgehend ihre Kenntnisse des Bezirks und der Gemeinden sowie ihr Ermessen. Wurden gewisse Elemente des Fusionsplans nicht erstellt, so verfügt die Direktion über die Zuständigkeit, die notwendigen Informationen – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – anhand von vorhandenen Unterlagen hinzuzufügen.

Die Entwürfe der Fusionspläne der Oberamtspersonen umfassen die Gesamtheit der auf kantonaler Ebene vorgeschlagenen Zusammenschlüsse.

Die Frist für das Einreichen der Fusionspläne bei der Direktion beträgt sechs Monate und kann nicht verlängert werden. In dieser Hinsicht ist zu erwähnen, dass bestimmte Oberamtspersonen – schon seit der öffentlichen Vernehmlassung des Gesetzesentwurfes oder noch früher – vertiefte Überlegungen angestellt haben bezüglich des Perimeters der Gemeinden in ihrem Bezirk, weshalb diese Frist als ausreichend eingestuft wird.

Artikel 6

Ein Fusionsprojekt, das die Gemeindeautonomie stärkt, die Leistungsfähigkeit der Gemeinde steigert und nunmehr eine wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinde ermöglicht, soll nicht einzig und allein an der Tatsache scheitern, dass die andere fusionswillige Gemeinde oder die anderen fusionswilligen Gemeinden ausserhalb des Bezirks liegen. Das öffentliche Interesse an einer besseren Funktionsweise einer Gemeinde fällt auf jeden Fall mehr ins Gewicht als die Beibehaltung der gegenwärtigen Bezirksgrenzen. Gegebenenfalls beschliesst der Grosse Rat über die Neuabgrenzung der betreffenden Bezirke (Art. 142 GG).

Artikel 7

Sobald der Direktion die Fusionspläne vorliegen, teilt sie den Oberamtspersonen mit, innerhalb welcher Frist sie jedes Projekt den versammelten Gemeinderäten der davon betroffenen Gemeinden vorstellen müssen. Anschliessend wird jedem Gemeinderat eine von der Direktion festgelegte Frist eingeräumt, während der er zu

den Feststellungen und Vorschlägen der Oberamtsperson Stellung nehmen kann. Nachdem sie die Stellungnahmen der Gemeinden und einen allfälligen Kommentar der Oberamtsperson erhalten hat, leitet die Direktion die Fusionspläne an den Staatsrat zur Genehmigung weiter.

Mit vorgängiger Zustimmung der Oberamtsperson oder in deren Anwesenheit informiert jeder Gemeinderat die Bevölkerung und die Gemeindelegislative über alle Gesichtspunkte des entsprechenden Fusionsprojekts. Die Informationen sind auch den Einwohnerinnen und Einwohnern anderer Gemeinden zugänglich. Das Ziel ist, dass sich die Bürgerinnen und Bürger aufgrund konkreter Feststellungen, Schlussfolgerungen und Vorschlägen der Behörden ihre eigene Meinung bilden können. Grundsätzlich erfolgen die Information und der Zugang zu den Dokumenten nach der Genehmigung des Fusionsplans durch den Staatsrat.

Das Recht der Mitglieder der Gemeindelegislative, an der Information gemäss Artikel 7 Abs. 4 teilzunehmen (namentlich auch das Recht, Fragen zu stellen und Vorschläge zu machen), wie auch das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten sind unabhängig von der Befugnis, formell ein konkretes Fusionsverfahren vorzuschlagen. Gemäss dem Gesetz über die Gemeinden «kann ein Zusammenschluss von Gemeinden vom Staatsrat, von der Gemeindeversammlung auf Antrag eines Bürgers (Art. 17 Abs. 1), vom Generalrat auf Antrag eines seiner Mitglieder (Art. 51^{bis} und 17 Abs. 1), vom Gemeinderat oder einem Zehntel der Aktivbürger verlangt werden» (Art. 133a GG).

Artikel 8

Bei Bedarf kann die Direktion in ihren Bericht auch Vorschläge für Gemeinden aufnehmen, die allein geblieben sind.

Gleichzeitig könnte ein allfälliger, alle Erwartungen übertreffender Erfolg der Förderung Anlass geben zu Vorschlägen im Zwischenbericht, wie bei einer vorzeitigen Ausschöpfung des Fonds zu verfahren ist.

Artikel 9

Wie der Fusionsplan ist auch die Finanzhilfe ein zentrales Element des Vorhabens.

Diese Hilfe wird allen aus einem Zusammenschluss hervorgegangenen Gemeinden ausgerichtet, sofern die neue Gemeinde keine Gemeinde eines anderen Kantons umfasst. In diesem Fall regelt der Staatsrat die Finanzhilfe für die zusammengeschlossene Gemeinde individuell (Art. 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurfes).

Es besteht kein Anspruch auf Erhalt einer Finanzhilfe, was dem Subventionsgesetz vom 17. November 1990 (Art. 12 SubG; SGF 616.1) entspricht. Diese Bestimmung würde namentlich dann zur Anwendung gelangen, wenn die Mittel des Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Art. 14 Abs. 4 des Gesetzesentwurfes) frühzeitig erschöpft wären und darüber hinaus kein Beschluss über eine zusätzliche Finanzierung gefasst würde.

Artikel 10

In Anbetracht dessen, dass jede freiburgische Gemeinde an einem Fusionsprojekt beteiligt ist, wird vorgeschlagen, jeder Gemeinde – entsprechend ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung – einen Betrag zuzuteilen, der im Fall eines

Zusammenschlusses ausbezahlt wird. Für diese Dotation wird der Ausdruck «Grundbetrag» verwendet.

Dieser Grundbetrag wird durch einen Multiplikator vervielfacht, der auf alle früheren Gemeinden angewendet wird, sofern die neue Gemeinde drei oder mehr frühere Gemeinden umfasst. Der Multiplikator wird proportional zur Anzahl Gemeinden, die sich zusammenschliessen, erhöht und zwar nach dem folgenden Schema:

Beispiel 1

Der Fusionsplan sieht ein Fusionsprojekt mit den Gemeinden W (500 Einwohnerinnen und Einwohner), X (1000), Y (1500) und Z (2000) vor. Wie hoch würde die Finanzhilfe ausfallen?

a) X, Y und Z schliessen sich zusammen

Gemeinde	Grundbetrag	Multiplikator	Total
«X»	200 000	1,1	220 000
«Y»	300 000	1,1	330 000
«Z»	400 000	1,1	440 000
«X+Y+Z»			990 000

b) W, X, Y und Z schliessen sich zusammen

Gemeinde	Grundbetrag	Multiplikator	Total
«W»	100 000	1,2	120 000
«X»	200 000	1,2	240 000
«Y»	300 000	1,2	360 000
«Z»	400 000	1,2	480 000
«W+X+Y+Z»			1 220 000

Mit fünf Gemeinden wäre der Multiplikator bei 1,3, das heisst 30% mehr als der Grundbetrag.

Artikel 11

Gemäss dem vorliegenden Projekt beträgt der Grundbetrag für jede Gemeinde 200 Franken multipliziert mit der Bevölkerungszahl. Das frühere Dekret sah für jede fusionierende Gemeinde noch einen Betrag von 400 Franken vor, der aber mit der nach dem Kehrwert ihres Finanzkraftindex gewichteten Bevölkerungszahl multipliziert wurde. Es ist wünschenswert, dass der nach dem vorliegenden Gesetz ausgerichtete Betrag nur ausnahmsweise die Finanzhilfe übersteigt, die die Gemeinden erhalten hätten, sofern sie sich unter dem früheren Dekret zusammengeschlossen hätten. Weiter wird das Finanzausgleichssystem mit der Einführung des neuen IFAG, das am 1. Januar 2011 in Kraft tritt, vollständig revidiert. Eine Evaluation seiner Wirkungen wird spätestens per 2013 vorgenommen. Deshalb ist es nicht zweckmässig, während der Übergangsperiode von einem Ausgleichssystem zum anderen ein gewichtendes Element zu verwenden, wie dies noch beim früheren Dekret der Fall war.

Da die Frist für das Einreichen eines Gesuchs um Finanzhilfe (Art. 14 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs) relativ kurz ist (bis am 31. Dezember 2014; Art. 18 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs), ist es nicht notwendig, die Bevölkerungszahl auf den Zeitpunkt neu zu berechnen, an dem die betroffenen Gemeinden den Entwurf einer Fusionsvereinbarung einreichen, so wie dies das frühere Dekret noch vorsah. Dass diese Zahl während der ganzen Gültigkeitsdauer des Gesetzes gleich bleibt, bietet eine bestimmte Gewähr, dass die Gemeinden von einem Betrag profitieren, der nicht revidiert wird.

Während das frühere Dekret den Höchstwert auf 1500 Einwohner festlegte, sieht der vorliegende Entwurf eine Bevölkerungszahl von 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern vor. Diese Massnahme ermöglicht es gleichermassen, die grossen Gemeinden in das vorliegende Förderungssystem einzubeziehen, wie ihnen auch eine Finanzhilfe zu gewähren, die sich mit jener für die kleineren Gemeinden vergleichen lässt. Die deutliche Ablehnung der Finanzhilfe für die Fusion zwischen der Stadt Luzern und der Agglomerationsgemeinde Littau im Rahmen der kantonalen Volksabstimmung zeigt auf, dass es ein separates Finanzierungssystem für urbane Gemeinden und Agglomerationsgemeinden wahrscheinlich sehr schwierig hätte, akzeptiert zu werden.

Artikel 12

Wie schon gesagt, kann der Grundbetrag durch einen Multiplikator vervielfacht werden. Dieser trägt der Anzahl Gemeinden eines verwirklichten Zusammenschlusses Rechnung und fungiert so als Katalysator mit dem Ziel, die Durchschnittsgrösse der freiburgischen Gemeinde von gegenwärtig 1599 Personen bedeutend zu erhöhen (Durchschnittsgrösse der schweizerischen Gemeinden: ungefähr 3000 Personen).

Beispiel 2

Die Gemeinden X (2000 Einwohnerinnen und Einwohner) und Z (4500) sind im Bezirk «Nord» gelegen, die Gemeinden A (800) und B (1200) im Bezirk «West». Der Fusionsplan «Nord» sieht den Zusammenschluss der Gemeinden X und Z vor. Obwohl sie durch ein anderes Fusionsprojekt betroffen sind, mit dem die Ziele von Artikel 2 (Autonomie, Leistungsfähigkeit, Leistungserstellung) genauso gut erreicht werden können, erkennen die Gemeinden A und B, dass sie mit ihrem Zusammenschluss mit X und Z über diese Zielsetzungen hinausgehen und an der Bildung eines wichtigen Zentrums teilhaben können, das durch einen beträchtlichen Betrag gefördert wird.

Gemeinde	Grundbetrag	Multiplikator	Total
«A»	160 000	1,2	192 000
«B»	240 000	1,2	288 000
(A+B = 400 000)			
«X»	400 000	1,2	480 000
«Z»	900 000	1,2	1 080 000
(X+Z = 1 300 000)			
«A-B-X-Z»			2 040 000

Vier Gemeinden bedeuten für das Vorhaben einen Zuwachs von 20% (Multiplikator 1,2), während es bei einem Szenarium von zwei Zusammenschlüssen von je zwei Gemeinden zu keiner Vervielfachung geführt hätte.

Artikel 13

Dieser Artikel verdeutlicht, dass jede ehemalige Gemeinde nur ein einziges Mal in den Genuss der vom Gesetz gewährten Hilfe kommen kann. Hingegen muss der Fall einer Gemeinde erklärt werden, die sich später einer neuen Gemeinde anschliesst, welche die Finanzhilfe gestützt auf dieses Gesetz bereits erhalten hat:

Beispiel 3

Der Fusionsplan sieht ein Fusionsprojekt vor, das die Gemeinden U, X, Y und Z umfasst. Zunächst haben sich die

Gemeinden X, Y und Z zusammengeschlossen und eine Finanzhilfe erhalten, während die Gemeinde U beschlossen hatte, sich am Zusammenschluss nicht zu beteiligen. Nach einer Bedenkzeit ändert die Gemeinde U (750 Einwohner) ihre Meinung und will nun mit der Gemeinde «X-Y-Z» fusionieren, mit Wirkung spätestens per 1. Januar 2016.

Gemeinde	Grundbetrag	Multiplikator	Total
«U»	150 000	– ¹⁾	150 000
«X+Y+Z»	– ²⁾		
«X+Y+Z+U»			150 000

¹⁾ Die Gemeinde «U» schliesst sich mit nur einer Gemeinde zusammen, das heisst mit «X-Y-Z». Deshalb kommt der Multiplikator nicht zum Tragen.

²⁾ Die Finanzhilfe wird für jede fusionierende Gemeinde nur einmal gewährt.

Aus Solidariätsgründen dürfen diejenigen Gemeinden, die gemäss dem früheren Dekret von einer Finanzhilfe profitiert haben, von der Finanzhilfe nach dem vorliegenden Gesetz nicht ausgeschlossen werden. Ganz im Gegenteil: Angesichts ihrer Erfahrungen in diesen Belangen verfügen diese Gemeinden vielleicht über ausgezeichnete Kenntnisse, um einen Zusammenschluss grösseren Ausmasses zu realisieren, was den Zielen der Motion Boivin/Haenni und dieses Gesetzes vollkommen entsprechen würde.

Artikel 14

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen von Artikel 8 des früheren Dekrets. So kommt der Betrag der Finanzhilfe bereits im Vereinbarungsentwurf vor. Sobald die betroffenen Gemeinden über den Zusammenschluss befunden und die Fusionsvereinbarung angenommen haben, wird diese dem Kanton zur Genehmigung weitergeleitet (Art. 134d Abs. 5 GG). Die nach dem Datum des generalrätlichen Beschlusses gestaffelte Ausrichtung hat zum Ziel, diejenigen Gemeinden, die die Fusionsvereinbarung innert 90 Tagen noch dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreiten müssen (Art. 134d Abs. 4 GG), nicht zu benachteiligen. Hingegen wird bei Gesuchen um Finanzhilfe, die eventuell schon vor der Volksabstimmung eingereicht wurden, das Verfahren ausgesetzt, bis das Resultat der Abstimmung bekannt ist.

Artikel 15

Der neue Gesamtbetrag liegt jetzt bei 38 Millionen Franken (vorher 30 Millionen Franken) aufgrund der anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens mehrheitlich erhaltenen Antworten. Der Entwurf berücksichtigt so den sich abzeichnenden Willen, den Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse mit mehr Mitteln zu dotieren.

Die genannte Ziffer beruht auf einer Simulation einer bestimmten Anzahl Gemeindezusammenschlüsse, die es erlauben, die Ziele der Motion Boivin/Haenni zu erreichen. Definierte Perimeter, die einen hohen Prozentsatz der heutigen Gemeinden betreffen, sind Bestandteil dieser Simulation. Allerdings weiss man logischerweise nicht, in welchem Ausmass sich diese Projekte tatsächlich verwirklichen werden, ob sie gleich viele Gemeinden umfassen und diejenigen, die «vorgesehenen» sind, und, davon ausgehend, welche Rolle der Multiplikator bezüglich der Anzahl sich zusammenschliessender Gemeinden einnehmen wird.

Da die Simulation, die die Ziele der Motion Boivin/Haenni erreicht, ungefähr 38 Millionen Franken beinhaltet, ist es nicht nötig, den Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse mit noch mehr Mitteln auszustatten, wie dies anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung gefordert worden war. Es drängt sich auch nicht auf, zusätzliche Fonds zu öffnen (der eine zu 20 Millionen Franken, der andere zu 50 Millionen Franken), wovon jeder einer bestimmten Gemeindekategorie dienen würde, abhängig von der Bevölkerungszahl oder von topographischen Kriterien, was ausserdem ein sehr kompliziertes System wäre und Ungleichheiten schaffen würde.

Es gilt zu betonen, dass der Gesamtbetrag selbstverständlich von den im Gesetzesentwurf festgelegten Parametern abhängt, nämlich:

- vom Grundbetrag von 200 Franken pro Gemeinde multipliziert mit der Zahl ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, plafoniert auf 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner;
- vom um 0,1 erhöhten Multiplikator, der im Vergleich zu einem Zusammenschluss von zwei Gemeinden jeder zusätzlichen Gemeinde Rechnung trägt.

Der Schlüssel für die Verteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden ist identisch mit demjenigen in Artikel 1 des früheren Dekrets. Die Beteiligung respektiert den verfassungsmässigen Grundsatz, der (unter anderem) besagt, dass die Gemeinde, zwecks Erfüllung ihrer Aufgaben, auch für die Finanzierung der besagten Aufgaben verantwortlich ist (Art. 81 Abs. 1 KV). Nun besteht ja eine der grundlegenden Aufgaben der Gemeinde darin, sich eine Struktur zu geben, sich zu organisieren und die getroffene Wahl kontinuierlich zu überprüfen, damit sie auf der Höhe der gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen ist. In diesem Zusammenhang muss die Fusion also als strukturelle und organisatorische Massnahme gesehen werden.

Ein Verteilschlüssel nach «Mass», so wie er in der öffentlichen Vernehmlassung vorgeschlagen wurde, um verschiedenen Konstellationen Rechnung zu tragen, wurde aus Gründen, die im Bericht zum Postulat Schoenenweid/Siggen (Ziff. 5.2.) dargelegt sind, nicht angenommen.

Sofern alle verfügbaren Mittel des Fonds verwendet werden, beläuft sich der Gesamtbetrag zulasten der Gemeinden auf 11,4 Millionen Franken, unterteilt in sechs Jahrestanchen (1,9 Millionen Franken pro Jahr); der Gesamtbetrag zulasten des Staats beträgt demnach 26,6 Millionen Franken, in gleicher Weise unterteilt (4,433 Millionen Franken pro Jahr).

Artikel 16

Das Kriterium der Zahl der zivilrechtlichen Bevölkerung zur Berechnung des individuellen Grundbetrages der Finanzhilfe (Art. 11 des Gesetzesentwurfs) ist ebenfalls massgeblich als Schlüssel zwecks Verteilung des Aufwands auf die Gemeinden. Diese Zahl bleibt während der gesamten Geltungsdauer des Gesetzes gleich.

Mit dem Ziel, besser auf die Bedürfnisse der grösseren Gemeinden des Kantons einzugehen, wurde der Gesetzesentwurf im Vergleich zum Gesetzesvorentwurf verbessert in dem Sinne, als die Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern sich am Fonds zur Förderung der Zusammenschlüsse nunmehr mit einem Betrag beteiligen, der auf 10 000 Personen limitiert ist (vorher keine Begrenzung).

Artikel 17: Artikel 142a GG (neu)

Dieser neue Artikel wird angewendet auf die vertraglichen Verpflichtungen, das heisst auf jeden Gegenstand, der – ausserhalb der Wirkungen der Fusion betreffend die Übergangsordnung, den Namen und das Wappen, die Ortsbürger und das Vermögen, die Gemeindefestsetzungen und die Bezirksgrenzen – in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt und der eine Verpflichtung enthält, die die neue Gemeinde bindet.

Ganz allgemein ist die Vereinbarung nun nicht mehr unbestimmt lange gültig, sondern die Gültigkeit der der neuen Gemeinde auferlegten Verpflichtungen muss zeitlich befristet werden. Diese Regel respektiert so den Grundsatz, wonach die Tätigkeiten der öffentlichen Körperschaften (zu ihnen gehören auch die Fusionsvereinbarungen) die nachhaltige Entwicklung (der Gemeinde) nicht behindern dürfen, zumal die nachhaltige Entwicklung als Staatsziel auf Verfassungsebene gilt (Art. 3 Abs. 1 Bst. h KV). Mit der Annahme einer Vereinbarung über den Zusammenschluss regeln die Gemeinden eindeutig *gegenwärtige* Bedürfnisse. Von nun an müssen sie auch *zukünftigen* Bedürfnissen und Entwicklungen Rechnung tragen und es spätestens der nächsten Generation überlassen, über die in der Vereinbarung figurierenden Verpflichtungen zu entscheiden: Deshalb kann die Gültigkeit einer Verpflichtung in der Vereinbarung die Dauer von 20 Jahren auf keinen Fall überschreiten.

Da die finanzielle Situation einer Gemeinde sich sehr schnell entwickeln und gewichtige Auswirkungen für die gesamte Bevölkerung zeitigen kann, dürfen die Bestimmungen in der Vereinbarung, soweit sie sich auf die Steuern und andere öffentliche Abgaben beziehen, keine zeitliche Beschränkung vorschreiben, damit sie schnell revidiert werden können.

Weiter ist zu bemerken, dass die Gemeinden nicht die Möglichkeit haben, in der Vereinbarung eine ausser Kraft getretene Bestimmung durch eine andere Bestimmung (identisch oder abgeändert) zu ersetzen. Eine Vereinbarung wird immer zwischen mindestens zwei Parteien abgeschlossen und vorliegend gibt es vom Zeitpunkt des Zusammenschlusses an nur eine Gemeinde. Konsequenterweise «verliert» eine Fusionsvereinbarung mit der Zeit alle Verpflichtungen im oben erwähnten Sinne, sei es durch Ablauf der Gültigkeitsdauer, sei es durch Aufhebung (vgl. unten).

Artikel 17: Artikel 142b GG (neu)

Das zuständige Gemeindeorgan kann die Gelegenheit wahrnehmen, eine in der Vereinbarung enthaltene Verpflichtung aufzuheben, noch bevor diese ausser Kraft tritt. Diese Norm trägt der möglichen Entwicklung der Umstände oder einer neuen Interessengewichtung Rechnung, die effektiv die vorzeitige Aufhebung einer bestimmten Verpflichtung nach sich ziehen können, damit das Gemeinwohl gewährleistet ist. Diese Möglichkeit der Aufhebung gilt auch für alle Fusionsvereinbarungen, die zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes schon bestehen.

Wie erwähnt, kann eine aufgehobene Bestimmung nicht durch eine andere Bestimmung in der Vereinbarung ersetzt werden.

Zum Schutz einer allfälligen Minderheit von Bürgern, für die die fragliche Verpflichtung in die Fusionsvereinbarung integriert wurde, muss der Entscheid mit einer

Mehrheit von drei Vierteln der gültigen Stimmen gefällt werden. Das Mehr von drei Vierteln gilt bekanntlich auch, wenn es um wesentliche Änderungen der Statuten von Gemeindeverbänden geht – dort ebenfalls, um eine eventuelle Minderheit der Bevölkerung oder der Gemeinden zu schützen.

Aus den schon genannten Gründen ist das qualifizierte Mehr von drei Vierteln der gültigen Stimmen nicht erforderlich, wenn es um allfällige Verpflichtungen betreffend die Steuern und die anderen öffentlichen Abgaben geht.

Der Gegenstand, den die durch Beschluss aufgehobene Verpflichtung geregelt hatte, untersteht wieder dem zuständigen Gemeindeorgan (sei es der Gemeindelegislative, sei es dem Gemeinderat). Wenn dieses Organ abschliessend den Gegenstand in einer bestimmten Weise regeln möchte, muss es einen *zweiten* Beschluss treffen, nachgängig zum Beschluss, die vertragliche Verpflichtung aufzuheben. Es ist dieser zweite Beschluss, der dem fakultativen Referendum in denjenigen Gemeinden untersteht, die über einen Generalrat verfügen, und dies unter der Voraussetzung, dass der Beschluss eines der in Artikel 52 GG erwähnten Themen betrifft – eine Bestimmung, die diejenigen Themen aufzählt, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Aus diesem Grund ist es nicht nötig, schon den Aufhebungsbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Eine Genehmigung des Aufhebungsbeschlusses durch eine kantonale Behörde ist nicht vorgesehen, weil sie gegebenenfalls in Frage gestellt sein könnte durch ein Rechtsverfahren im Anschluss an eine Beschwerde eines Aktivbürgers gegen diesen Beschluss (Art. 154 Abs. 1 GG).

In diesem Zusammenhang wird ausserdem daran erinnert, dass Artikel 20 des Gesetzes über die Gemeinden anwendbar ist: Vorliegend ist es in den ersten drei Jahren nach Annahme der Fusionsvereinbarung einzig und allein dem Gemeinderat vorbehalten, der Gemeindelegislative die Aufhebung einer vertraglichen Verpflichtung vorzuschlagen.

Artikel 18

Das Verfahren zur Speisung des Fonds entspricht demjenigen des früheren Dekrets. Falls der Erfolg alle Erwartungen übersteigt, könnte eine zusätzliche Finanzierung ins Auge gefasst werden, sofern die Mittel des Fonds sich als ungenügend erweisen.

Das Gesuch um Finanzhilfe für einen beabsichtigten Zusammenschluss muss spätestens am 31. Dezember 2014 eingereicht sein und muss einen von den Gemeinderäten der interessierten Gemeinden unterzeichneten Vereinbarungsentwurf enthalten. Insofern diese beiden Bedingungen erfüllt sind, können sich die Gemeindeversammlungen und die Generalräte bis spätestens am 30. Juni 2015 zur Fusionsvereinbarung aussprechen. Es ist daran zu erinnern, dass – wenn ein Generalrat den Zusammenschluss am 30. Juni 2015 annehmen würde – die Stimmberechtigten spätestens 90 Tage später abstimmen müssten (Art. 134d Abs. 4 GG).

Dank der Vernehmlassung zum Vorentwurf konnten alle Gemeinden ab Juli 2009 von der Absicht des Staatsrats Kenntnis nehmen, für solche Fusionen Finanzhilfen zu gewähren, die gegebenenfalls vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes wirksam werden (unter Vorbehalt eines allfälligen entgegenstehenden Entscheids des Grossen Rats). Somit wurde jeder Gemeinde Gelegenheit

gegeben, ab Herbst 2009 einen Fusionsprozess vorzubereiten mit der Gewissheit, dass das Inkrafttreten des zukünftigen Gesetzes nicht unbedingt abgewartet werden muss, um mit den Arbeiten beginnen zu können. In der Zwischenzeit haben tatsächlich gewisse Gemeinden die Initiative ergriffen, mit ihren Partnerinnen im Hinblick zwecks Erarbeitung einer Fusionsvereinbarung und im Hinblick auf die Entscheide der Gemeindelegislativen einen Zeitplan zu erstellen.

Im Allgemeinen dauert ein Fusionsprozess höchstens zwei Jahre, ganz ausnahmsweise drei Jahre. Konsequenterweise muss die Fördermassnahme gestützt auf das vorliegende Gesetz Anfang 2016 (letztes Datum des Inkrafttretens der Fusion) ihren Abschluss finden und nicht später. Eine allzu lange Gültigkeitsdauer steht im Widerspruch zum Willen, die Fusionsvorhaben rasch voranzubringen.

Der letzte im Kanton Freiburg durchgeführte Zusammenschluss von Gemeinden kam noch in den Genuss der im früheren Dekret verankerten Finanzhilfe. Seither hat kein Zusammenschluss mehr stattgefunden und es ist möglich, dass seit einiger Zeit vorbereitete Zusammenschlüsse verwirklicht werden, bevor das Gesetz in Kraft tritt. Aus Gründen der Gleichberechtigung kommen diese Zusammenschlüsse ebenfalls in den Genuss einer Finanzhilfe, weshalb es vorgesehen ist, dass das entsprechende Gesuch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, sofern dieses später ist als am 1. Januar 2011, eingereicht werden kann.

Artikel 19

Da die Änderungen des Gesetzes über die Gemeinden in einem Gesetz mit beschränkter Dauer figurieren, ist es nötig zu verdeutlichen, dass das Ablaufdatum sie nicht betrifft.

Das vorliegende Gesetz untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum gestützt auf Artikel 46 Abs. 1 Bst. a KV.

Das Vorhaben bewirkt eine einmalige kantonale Ausgabe. Artikel 15 des Gesetzesentwurfes ist zu entnehmen, dass der Anteil des Staats 26,6 Millionen Franken beträgt. Für die Grenzwerte des Finanzreferendums ist auf Artikel 46 Abs. 1 Bst. b KV Bezug zu nehmen. Diese Bestimmung sieht vor, dass 6000 Stimmberechtigte eine Volksabstimmung verlangen können über Erlasse des Grossen Rats, die eine Nettoausgabe zur Folge haben, die $\frac{1}{4}\%$ der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (fakultatives Referendum).

Gemäss der Verordnung zur Bezifferung bestimmter, mit der letzten Staatsrechnung zusammenhängender Beträge wird der Grenzwert von gegenwärtig 8 283 734.47 Franken (was $\frac{1}{4}\%$ der Staatsausgaben der Rechnung 2009 entspricht) für das fakultative Referendum erreicht, währenddem der Grenzwert des obligatorischen Referendums von gegenwärtig 33 134 937.87 Franken (entspricht 1% der Ausgaben der Rechnung 2009) nicht überschritten würde. Folglich ist das Vorhaben, so wie es vorgeschlagen wird, dem fakultativen Finanzreferendum zu unterstellen.

Loi

du

relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 135 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 21 septembre 2010;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Objet et champ d'application

¹ La présente loi définit notamment les objectifs de l'encouragement aux fusions volontaires de communes ainsi que les moyens mis à disposition par l'Etat et les communes.

² La procédure de fusions de communes est régie par la loi sur les communes (LCo).

³ En cas de fusion intercantonale, le Conseil d'Etat convient avec le canton concerné des règles à appliquer et approuve les accords de collaboration (art. 132 al. 2 LCo). La présente loi est applicable à titre supplétif. Les dispositions fédérales restent réservées.

Art. 2 Objectifs de l'encouragement aux fusions

L'encouragement aux fusions de communes vise les objectifs suivants:

- a) renforcement de l'autonomie communale;
- b) accroissement des capacités des communes;

Gesetz

vom

über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 135 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 21. September 2010;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz legt namentlich die Ziele fest, die mit der Förderung der freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse erreicht werden sollen, und bestimmt die Mittel, die vom Staat und von den Gemeinden dafür zur Verfügung gestellt werden.

² Das für Gemeindezusammenschlüsse anwendbare Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Gemeinden (GG).

³ Für einen Gemeindezusammenschluss über die Kantonsgrenzen hinweg vereinbart der Staatsrat mit dem betreffenden Kanton die anwendbaren Regeln und genehmigt die Abkommen über die Zusammenarbeit (Art. 132 Abs. 2 GG). Dieses Gesetz ist subsidiär anwendbar. Die Bestimmungen des Bundes bleiben vorbehalten.

Art. 2 Ziele der Förderung von Zusammenschlüssen

Die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse soll:

- a) die Gemeindeautonomie stärken;
- b) die Leistungsfähigkeit der Gemeinden steigern;

c) accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux.

Art. 3 Conseil et assistance

¹ En cas de besoin, le préfet, le Service chargé des communes (ci-après: le Service) et les autres instances cantonales conseillent les communes désireuses de fusionner.

² Cette assistance est en principe accordée à titre gratuit.

Art. 4 Plan de fusions
a) Principe

¹ Les fusions de communes sont proposées sur la base d'un plan de fusions établi dans chaque district.

² La Direction en charge des communes (ci-après: la Direction) édicte des directives et recommandations applicables à l'élaboration des plans de fusions.

Art. 5 b) Elaboration

¹ Le préfet soumet toutes les communes de son district à un examen afin de déterminer, pour chacune d'entre elles, dans quelle mesure elles satisfont aux exigences énoncées à l'article 2. Il élabore un projet de plan de fusions englobant toutes les communes sur la base de cette évaluation.

² Dans un délai maximal de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, il présente à la Direction un rapport contenant le résultat des évaluations réalisées, ses conclusions et son projet de plan de fusions.

³ Après consultation des autres Directions du Conseil d'Etat, la Direction peut:

- a) demander au préfet d'approfondir certains aspects de l'évaluation, des conclusions et du projet de plan de fusions présenté;
- b) compléter le projet de plan de fusions sur la base des documents existants.

Art. 6 c) Plusieurs districts

¹ Le projet de plan de fusions signale d'éventuelles possibilités de fusions avec une ou des communes d'un district voisin.

² Les communes et les préfets des districts voisins collaborent.

c) dazu beitragen, dass die Gemeinden wirksame und kostengünstige Leistungen erbringen können.

Art. 3 Beratung und Unterstützung

¹ Die fusionswilligen Gemeinden werden bei Bedarf von der Oberamtsperson, von dem für die Gemeinden zuständigen Amt (das Amt) und den übrigen kantonalen Instanzen beraten.

² Diese Unterstützung ist grundsätzlich kostenlos.

Art. 4 Fusionsplan
a) Grundsatz

¹ Für jeden Bezirk wird ein Fusionsplan ausgearbeitet, der die Grundlage für die Gemeindegemeinschaften bildet.

² Die für die Gemeinden zuständige Direktion (die Direktion) erlässt für die Ausarbeitung der Fusionspläne die nötigen Weisungen und Empfehlungen.

Art. 5 b) Ausarbeitung

¹ Die Oberamtsperson beurteilt alle Gemeinden seines Bezirks, um für jede einzelne zu ermitteln, in welchem Umfang sie den Anforderungen nach Artikel 2 genügt. Sie arbeitet einen Entwurf des Fusionsplans aus, der alle Gemeinden auf der Grundlage dieser Beurteilung umfasst.

² Innerhalb von höchstens sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legt die Oberamtsperson der Direktion einen Bericht vor, der das Ergebnis der Beurteilungen, die Folgerungen und den Entwurf des Fusionsplans enthält.

³ Nachdem die Direktion die übrigen Staatsratsdirektionen konsultiert hat, kann sie:

- a) von der Oberamtsperson verlangen, bestimmte Aspekte der Beurteilung, der Folgerungen und des vorgelegten Entwurfs des Fusionsplans zu vertiefen;
- b) den Entwurf des Fusionsplans auf der Basis bestehender Unterlagen vervollständigen.

Art. 6 c) Mehrere Bezirke

¹ Der Entwurf des Fusionsplans zeigt allfällige Möglichkeiten für einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Gemeinden eines angrenzenden Bezirks auf.

² Die Gemeinden und die Oberamtspersonen der angrenzenden Bezirke wirken mit.

Art. 7 d) Détermination des communes et approbation

¹ Sur mandat de la Direction, le préfet présente aux conseils communaux concernés l'évaluation, les conclusions et le projet de plan de fusions. Les conseils communaux se réunissent pour la présentation.

² Chaque conseil communal adresse au préfet sa détermination motivée sur l'évaluation, les conclusions et la ou les fusions proposées.

³ Après la consultation des communes, la Direction soumet le projet de plan de fusions avec ses recommandations au Conseil d'Etat pour approbation.

⁴ La population et le législatif communal sont informés par le conseil communal, avec l'accord préalable ou en présence du préfet, des objectifs à atteindre par la commune, de l'évaluation réalisée par le préfet, des conclusions de celui-ci, de la ou des fusions proposées ainsi que de la détermination du conseil communal. Le public a accès aux documents y relatifs.

Art. 8 e) Rapport intermédiaire

¹ Deux ans après l'approbation du plan de fusions, la Direction évalue son impact. Elle se fonde sur les constatations du préfet qui comprennent notamment:

- a) l'analyse de l'état des procédures de fusions en cours;
- b) l'analyse des projets de fusions restés sans initiative (art. 133a LCo);
- c) les conclusions.

² Le Conseil d'Etat soumet ensuite au Grand Conseil un rapport intermédiaire.

Art. 9 Aide financière

a) Principe et champ d'application

¹ L'Etat encourage les fusions volontaires par le versement d'une aide financière.

² Il n'existe aucun droit à l'obtention de l'aide financière.

Art. 7 d) Stellungnahme der Gemeinden und Genehmigung

¹ Die Direktion beauftragt die Oberamtsperson, die Beurteilung, die Folgerungen und den Entwurf des Fusionsplans dem Gemeinderat jeder betroffenen Gemeinde zu präsentieren. Der Gemeinderat jeder betroffenen Gemeinde tritt für die Präsentation zusammen.

² Jeder Gemeinderat nimmt zur Beurteilung, zu den Folgerungen und zu dem oder den vorgeschlagenen Zusammenschlüssen zuhanden der Oberamtsperson schriftlich und begründet Stellung.

³ Nach Anhören der Gemeinden unterbreitet die Direktion den Entwurf des Fusionsplans mit ihren Empfehlungen dem Staatsrat zur Genehmigung.

⁴ Der Gemeinderat informiert die Bevölkerung und die Gemeindelegislative über die von der Gemeinde zu erreichenden Ziele, über die von der Oberamtsperson vorgenommene Beurteilung, über deren Folgerungen und über den oder die vorgeschlagenen Zusammenschlüsse sowie über die Stellungnahme des Gemeinderats. Kann die Oberamtsperson bei dieser Information nicht anwesend sein, so holt der Gemeinderat vorgängig dessen Zustimmung ein. Die Öffentlichkeit hat Zugang zu den diesbezüglichen Unterlagen.

Art. 8 e) Zwischenbericht

¹ Zwei Jahre nach der Genehmigung des Fusionsplans beurteilt die Direktion dessen Auswirkungen. Sie stützt sich dabei auf die Feststellungen der Oberamtsperson, die namentlich umfassen:

- a) die Analyse des Stands der laufenden Fusionsverfahren;
- b) die Analyse der vorgeschlagenen Fusionen, bei denen keine Initiative ergriffen wurde (Art. 133a GG);
- c) die Schlussfolgerungen.

² Anschliessend unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat einen Zwischenbericht.

Art. 9 Finanzhilfe

a) Grundsatz und Geltungsbereich

¹ Der Staat fördert die freiwilligen Zusammenschlüsse durch die Ausrichtung einer Finanzhilfe.

² Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfe.

Art. 10 b) Calcul

L'aide financière correspond à la somme des montants obtenus en multipliant, pour chaque commune concernée, le montant de base individuel par le multiplicateur.

Art. 11 c) Montant de base

¹ Le montant de base s'élève à 200 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale.

² Le chiffre de la population légale retenue est celui qui est établi au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Jusqu'à l'expiration de la présente loi (art. 19), il n'est pas soumis à modification.

³ Lorsque la population d'une commune qui fusionne est supérieure à 10 000 habitants, le montant de base de la commune concernée se calcule sur une population de 10 000 personnes.

Art. 12 d) Multiplicateur

¹ Le multiplicateur équivaut à 1,0 unité.

² Lorsque deux communes fusionnent, le multiplicateur n'est pas majoré. Il est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire.

Art. 13 e) Octroi unique

L'aide financière octroyée conformément à la présente loi ne peut être accordée qu'une seule fois par commune.

Art. 14 f) Procédure

¹ Les communes qui envisagent une fusion présentent au Conseil d'Etat un projet de convention signé par les conseils communaux intéressés.

² Sur le préavis du ou des préfets, le Conseil d'Etat communique le montant provisoire de l'aide financière.

³ Une fois acceptée par les communes, la convention de fusion est transmise au Conseil d'Etat. L'approbation de la fusion est décidée par le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat.

Art. 10 b) Berechnung

Die Finanzhilfe entspricht der Summe der Beträge, die sich für jede betroffene Gemeinde aus der Multiplikation des individuellen Grundbetrags mit dem Multiplikator ergeben.

Art. 11 c) Grundbetrag

¹ Der Grundbetrag beläuft sich auf 200 Franken pro Gemeinde, multipliziert mit ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl.

² Massgeblich ist die zivilrechtliche Bevölkerungszahl im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Sie bleibt bis zum Ablauf dieses Gesetzes (Art. 19) unverändert.

³ Übersteigt die Bevölkerung einer sich zusammenschliessenden Gemeinde 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner, so berechnet sich der Grundbetrag der betreffenden Gemeinde anhand einer Bevölkerung von 10 000 Personen.

Art. 12 d) Multiplikator

¹ Der Multiplikator ist 1,0.

² Schliessen sich zwei Gemeinden zusammen, wird der Multiplikator nicht erhöht. Für jede zusätzliche Gemeinde wird er um 0,1 erhöht.

Art. 13 e) Einmalige Gewährung

Die nach diesem Gesetz ausgerichtete Finanzhilfe kann pro Gemeinde nur einmal gewährt werden.

Art. 14 f) Verfahren

¹ Die einen Zusammenschluss anstrebenden Gemeinden legen dem Staatsrat einen von den betreffenden Gemeinderäten unterzeichneten Vereinbarungsentwurf vor.

² Nach Stellungnahme der Oberamtsperson oder der Oberamtspersonen gibt der Staatsrat den provisorischen Betrag der Finanzhilfe bekannt.

³ Ist die Fusionsvereinbarung von den Gemeinden genehmigt worden, so wird sie dem Staatsrat weitergeleitet. Über die Genehmigung der Vereinbarung entscheidet der Grosse Rat auf Antrag des Staatrats.

⁴ L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion, dans les limites des moyens du Fonds d'encouragement aux fusions de communes. Le versement suit l'ordre des décisions des assemblées communales ou des conseils généraux approuvant la convention de fusion.

⁵ Les dispositions de la loi sur les subventions (LSub) sont réservées.

Art. 15 Financement

¹ Il est constitué un Fonds d'encouragement aux fusions de communes. Le montant global du Fonds s'élève à 38 000 000 de francs.

² Le Fonds est financé à raison de 70% par l'Etat et de 30% par l'ensemble des communes.

³ L'approvisionnement du Fonds est garanti par une contribution annuelle de l'Etat et des communes. Le Conseil d'Etat en fixe les modalités.

Art. 16 Répartition des charges entre les communes

La part mise à la charge de l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction du chiffre de la population légale fixé au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Lorsque la population d'une commune est supérieure à 10 000 habitants, la part mise à la charge de la commune concernée se calcule sur une population de 10 000 personnes.

Art. 17 Modification

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

Art. 142a (nouveau) f) Obligations conventionnelles
aa) Principe et durée de validité

¹ La convention de fusion peut prévoir des dispositions imposant des obligations à la nouvelle commune.

² La durée de validité de ces obligations est fixée dans la convention en prenant en compte les besoins et développements futurs. Elle ne peut excéder vingt ans.

³ L'alinéa 2 ne s'applique pas aux obligations relatives aux impôts ou aux autres contributions publiques.

⁴ Die Finanzhilfe wird in dem Jahr, das auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgt, im Rahmen der Mittel des Fonds zur Förderung der Gemeindegemeinschaften ausgerichtet. Die Ausrichtung geschieht nach der Reihenfolge der Entscheide der Gemeindeversammlungen oder Generalräte über die Genehmigung der Fusionsvereinbarung.

⁵ Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes (SubG) bleiben vorbehalten.

Art. 15 Finanzierung

¹ Zur Förderung der Gemeindegemeinschaften wird ein Fonds geöfnet. Der Gesamtbetrag des Fonds beläuft sich auf 38 000 000 Franken.

² Der Fonds wird zu 70% vom Staat und zu 30% von der Gesamtheit der Gemeinden finanziert.

³ Die Speisung des Fonds wird durch einen jährlichen Betrag des Staats und der Gemeinden gewährleistet. Der Staatsrat legt die Modalitäten fest.

Art. 16 Lastenverteilung unter den Gemeinden

Der Anteil zulasten der Gesamtheit der Gemeinden wird unter ihnen im Verhältnis derjenigen zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aufgeteilt, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes festgelegt ist. Übersteigt die Bevölkerung einer Gemeinde 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner, berechnet sich der Anteil zulasten der betreffenden Gemeinde anhand einer Bevölkerung von 10 000 Personen.

Art. 17 Änderung

Das Gesetz über die Gemeinden vom 25. September 1980 (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

Art. 142a (neu) f) Vereinbarte Verpflichtungen
aa) Grundsatz und Geltungsdauer

¹ Die Fusionsvereinbarung kann Bestimmungen vorsehen, die der neuen Gemeinde Verpflichtungen überbinden.

² Die Geltungsdauer dieser Bestimmungen wird in der Vereinbarung unter Berücksichtigung der zukünftigen Bedürfnisse und Entwicklungen festgelegt. Sie darf zwanzig Jahre nicht überschreiten.

³ Absatz 2 gilt nicht für Steuern oder andere öffentliche Abgaben.

Art. 142b (nouveau) bb) Abrogation

¹ L'assemblée communale ou le conseil général de la nouvelle commune peut décider d'abroger une obligation de la convention de fusion, quelle que soit la date de sa conclusion.

² La décision d'abrogation est prise à la majorité des trois quarts des suffrages valables, sous réserve de l'alinéa 3. Pour le reste, les dispositions relatives aux votes (art. 18 et 51^{bis} LCo) sont applicables.

³ La décision d'abroger une obligation relative aux impôts ou aux autres contributions publiques est prise à la majorité des suffrages valables.

⁴ La décision du conseil général concernant l'abrogation d'une obligation conventionnelle n'est pas soumise au referendum facultatif.

⁵ L'abrogation d'une obligation n'est pas soumise à approbation. La commune transmet la nouvelle teneur de la convention au Service ainsi qu'au préfet.

Art. 18 Exécution

¹ L'approvisionnement du Fonds d'encouragement aux fusions de communes débute le 1^{er} janvier 2012 et prend fin le 31 décembre 2017. Toutefois, le Conseil d'Etat pourra renoncer à l'approvisionnement du Fonds dans la mesure où il n'est pas nécessaire.

² Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent présenter leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1, au plus tard le 31 décembre 2014. Les assemblées communales et les conseils généraux doivent se prononcer sur la convention de fusion d'ici au 30 juin 2015. La fusion devra entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

³ Les demandes peuvent être présentées pour des fusions ayant lieu à partir du 1^{er} janvier 2011.

⁴ A l'échéance de la présente loi, l'éventuel excédent du Fonds sera réparti entre l'Etat et les communes au prorata de leurs participations.

Art. 19 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et expire le 31 décembre 2017. Son expiration ne concerne pas la modification de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle est également soumise au referendum financier facultatif.

Art. 142b (neu) bb) Aufhebung

¹ Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat der neuen Gemeinde kann beschliessen, eine Verpflichtung der Fusionsvereinbarung unabhängig vom Datum, an dem diese abgeschlossen wurde, aufzuheben.

² Unter Vorbehalt von Absatz 3 wird der Aufhebungsbeschluss mit Dreiviertelmehrheit der gültigen Stimmen gefasst. Im Übrigen sind die Bestimmungen über die Abstimmungen (Art. 18 und 51^{bis} GG) anwendbar.

³ Der Entscheid, eine Verpflichtung im Zusammenhang mit Steuern oder anderen öffentlichen Abgaben aufzuheben, wird mit der Mehrheit der gültigen Stimmen gefasst.

⁴ Der Entscheid des Generalrats über die Aufhebung einer vereinbarten Verpflichtung untersteht nicht dem fakultativen Referendum.

⁵ Die Aufhebung einer Verpflichtung bedarf keiner Genehmigung. Die Gemeinde übermittelt den neuen Wortlaut der Vereinbarung dem Amt und der Oberamtsperson.

Art. 18 Vollzug

¹ Die Speisung des Fonds zur Förderung der Gemeindegemeinschaften beginnt am 1. Januar 2012 und endet am 31. Dezember 2017. Der Staatsrat kann jedoch auf die Speisung des Fonds verzichten, soweit er nicht notwendig ist.

² Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben und in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen dem Staatsrat ihr Gesuch gemäss Artikel 14 Abs. 1 spätestens am 31. Dezember 2014 einreichen. Die Gemeindeversammlungen und die Generalräte müssen bis am 30. Juni 2015 über die Fusionsvereinbarung entschieden haben. Der Zusammenschluss muss spätestens am 1. Januar 2016 in Kraft treten.

³ Es können Gesuche für Zusammenschlüsse eingereicht werden, die ab dem 1. Januar 2011 stattfinden.

⁴ Bei Ablauf dieses Gesetzes wird ein allfälliger Überschuss des Fonds zwischen dem Staat und den Gemeinden im Verhältnis ihrer Beiträge aufgeteilt.

Art. 19 Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2011 in Kraft und läuft am 31. Dezember 2017 ab. Sein Ablauf betrifft die Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden nicht.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht zudem dem fakultativen Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 207

Propositions de la Commission parlementaire

Projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)

La Commission parlementaire ordinaire,

composée de Pascal Andrey, Pierre-Alain Clément, Bruno Fasel-Roggo, Josef Fasel, Christiane Feldmann, Bernadette Hänni-Fischer, Stéphane Peiry, Nadia Savary-Moser, André Schoenenweid et Roger Schuwey, sous la présidence du député André Ackermann,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 8 voix sans opposition et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme il suit :

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 207

Antrag der parlamentarischen Kommission

Gesetzesentwurf über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)

Die ordentliche parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von Grossrat André Ackermann und mit den Mitgliedern Pascal Andrey, Pierre-Alain Clément, Bruno Fasel-Roggo, Josef Fasel, Christiane Feldmann, Bernadette Hänni-Fischer, Stéphane Peiry, Nadia Savary-Moser, André Schoenenweid und Roger Schuwey

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit 8 Stimmen ohne Gegenstimme und 1 Enthaltung, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten und ihn wie folgt zu ändern:

Art. 1 Objet et champ d'application

¹ La présente loi définit notamment les objectifs de l'encouragement aux fusions volontaires de communes ainsi que les moyens mis à disposition par l'Etat ~~et les communes~~.

...

Art. 2 Objectifs de l'encouragement aux fusions

L'encouragement aux fusions de communes vise les objectifs suivants:

- a) ...;
- b) ...;
- c) accomplissement efficace des prestations communales ~~à des coûts avantageux~~.

Art. 3 Conseil et assistance

⁴ En cas de besoin, le préfet, le Service chargé des communes (ci-après: le Service) et les autres instances cantonales conseillent, à titre gratuit, les communes désireuses de fusionner.

² *Supprimé*

Art. 5 b) Elaboration

¹ Le préfet soumet toutes les communes de son district à ~~un examen~~ une analyse afin de déterminer, pour chacune d'entre elles, dans quelle mesure elles satisfont aux exigences énoncées à l'article 2. Il élabore en collaboration avec les communes un projet de plan de fusions englobant toutes les communes sur la base de cette évaluation.

...

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz legt namentlich die Ziele fest, die mit der Förderung der freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse erreicht werden sollen, und bestimmt die Mittel, die vom Staat ~~und von den Gemeinden~~ dafür zur Verfügung gestellt werden.

...

Art. 2 Ziele der Förderung von Zusammenschlüssen

Die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse soll:

- a) ...;
- b) ...;
- c) dazu beitragen, dass die Gemeinden wirksame ~~und kostengünstige~~ Leistungen erbringen können.

Art. 3 Beratung und Unterstützung

⁴ Die fusionswilligen Gemeinden werden bei Bedarf von der Oberamtsperson, von dem für die Gemeinden zuständigen Amt (das Amt) und den übrigen kantonalen Instanzen kostenlos beraten.

² *Gestrichen*

Art. 5 b) Ausarbeitung

¹ Die Oberamtsperson ~~beurteilt~~ untersucht alle Gemeinden seines Bezirks, um für jede einzelne zu ermitteln, in welchem Umfang sie den Anforderungen nach Artikel 2 genügt. Sie arbeitet in Zusammenarbeit mit den Gemeinden einen Entwurf des Fusionsplans aus, der alle Gemeinden auf der Grundlage dieser ~~Beurteilung~~ Untersuchung umfasst.

...

Art. 7 d) Détermination des communes et approbation

¹ Sur mandat de la Direction, le préfet présente aux conseils communaux concernés l'évaluation, les conclusions et le projet de plan de fusions. Les ~~conseils~~ conseillers communaux se réunissent pour la présentation.

...

⁴ ~~La population et le législatif communal~~ Le Conseil général et la population sont informés par le conseil communal, ~~avec l'accord préalable ou~~ en présence du préfet, des objectifs à atteindre par la commune, de l'évaluation réalisée par le préfet, des conclusions de celui-ci, de la ou des fusions proposées ainsi que de la détermination du conseil communal. Le public a accès aux documents y relatifs.

Art. 11 c) Montant de base

¹ ...

² ...

³ *Supprimé*

Art. 14 f) Procédure

¹ ...

² ~~Sur le préavis du ou des préfets, le~~ Le Conseil d'Etat communique le montant provisoire de l'aide financière.

³ ...

⁴ L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion, dans les limites des moyens ~~du Fonds d'encouragement aux fusions de communes mis à disposition par la présente loi.~~ Le versement suit l'ordre des décisions ~~des assemblées communales ou des conseils généraux~~ des corps électoraux approuvant la convention de fusion.

⁵ ...

Art. 7 d) Stellungnahme der Gemeinden und Genehmigung

¹ Die Direktion beauftragt die Oberamtsperson, die Beurteilung, die Folgerungen und den Entwurf des Fusionsplans ~~dem Gemeinderat~~ den Gemeinderäte jeder betroffenen Gemeinde zu präsentieren. ~~Der Gemeinderat~~ Alle Mitglieder der Gemeinderäte jeder betroffenen Gemeinde ~~tritt für die Präsentation zusammen~~ werden an diese Präsentation eingeladen.

...

⁴ Der Gemeinderat informiert ~~die Bevölkerung und die Gemeindelegislative~~ den Generalrat und die Bevölkerung in Anwesenheit der Oberamtsperson über die von der Gemeinde zu erreichenden Ziele, über die von der Oberamtsperson vorgenommene ~~Beurteilung~~ Untersuchung, über deren Folgerungen und über den oder die vorgeschlagenen Zusammenschlüsse sowie über die Stellungnahme des Gemeinderats. ~~Kann die Oberamtsperson bei dieser Information nicht anwesend sein, so holt der Gemeinderat vorgängig dessen Zustimmung ein.~~ Die Öffentlichkeit hat Zugang zu den diesbezüglichen Unterlagen.

Art. 11 c) Grundbetrag

¹ ...

² ...

³ *Gestrichen*

Art. 14 f) Verfahren

¹ ...

² ~~Nach Stellungnahme der Oberamtsperson oder der Oberamtspersonen gibt der~~ Der Staatsrat gibt den provisorischen Betrag der Finanzhilfe bekannt.

³ ...

⁴ Die Finanzhilfe wird in dem Jahr, das auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgt, im Rahmen der durch dieses Gesetz zur Verfügung gestellten Mittel ~~des Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse~~ ausgerichtet. Die Ausrichtung geschieht nach der Reihenfolge der Entscheide ~~der Gemeindeversammlungen oder Generalräte~~ der Stimmberechtigten über die Genehmigung der Fusionsvereinbarung.

⁵ ...

Art. 15 Financement

¹ L'Etat accorde des aides financières pour un montant total de 50 millions de francs.

² *Supprimé*

³ *Supprimé*

Art. 16 Répartition des charges entre les communes

Supprimé

Art. 17 Modification

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

Art. 10 Attributions

¹ L'assemblée communale a les attributions suivantes :

[...]

m) *Supprimée* ;

...

Art. 134d e) Règles communes

¹ ...

² ...

³ La convention de fusion doit être approuvée par chacune des communes concernées. ~~Les décisions des assemblées communales et conseils généraux des communes concernées doivent être prises simultanément dans toutes les communes.~~

Art. 15 Finanzierung

¹ Der Staat gewährt Finanzhilfen bis zu einem Gesamtbetrag von 50 Millionen Franken.

² *Gestrichen*

³ *Gestrichen*

Art. 16 Lastenverteilung unter den Gemeinden

Gestrichen

Art. 17 Änderung

Das Gesetz über die Gemeinden vom 25. September 1980 (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

Art. 10 Befugnisse

¹ Der Gemeindeversammlung stehen folgende Befugnisse zu:

[...]

m) *Gestrichen* ;

...

Art. 134d e) Gemeinsame Bestimmungen

¹ ...

² ...

³ Die Fusionsvereinbarung muss von allen betroffenen Gemeinden gutgeheissen werden. ~~Die Beschlüsse der Gemeindeversammlungen und Generalräte müssen in sämtlichen Gemeinden gleichzeitig gefasst werden.~~

⁴ La convention de fusion est publiée par les conseils communaux des communes concernées dans la Feuille officielle, dans le délai de trente jours dès la signature de la convention. Les conseils communaux réunis présentent ensuite la convention de fusion et son contenu aux personnes habitant dans le périmètre désigné si possible lors d'une manifestation commune.

⁵ Le vote aux urnes doit avoir lieu simultanément dans toutes les communes, dans le délai de nonante jours dès la publication de la convention de fusion. Pour le surplus, la loi sur l'exercice des droits politiques est applicable par analogie.

⁶ (nouveau) Une fois acceptée, la convention de fusion est transmise au Grand Conseil pour approbation.
(= reprise de l'actuel al. 5)

Art. 142b (nouveau) bb) Abrogation

¹ L'assemblée communale ou le conseil général de la nouvelle commune peut décider d'abroger une obligation de la convention de fusion, ~~quelle que soit la date de sa conclusion~~ au plus tôt 3 ans après la date de sa conclusion.

- 2 ...
- 3 ...
- 4 ...
- 5 ...

Art. 18 Exécution

¹ Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent présenter leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1, au plus tard le 30 juin 2015. Les votes aux urnes doivent avoir lieu dans les délais prévus par l'article 134d al. 4 et 5 LCo. La fusion devra entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

² Les demandes peuvent être présentées pour des fusions ayant lieu à partir du 1^{er} janvier 2011.(= al. 3)

³ *Supprimé*

⁴ *Supprimé*

⁴ Die Fusionsvereinbarung wird von den Gemeinderäten der betreffenden Gemeinden innert 30 Tagen nach Unterzeichnung der Vereinbarung im Amtsblatt veröffentlicht. Die Gemeinderäte stellen die Fusionsvereinbarung anschliessend den Personen, die im bezeichneten Perimeter wohnen, gemeinsam vor. Wenn möglich wird eine gemeinsame Veranstaltung durchgeführt.

⁵ Der Urnengang muss in allen Gemeinden gleichzeitig stattfinden. Die Abstimmung muss innert 90 Tagen nach der Veröffentlichung der Fusionsvereinbarung durchgeführt werden. Ausserdem gilt das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte sinngemäss.

⁶ (neu) Sobald die Fusionsvereinbarung angenommen worden ist, wird sie dem Grossen Rat zur Genehmigung weitergeleitet.
(= bisheriger Abs. 5)

Art. 142b (neu) bb) Aufhebung

¹ Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat der neuen Gemeinde kann beschliessen, eine Verpflichtung der Fusionsvereinbarung ~~unabhängig vom Datum, an dem diese abgeschlossen wurde,~~ frühestens 3 Jahre, nachdem diese abgeschlossen wurde, aufzuheben.

- 2 ...
- 3 ...
- 4 ...
- 5 ...

Art. 18 Vollzug

¹ Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben und in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen dem Staatsrat ihr Gesuch gemäss Artikel 14 Abs. 1 spätestens am 30. Juni 2015 einreichen. Die Urnengänge müssen in den Fristen nach Artikel 134d Abs. 4 und 5 GG stattfinden. Der Zusammenschluss muss spätestens am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

² Es können Gesuche für Zusammenschlüsse eingereicht werden, die ab dem 1. Januar 2011 stattfinden.(= Abs. 3)

³ *Gestrichen*

⁴ *Gestrichen*

Art. 19 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. Celle-ci expire le 31 décembre 2018. Son L'expiration ne concerne pas la modification de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes.

² La présente loi est soumise au referendum législatif financier obligatoire.

Vote final

Par 8 voix sans opposition et 1 abstention (2 membres sont excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations dans sa version bis.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 16 novembre 2010

Art. 19 Inkrafttreten

¹ Der Staatsrat legt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest. Dieses läuft am 31. Dezember 2018 ab. Sein Der Ablauf betrifft die Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden nicht.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum obligatorischen Finanzreferendum.

Schlussabstimmung

Mit 8 Stimmen ohne Gegenstimme und 1 Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass diese Vorlage vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 16. November 2010

MESSAGE *28 septembre 2010*
COMPLÉMENTAIRE N° 214
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi
sur l'aide sociale (révision et inspection des dos-
siers des bénéficiaires)

Conformément à l'article 196 al. 3 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC), nous avons l'honneur de vous transmettre un message complémentaire au projet de loi du 9 décembre 2009 modifiant la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (Révision et inspection des dossiers des bénéficiaires).

Le présent message complémentaire comprend les points suivants:

1. Contexte
2. Remaniement du projet de loi du 9 décembre 2009 modifiant la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale
3. Commentaire des articles du projet de loi du 9 décembre 2009 remanié modifiant la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale
4. Conséquences financières et en personnel
5. Conclusion

1. CONTEXTE

Le projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale et le message N° 173 du Conseil d'Etat qui l'accompagnait ont été transmis au Grand Conseil en date du 9 décembre 2009. La Commission parlementaire chargée d'examiner le projet a tenu séance le 15 janvier 2010. Au cours de cette dernière, la Commissaire du gouvernement a accepté une mise en consultation dudit projet de loi afin de connaître l'avis des commissions sociales et des services sociaux régionaux LASoc (ci-après SSR). Le vote sur l'entrée en matière a ainsi été reporté dans l'attente des résultats de ladite consultation. Lors de la même séance, il a été donné suite à la proposition du Service de l'action sociale (ci-après SASoc) de mettre sur pied une séance d'information sur le dispositif cantonal d'aide sociale à l'attention des membres de la Commission parlementaire. Cette séance s'est tenue le 21 mai 2010.

Conformément à la demande de la Commission parlementaire, la Direction de la santé et des affaires sociales a mis en consultation le 4 février 2010 auprès des commissions sociales et des SSR le projet de loi du 9 décembre 2009 avec un délai de réponse fixé au 30 avril 2010. La Direction précitée a organisé en date du 8 mars 2010 une séance d'information à l'attention des commissions sociales et des SSR afin de leur présenter le projet de loi et de répondre à leurs questions.

S'agissant de la consultation, une grande majorité des SSR y a répondu, soit dix-neuf sur vingt-quatre. Tous se sont exprimés de manière positive sur le projet. Si aucun SSR ne remet en question le principe de l'inspection et de la révision, des propositions ont mis en exergue la nécessité pour les praticiens d'introduire au niveau de la loi des précisions et des détails d'application qui devaient figurer initialement dans la réglementation d'application. Cela concerne pour certains SSR la possibilité de recourir aux agents de la police locale pour les inspections. Considérée comme un point important par les organes consultés,

la mise en œuvre détaillée de la transmission des données doit également être ancrée dans la loi et non dans la réglementation d'application. Dans cet ordre d'idée et compte tenu des difficultés d'application récurrentes relevées par les praticiens dans ce domaine sensible par excellence, le Service cantonal des contributions, l'Autorité de surveillance en matière de protection des données, respectivement la Commission cantonale de la protection des données ainsi que l'Office cantonal de la circulation et de la navigation ont à nouveau été consultés.

2. REMANIEMENT DU PROJET DE LOI DU
9 DÉCEMBRE 2009 MODIFIANT LA LOI DU
14 NOVEMBRE 1991 SUR L'AIDE SOCIALE

Au vu des résultats de la consultation menée auprès des commissions sociales, des SSR et de certains services de l'Etat, le Conseil d'Etat est d'avis que le projet de loi présenté répondait aux besoins et aux attentes des autorités chargées d'appliquer la LASoc sur le terrain. Toutefois, les propositions émanant de cette consultation invitent le Conseil d'Etat à apporter quelques améliorations au projet de loi. En effet, des formulations ont du être détaillées pour les praticiens. Le Conseil d'Etat saisit par conséquent l'opportunité de l'article 196 LGC pour soumettre au Grand-Conseil un projet de loi remanié et accompagné d'un message complémentaire. Le remaniement porte sur les points suivants: A/ Précisions concernant les travaux d'inspection et B/ Compléments en matière de procuration et de transmission des données. Par ailleurs, des ajustements relevant de la technique législative et de la terminologie ont été également apportés.

A Précisions concernant les travaux d'inspection

En ce qui concerne les travaux d'inspection, des instances consultées ont émis d'une part le souhait que la loi modifiée fasse mention de la possibilité laissée aux SSR d'avoir recours aux polices locales, voire à des enquêteurs de droit privé, pour effectuer des enquêtes. D'autre part, il est demandé que les éléments sur lesquels porte l'enquête soient ancrés dans la loi de manière encore plus exhaustive et non dans la réglementation d'exécution comme cela avait été prévu initialement. Par ailleurs, certains organes consultés ont demandé des précisions sur les moyens d'investigation à disposition des enquêteurs. Dans l'optique de faciliter le travail des autorités chargées d'appliquer la présente loi, et partant du fait que ces propositions vont dans le sens du projet original, elles ont été suivies en grande partie, le Conseil d'Etat estimant que certaines règles d'exécution peuvent également figurer dans la loi.

B Compléments en matière de procuration et de transmission des données

La problématique de la transmission des données est une préoccupation qui dépasse très largement les limites du dispositif d'aide sociale. Ceci a été vérifié soit dans les échanges au sein de la Commission parlementaire soit dans les prises de position lors de la consultation. Les articles 24 et 25 du projet de loi traitant de cet aspect sont abondamment commentés dans les réponses à la consultation. Alors qu'un certain nombre de commissions sociales et de SSR exigent une procuration systématique et obligatoire pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale, plus nombreux sont ceux qui craignent

une formulation trop contraignante de cette pratique. Il y a lieu de rappeler ici que l'aide sociale comprend quatre volets d'égale importance, à savoir la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et les mesures d'insertion sociale (cf. art. 4 LASoc). En vue de déterminer le besoin d'une personne, il est nécessaire de créer une relation de confiance avec elle, afin de respecter le principe général de l'individualisation de l'aide sociale. Cela implique aussi que la personne fournisse spontanément toutes les informations nécessaires au service social chargé d'instruire la demande d'aide sociale. Le dispositif d'aide est d'ailleurs basé sur l'obligation de renseigner de la personne qui sollicite une aide matérielle (cf. art. 24 al. 1 LASoc). Ainsi, le dispositif cantonal d'aide sociale garantit la responsabilité individuelle de la personne qui demande l'aide, puisqu'elle doit collaborer pleinement pour l'obtenir. Les services sociaux peuvent cependant, déjà aujourd'hui, faire signer aux personnes concernées des procurations leur permettant d'accéder directement à certaines informations, notamment lorsqu'une personne connaît des difficultés pour gérer ses affaires sur le plan administratif. C'est une pratique courante dans le canton. Si la signature d'une procuration était rendue systématique et obligatoire (et dont le contenu devrait être précisé de cas en cas) à toute personne qui demande une aide matérielle, cette obligation aurait une influence non négligeable sur la relation de confiance mentionnée plus haut ainsi que sur la responsabilité individuelle des personnes dans le besoin. Par ailleurs, elle rendrait le service social lui-même responsable d'aller chercher auprès de tiers indéterminés des informations à titre exploratoire. En outre, toute personne requérante serait en quelque sorte soupçonnée de vouloir cacher des informations, ce qui irait à l'encontre de l'esprit qui prévaut dans la législation en matière d'aide sociale.

Plusieurs éléments doivent donc être considérés. C'est d'abord à la personne qui sollicite ou qui bénéficie d'une aide matérielle de fournir tous les renseignements nécessaires à l'établissement du besoin (cf. normes de la Conférence Suisse des Institutions d'action sociale CSIAS, A.5-3). Suivant les circonstances, le service social peut faire signer au demandeur une procuration (cf. art. 24 al. 4 nouveau). Comme dit plus haut, c'est aujourd'hui une pratique courante dans le canton. Rappelons que pour qu'une procuration soit valable, il faut que la personne concernée ait donné librement et de façon éclairée son accord à une transmission de données déterminées. Lors de doute sur l'exactitude ou la véracité des renseignements fournis par la personne requérante, le seul moyen d'obtenir des informations réside dans l'autorisation expresse du demandeur de lever le secret le concernant. Par conséquent, il convient de compléter les dispositions légales afin de mettre à disposition des autorités d'aide sociale un instrument contraignant et spécifique de contrôle (cf. art. 24 al. 5), distinct de la procuration utilisée actuellement en tant qu'instrument de travail social et mentionnée à l'article 24 al. 4. Cette gradation des moyens d'instruction et de contrôle répond au principe d'individualisation de l'aide sociale et garantit la dignité humaine. Par ailleurs, à la demande des organes consultés, la formulation potestative de l'article 25 concernant les renseignements fournis par les communes, l'Etat et les tiers laisse sa place à une formulation impérative.

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI DU 9 DÉCEMBRE 2009 REMANIÉ MODIFIANT LA LOI DU 14 NOVEMBRE 1991 SUR L'AIDE SOCIALE

Article 21 titre médian

Inchangé. Pas de commentaire complémentaire.

Article 21a (nouveau) b) Révision

Inchangé. Pas de commentaire complémentaire.

Article 21b (nouveau) c) Inspection

Vu la possibilité octroyée expressément aux SSR de désigner des personnes qualifiées pour effectuer des travaux d'inspection, un ajustement des compétences en matière de procédure est indispensable. De ce fait, le Service de l'action sociale procède d'office aux inspections nécessaires ou sur requête des commissions sociales, des SSR ou de la Direction de la santé et des affaires sociales. Cet article est désormais complété par un alinéa 7 nouveau octroyant les mêmes compétences au service social pour procéder lui-même aux travaux d'inspection dans les limites posées par le législateur. Pour rappel, les travaux d'inspections définis à l'article 21b du présent projet de loi remanié sont distincts des travaux d'instruction des dossiers, c'est-à-dire l'examen du besoin et de la subsidiarité, qui relèvent de l'article 18 al. 2 let. a^{bis} LASoc.

Le service social concerné est alors seul compétent pour engager ou employer des personnes qualifiées en vue d'effectuer les travaux d'inspection. Vu la nature sensible des données d'aide sociale, la personne qualifiée à cet effet est soumise au secret de fonction défini à l'article 28 LASoc. Le service social surveille les activités de ces personnes, notamment en regard du respect du secret de fonction. En outre, les dispositions prévues dans le présent article 21b s'appliquent aux services sociaux, notamment en ce qui concerne l'enquête et les rapports. A ce titre, les rapports d'enquête (cf. al. 3 et 4) ainsi que les décisions des Commissions sociales y relatives sont transmis par les services sociaux au Service de l'action sociale. Ils sont intégrés aux résultats présentés dans le rapport d'activité de la Direction de la santé et des affaires sociales conformément à l'article 21b al. 6. Lesdits résultats permettront d'évaluer les travaux d'inspection pour tout le canton.

Les moyens d'enquête et les éléments sur lesquels l'inspection porte (cf. al. 2) ont été détaillés et ancrés dans la loi comme souhaité par les organes consultés. Concernant les moyens d'enquête les plus intrusifs, ils doivent être nommément mentionnés dans les bases légales pour être mis en œuvre selon la Commission cantonale de la protection des données. Ils sont désormais explicitement indiqués dans la loi, à savoir les prises de vue dans les lieux publics, les observations sur le terrain ainsi que les visites domiciliaires autorisées. Il a été également précisé dans le présent article sur quelle personne peut porter l'inspection. Les enquêtes s'étendent non seulement à la personne soupçonnée d'abus mais aussi à tous les membres de l'unité d'assistance, ainsi qu'aux personnes ayant à son égard une obligation d'entretien même si cela va de soi en vertu du principe de l'individualisation de l'aide sociale. Concernant les éléments d'enquête, le genre de ressources financières a été précisé: revenus, fortune ou ressources en nature, qu'elles se trouvent en Suisse ou à l'étranger. Considérant la fréquence des abus relatifs à

la situation domiciliaire et la complexité de ce type de fraude, cette notion a également fait l'objet d'un remaniement. Elle se décline, dans l'alinéa 2 remanié, en «domicile», «lieu de vie effectif» et «composition effective du ménage». Les alinéas 3, 4, 5 et 6 du présent article restent inchangés.

Article 22 al. 3 (nouveau)

Inchangé. Pas de commentaire complémentaire.

Article 24 al. 4 et 5 (nouveau)

L'article 24 al. 5, nouveau par rapport au projet de loi du 9 décembre 2009, complète les dispositions de l'alinéa 4 qui précède. Il permet de distinguer les fonctions entre instrument de travail social (cf. al. 4) et instrument d'enquête mentionné au présent alinéa 5. Il instaure une gradation des différents moyens de recherche d'information entre une personne prête à collaborer mais ne disposant pas des ressources nécessaires à cet effet et une personne soupçonnée d'abus et pour lesquelles des moyens coercitifs doivent être mis en œuvre afin que les conditions qui déterminent le besoin au sens de la présente loi puissent être établies et vérifiées.

Cette nouvelle formulation découle de ce qui suit: premièrement, la procuration mentionnée à l'article 24 al. 4 n'est généralement pas suffisante en regard de la législation sur la protection des données pour lever le secret de fonction dit qualifié, tel que les secrets fiscal ou bancaire. Pour lever ce type de secret, une autorisation spécifique délivrée par la personne concernée est nécessaire. Deuxièmement, une personne prétendant avoir accompli son devoir d'information et ayant fourni spontanément toutes les données nécessaires, ne peut être forcée d'office à signer une procuration (contraire au consentement libre et éclairé) ni être sanctionnée en cas de refus. Toutefois, si un soupçon d'abus existe, le nouvel alinéa 5 permet d'exiger la signature d'une personne. A cet effet, les services et tiers devant être déliés du secret doivent être nommément désignés par l'autorité d'aide sociale. Dans le domaine médical, l'accès aux données pertinentes dans l'instruction des dossiers, en particulier pour soutenir l'insertion socioprofessionnelle des personnes en difficulté, est rendu possible grâce au dispositif de collaboration interinstitutionnelle (CII) établi depuis 2008 entre les organes de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité et de l'aide sociale.

Ce nouvel alinéa 5 prévoit également des sanctions légales en cas de refus de délier du secret les instances ou tiers concernés, à savoir le refus de l'aide matérielle au sens de l'article 24 al. 2 LASoc ou une réduction de l'aide matérielle dans les limites définies dans les normes relevant de l'article 22a al. 1 LASoc.

Article 25 *b) Etat, communes et tiers*

En premier lieu, le titre de l'article 25 est complété puisqu'il traite à la fois des communes, des services de l'Etat et des tiers. La formulation proposée est impérative et non plus potestative. Elle tient compte également des exigences de la législation sur la protection des données: les instances qui doivent fournir les informations, à savoir les services de l'Etat, les communes, les assurances sociales et privées, les banques, les employeurs et les tiers, sont expressément désignées, les personnes qui peuvent requérir des renseignements (demandeur lui-même et autorités d'aide sociale) également (cf. al. 1). Le genre

de renseignements qui doit être transmis est explicité par un renvoi à l'article 21b al. 2.

Article 29 al. 4

Inchangé. Pas de commentaire complémentaire.

Article 31 *c) Garantie et prescription*

Compte tenu du cas peu probable où le délai de prescription de l'action pénale serait inférieur aux dix ans prévus à l'alinéa 3, il est utile de préciser que seuls des délais de prescription de l'action pénale de plus longue durée sont susceptibles de s'appliquer.

Article 37a *Dispositions pénales*

Suite à la consultation, l'alinéa 1 est reformulé pour que les abus d'aide sociale comprennent expressément l'utilisation des prestations d'aide sociale à des fins non conformes au droit, tel que mentionné à l'article 21b remanié, même si un tel comportement constitue déjà un abus d'aide sociale ou un abus de confiance pouvant être réprimés selon le droit pénal. En outre, en accord avec le Service de législation, il est mentionné à l'alinéa 3 un renvoi à la nouvelle loi sur la justice, dont l'entrée en vigueur vient d'être fixée au 1^{er} janvier 2011 (cf. ROF 2010-066).

L'article 2 du projet de loi du 9 décembre 2009 modifiant la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale reste inchangé. Pas de commentaire complémentaire.

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Il convient de rappeler que les tâches d'inspection relevant du projet de loi du 9 décembre 2009 remanié et effectuées par un service social, au sens de l'article 21b al. 7, sont à la charge dudit service, ce qui est déjà le cas aujourd'hui pour ceux qui l'opèrent conformément à la jurisprudence admise.

5. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le projet de loi du 28 septembre 2010 (remplaçant le projet de loi du 9 décembre 2009) modifiant la loi sur l'aide sociale (LASoc), accompagné du message N° 173 du 9 décembre 2009 et de son message complémentaire N° 214 du 28 septembre 2010.

ZUSATZBOTSCHAFT Nr. 214 28. September 2010
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des
Sozialhilfegesetzes (Revision und Inspektion der
Sozialhilfedossiers)

Gemäss Artikel 196 Abs. 3 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) unterbreiten wir Ihnen hiermit eine Zusatzbotschaft zum Gesetzesentwurf vom 9. Dezember 2009 zur Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991 (Revision und Inspektion der Sozialhilfedossiers).

Diese Zusatzbotschaft umfasst die folgenden Kapitel:

1. Kontext
2. Überarbeitung des Gesetzesentwurfs vom 9. Dezember 2009 zur Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991
3. Erläuterungen nach Artikeln des überarbeiteten Gesetzesentwurfs vom 9. Dezember 2009 zur Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991
4. Finanzielle und personelle Auswirkungen
5. Schluss

1. KONTEXT

Der Gesetzesentwurf zur Änderung des Sozialhilfegesetzes und die dazugehörige Botschaft Nr. 173 des Staatsrates wurden am 9. Dezember 2009 dem Grossen Rat unterbreitet. Am 15. Januar 2010 hielt die parlamentarische Kommission zur Prüfung des Entwurfes eine Sitzung ab. Dabei hat sich die Regierungsvertreterin damit einverstanden erklärt, dass der besagte Gesetzesentwurf bei den Sozialkommissionen und den regionalen SHG-Sozialdiensten (RSD) in die Vernehmlassung geschickt wird, um deren Meinung zu kennen. Die Abstimmung über das Eintreten wurde somit bis zum Vorliegen der Ergebnisse der Vernehmlassung hinausgeschoben. Bei derselben Sitzung wurde dem Vorschlag des Kantonalen Sozialamtes (KSA) Folge geleistet, wonach eine Informationssitzung über das kantonale Sozialhilfesystem für die Mitglieder der parlamentarischen Kommission organisiert werden sollte. Diese Informationssitzung fand am 21. Mai 2010 statt.

Gemäss Antrag der parlamentarischen Kommission schickte die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) den Gesetzesentwurf vom 9. Dezember 2009 am 4. Februar 2010 bei den Sozialkommissionen und den RSD in die Vernehmlassung, mit Antwortfrist bis zum 30. April 2010. Am 8. März 2010 organisierte die GSD eine Informationssitzung für die Sozialkommissionen und die RSD, an der sie ihnen den Gesetzesentwurf vorstellte und ihre Fragen beantwortete.

19 von 24 RSD haben an der Vernehmlassung teilgenommen, eine grosse Mehrheit also. Alle haben sich positiv zum Entwurf geäussert. Das Prinzip der Inspektion und der Revision wird von keinem der RSD in Frage gestellt, einige Vorschläge machten jedoch deutlich, dass bei den Berufslauten der Bedarf besteht, im Gesetz einige nähere Angaben und ausführende Details festzuhalten, die ursprünglich nur im Ausführungsreglement stehen sollten. Für manche RSD handelt es sich dabei um die Möglichkeit, bei den Inspektionen Polizistinnen und Polizisten der

Ortspolizei einzusetzen. Ebenfalls im Gesetz und nicht im Ausführungsreglement verankert werden muss die detaillierte Umsetzung der Datenübermittlung, die von den Vernehmlassungsadressaten als wichtiger Punkt angesehen wird. Deswegen und in Anbetracht der wiederholten Schwierigkeiten, auf welche die Berufsfachleute in diesem äusserst heiklen Bereich hingewiesen haben, wurden die kantonale Steuerverwaltung, die Aufsichtsbehörde für Datenschutz bzw. die kantonale Datenschutzkommission sowie das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt des Kantons Freiburg erneut befragt.

2. ÜBERARBEITUNG DES GESETZESENTWURFS VOM 9. DEZEMBER 2009 ZUR ÄNDERUNG DES SOZIALHILFEGESETZES VOM 14. NOVEMBER 1991

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung bei den Sozialkommissionen, den RSD und den verschiedenen Staatsdiensten ist der Staatsrat der Ansicht, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf den Bedürfnissen und Erwartungen der Behörden, die mit der Anwendung des SHG betraut sind, zwar entspricht, die Vorschläge aus der Vernehmlassung fordern jedoch den Staatsrat dazu auf, den Gesetzesentwurf noch etwas zu verbessern. So mussten einige Formulierungen für die Berufsfachpersonen ausformuliert werden. Aus diesem Grund nutzt der Staatsrat die Möglichkeiten nach Artikel 196 GRG und unterbreitet dem Grossen Rat einen überarbeiteten Gesetzesentwurf mit Zusatzbotschaft. Die Überarbeitung betrifft die nachfolgenden Punkte: A/ Nähere Angaben in Bezug auf die Inspektionsarbeiten und B/ Ergänzungen in Sachen Datenbeschaffung und -übermittlung. Ausserdem wurden gesetzestechnische und terminologische Änderungen vorgenommen.

A Nähere Angaben in Bezug auf die Inspektionsarbeiten

Was die Inspektionsarbeiten betrifft, so äusserten einige Vernehmlassungsadressaten einerseits den Wunsch, im neuen Gesetz solle erwähnt werden, dass die RSD die Möglichkeit haben, sich für die Abklärungen an die Ortspolizei oder sogar an Privatermittler zu wenden. Des Weiteren wurde beantragt, dass die Einzelheiten der Abklärung im Gesetz noch eingehender beschrieben werden, und nicht im Ausführungsreglement, wie ursprünglich vorgesehen. Ausserdem haben einige der Vernehmlassungsadressaten nähere Angaben zu den Mitteln, die den Ermittlern für die Abklärung zur Verfügung stehen, verlangt. Im Hinblick darauf, den für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Behörden die Arbeit zu erleichtern, und weil sie die gleiche Richtung verfolgen, wie der ursprüngliche Entwurf, wurden die Vorschläge zum grössten Teil berücksichtigt. Der Staatsrat vertritt zudem die Meinung, dass einige Ausführungsregeln durchaus auch im Gesetz aufgeführt werden können.

B Ergänzungen in Sachen Datenbeschaffung und -übermittlung

Das Problem der Datenübermittlung geht weit über die Grenzen des Sozialhilfesystems hinaus. Dies wurde sowohl bei den Gesprächen innerhalb der parlamentarischen Kommission als auch bei den Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung festgestellt. Die Artikel 24 und 25 des Entwurfs, in denen dieser Aspekt behandelt

wird, wurden in den Vernehmlassungsantworten reichlich kommentiert. Während einige Sozialkommissionen und RSD eine systematische und obligatorische Vollmacht fordern, befürchtet die Mehrheit eine allzu einschränkende Formulierung dieser Praxis. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Sozialhilfe aus vier gleich wichtigen Bereichen besteht, nämlich: Vorbeugung, persönliche Hilfe, materielle Hilfe und soziale Eingliederungsmassnahmen (Art. 4 SHG). Um den Sozialhilfebedarf einer Person festzulegen, ist es notwendig, eine Vertrauensbeziehung zu ihr aufzubauen, damit der Grundsatz der Individualisierung der Sozialhilfe eingehalten werden kann. Dies setzt voraus, dass die betroffene Person dem mit der Abklärung des Sozialhilfesuchs betrauten Dienst von sich aus alle notwendigen Angaben liefert. Das Sozialhilfesystem basiert im Übrigen auf die Auskunftspflicht der Person, die eine materielle Hilfe beantragt (Art. 24 Abs. 1 SHG). Folglich garantiert das kantonale Sozialhilfedispositiv die Eigenverantwortung der Person, die die Hilfe beantragt, da diese für deren Bezug zu uneingeschränkter Zusammenarbeit verpflichtet ist. Die Sozialdienste können allerdings die Betroffenen heute schon Vollmachten unterschreiben lassen, mit denen sie direkt auf bestimmte Informationen zugreifen können, namentlich wenn eine Person Schwierigkeiten hat, ihre administrativen Angelegenheiten selbst zu verwalten. Diese Praxis ist im Kanton durchaus geläufig. Würde man das Unterzeichnen einer Vollmacht (deren Inhalt von Fall zu Fall angepasst werden müsste) zur Norm und für jede Person, die eine materielle Hilfe beantragt, zur Pflicht machen, so hätte dies einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die zuvor erwähnte Vertrauensbeziehung, aber auch auf die individuelle Verantwortung der Bedürftigen. Im Übrigen wäre der Sozialdienst somit selbst dafür verantwortlich, bei jeweiligen Dritten Informationen zu Abklärungszwecken einholen. Des Weiteren würde dadurch in gewissem Sinne jede Sozialhilfe beantragende Person verdächtigt, Informationen verdecken zu wollen, was im Widerspruch zum Geiste der Sozialhilfegesetzgebung stehen würde.

Es müssen also mehrere Elemente berücksichtigt werden. In erster Linie ist es an der Person, die eine materielle Hilfe beantragt oder bereits bezieht, alle notwendigen Informationen für die Bedarfsabklärung zu liefern (s. Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, A.5–3). Den Umständen entsprechend kann der Sozialdienst die betroffene Person bitten, eine Vollmacht zu unterzeichnen (Art. 24 Abs. 4 neu). Wie bereits erwähnt, ist dies im Kanton Freiburg heute schon üblich. Damit eine Vollmacht gültig ist, muss die um Sozialhilfe ersuchende Person freiwillig und informiert in die Übermittlung der jeweiligen Daten einstimmen. Bei Zweifeln in Bezug auf die Exaktheit oder die Richtigkeit der Auskünfte, die von der um Sozialhilfe ersuchenden Person erteilt wurden, besteht die einzige Möglichkeit an Informationen zu gelangen darin, dass die um Sozialhilfe ersuchende Person die Aufhebung des Amtsgeheimnisses ausdrücklich bewilligt. Folglich bedürfen die gesetzlichen Bestimmungen einer Ergänzung, damit die Sozialhilfebehörden über ein verpflichtendes und spezifisches Kontrollinstrument verfügen (Art. 24 Abs. 5), das sich von der Vollmacht in Form eines Instrumentes der Sozialarbeit nach Artikel 24 Abs. 4, wie sie derzeit verwendet wird, unterscheidet. Diese Abstufung der Abklärungs- und Kontrollmittel erfüllt den Grundsatz der Individualisierung der Sozialhilfe und garantiert die Menschenwürde. Auf Antrag der Vernehmlassungsadressaten wird ausserdem die Kann-Formulierung aus Artikel 25 in Bezug auf die Auskünfte

te von Seiten der Gemeinden, des Staates sowie Dritter durch eine Muss-Formulierung ersetzt.

3. ERLÄUTERUNGEN NACH ARTIKELN DES ÜBERARBEITETEN GESETZESENTWURFS VOM 9. DEZEMBER 2009 ZUR ÄNDERUNG DES SOZIALHILFEGESETZES VOM 14. NOVEMBER 1991

Artikel 21 Artikelüberschrift

Unverändert. Keine weiteren Bemerkungen.

Artikel 21a (neu) b) Revision

Unverändert. Keine weiteren Bemerkungen.

Artikel 21b (neu) c) Inspektion

Weil die RSD ausdrücklich die Möglichkeit haben, Personen mit der Durchführung der Inspektionsarbeiten zu betrauen, ist eine Anpassung der Zuständigkeiten im Verfahren unerlässlich. Aus diesem Grunde führt das KSA die notwendigen Inspektionen von Amts wegen oder auf Antrag der Sozialkommissionen, der RSD oder der GSD durch. Dieser Artikel wurde durch einen neuen Absatz 7 ergänzt, der dem Sozialdienst dieselben Kompetenzen gewährt, damit er die Inspektionsarbeiten innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Grenzen selbst durchführen kann. Zur Erinnerung: Die Inspektionsarbeiten nach Artikel 21b des überarbeiteten Gesetzesentwurfs unterscheiden sich von den Dossierabklärungsarbeiten, soll heissen: von der Ermittlung des Bedarfs und der Subsidiarität im Sinne von Artikel 18 Abs. 2 Bst. a^{bis} SHG.

Der betreffende Sozialdienst ist somit alleiniger Zuständiger für die Anstellung oder Beauftragung von ausgebildetem Personal für die Durchführung von Inspektionsarbeiten. Weil Sozialhilfedaten äusserst sensibel sind, unterliegt die zuständige Person dem Amtsgeheimnis nach Artikel 28 SHG. Der Sozialdienst überwacht die Tätigkeit dieser Personen, namentlich was die Einhaltung des Amtsgeheimnisses betrifft. Darüber hinaus gelten die Bestimmungen in Artikel 21b für die Sozialdienste, namentlich was die Abklärung und die Berichte betrifft. Die Sozialdienste übermitteln die Abklärungsberichte (Abs. 3 und 4) sowie die damit einhergehenden Entscheide der Sozialkommissionen dem KSA. Letztere werden in den Ergebnissen aufgeführt, welche die GSD in ihrem Tätigkeitsbericht vorstellt, gemäss Artikel 21b Abs. 6. Diese Ergebnisse dienen der Beurteilung der Inspektionsarbeiten im gesamten Kanton.

Die Mittel für die Abklärung wie auch die Einzelheiten der Inspektion (Abs. 2) wurden im Detail beschrieben und im Gesetz verankert, getreu dem Wunsch der Vernehmlassungsadressaten. Die einschneidendsten Abklärungsmittel müssen laut Datenschutzkommission in den gesetzlichen Grundlagen ausdrücklich genannt werden, damit sie umgesetzt werden können. Künftig kommen sie deshalb im Gesetz ausdrücklich zur Sprache (Bildaufnahmen an öffentlichen Orten, Beobachtungen im Alltag und bewilligte Hausdurchsuchungen). Ferner wird in Artikel 21b präzisiert, welche Personen von der Inspektion betroffen sein können. Die Abklärungen betreffen nicht nur die des Missbrauchs verdächtige Person, sondern auch Mitglieder der Unterstützungseinheit und Personen, die ihr gegenüber eine Unterhaltspflicht haben, auch wenn letzteres auf Grund des Prinzips der Indivi-

dualisierung der Sozialhilfe selbstverständlich ist. In Bezug auf die Einzelheiten der Abklärung wurde die Art der finanziellen Mittel genau definiert: Einkünfte, Vermögen oder Natureinkommen, egal ob in der Schweiz oder im Ausland. Weil es häufig auch zu Missbräuchen in Zusammenhang mit der Wohnsituation kommt und diese Art von Betrug eher komplex ist, wurde auch dieser Begriff einer Änderung unterzogen. Im abgeänderten Absatz 2 steht deshalb neu «Wohnsitz», «tatsächlicher Lebensort» und «tatsächliche Haushaltszusammensetzung». Die Absätze 3, 4, 5 und 6 des Artikels bleiben unverändert.

Artikel 22 Abs. 3 (neu)

Unverändert. Keine weiteren Bemerkungen.

Artikel 24 Abs. 4 und 5 (neu)

Artikel 24 Abs. 5 war im Entwurf vom 9. Dezember 2009 noch nicht vorhanden; er ergänzt die Bestimmungen in Absatz 4 und ermöglicht eine Unterscheidung zwischen dem Instrument der Sozialarbeit (Abs. 4) und dem Instrument der Abklärung (Abs. 5). Er schafft ausserdem eine Abstufung der verschiedenen Mittel zur Informationsbeschaffung zwischen einer Person, die zwar zur Zusammenarbeit bereit ist, jedoch nicht über die notwendigen Mittel dazu verfügt, und einer Person, die des Missbrauchs verdächtig wird und bei der Zwangsmassnahmen eingesetzt werden müssen, damit die Voraussetzungen, anhand derer der Bedarf im Sinne dieses Gesetzes bestimmt wird, festgestellt und überprüft werden können.

Die neue Formulierung geht aus den beiden folgenden Feststellungen hervor: Zum einen reicht die Vollmacht nach Artikel 24 Abs. 4 was die Gesetzgebung über den Datenschutz betrifft im Allgemeinen nicht aus, um «qualifizierte» Amtsgeheimnisse, wie z. B. das Steuer- oder das Bankgeheimnis, aufzuheben. Für die Aufhebung dieser Art von Amtsgeheimnissen braucht es eine Sonderbewilligung der betroffenen Person. Zum anderen kann eine Person, die vorgibt, ihre Auskunftspflicht erfüllt zu haben und die von sich aus alle notwendigen Informationen geliefert hat, nicht von Amts wegen dazu gezwungen werden, eine Vollmacht zu unterzeichnen, da unvereinbar mit der informierten und freiwilligen Zustimmung; genauso wenig kann sie bestraft werden, wenn sie die Unterschrift verweigert. Sollte jedoch ein Missbrauchsverdacht bestehen, so kann mit dem neuen Absatz 5 die Unterschrift einer Person eingefordert werden. Die Dienste oder Dritten, die vom Amtsgeheimnis entbunden werden sollen, müssen hierzu von der Sozialhilfebehörde namentlich bezeichnet werden. Dank der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) – seit 2008 bestehende Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe – ist auch im medizinischen Bereich ein Zugriff auf relevante Daten möglich (betrifft insbesondere die Förderung der sozialberuflichen Eingliederung von Personen mit Schwierigkeiten).

Der neue Absatz 5 sieht ebenfalls Sanktionen vor, sollte sich die Person weigern, die betroffenen Stellen oder Dritten vom Amtsgeheimnis zu entbinden. Mögliche Strafen sind: Verweigerung der materiellen Hilfe im Sinne von Artikel 24 Abs. 2 SHG oder eine Kürzung der materiellen Hilfe im Rahmen der Richtsätze nach Artikel 22a Abs. 1 SHG.

Artikel 25 *b) Staat, Gemeinden und Dritte*

Als Erstes wurde der Titel von Artikel 25 ergänzt, da es darin sowohl um Gemeinden als auch um Staatsdienste und Dritte geht. Anstelle der Kann-Formulierung wird eine Muss-Formulierung vorgeschlagen. Ausserdem trägt die Formulierung den Anforderungen nach Danteschutzgesetzgebung Rechnung: Wer Informationen liefern muss – Staatsdienste, Gemeinden, Sozial- und Privatversicherungen, Banken, Arbeitgeber und Dritte – wird ausdrücklich dazu ernannt, ebenso die Personen, die Auskünfte verlangen können (um Sozialhilfe ersuchende Person und Sozialhilfebehörden; Abs. 1). Die Art der Auskünfte wird mit einem Verweis auf Artikel 21b Abs. 2 veranschaulicht.

Artikel 29 Abs. 4

Unverändert. Keine weiteren Bemerkungen.

Artikel 31 *c) Garantie und Verjährung*

Sollte der wenig wahrscheinliche Fall eintreffen, dass die Verjährungsfrist der strafbaren Handlung weniger als die in Absatz 3 vorgesehenen zehn Jahre beträgt, ist es angebracht zu präzisieren, dass nur längere Verjährungsfristen der strafbaren Handlung zur Anwendung kommen.

Artikel 37a *Strafbestimmungen*

Infolge der Vernehmlassung wurde Absatz 1 neu formuliert, damit eine gesetzeswidrige Verwendung der Sozialhilfe ausdrücklich in den Sozialhilfemissbräuchen enthalten ist, gemäss dem überarbeiteten Artikel 21b, obwohl ein solches Verhalten an sich bereits ein Sozialhilfemissbrauch oder ein Vertrauensmissbrauch darstellt, der strafrechtlich verfolgt werden kann. Darüber hinaus wird in Absatz 3, in Einvernehmen mit dem Amt für Gesetzgebung, ein Verweis auf das neue Justizgesetz gemacht; letzteres soll am 1. Januar 2011 in Kraft treten (s. ASF 2010-066).

Artikel 2

Unverändert. Keine weiteren Bemerkungen.

4. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Es sei daran erinnert, dass die Inspektionsaufgaben aus dem überarbeiteten Gesetzesentwurf vom 9. Dezember 2009, die ein Sozialdienst im Sinne von Artikel 21b Abs. 7 durchführt, zu dessen Lasten gehen, was im Übrigen für Dienste, die diese nach bisheriger Rechtsprechung durchführen, heute schon der Fall ist.

5. SCHLUSS

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, den Gesetzesentwurf vom 28. September 2010 (ersetzt den überarbeiteten Gesetzesentwurf vom 9. Dezember 2009) zur Änderung des Sozialhilfegesetzes (SHG) mit seiner Botschaft Nr. 173 vom 9. Dezember 2009 und seiner Zusatzbotschaft Nr. 214 vom 28. September 2010 anzunehmen.

Loi

du

modifiant la loi sur l'aide sociale (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 9 décembre 2009;

Vu le message complémentaire du Conseil d'Etat du 28 septembre 2010;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

La loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1) est modifiée comme il suit:

Art. 21 titre médian

Service

a) En général

Art. 21a (nouveau) b) Révision

¹ Le Service [*celui de l'action sociale*] procède périodiquement à des travaux de révision des dossiers des bénéficiaires.

² La révision a pour objet la vérification de la bonne application des normes et des lois régissant l'aide sociale ainsi que de la bonne utilisation des ressources allouées dans ce domaine par l'Etat, les communes ou la Confédération.

Gesetz

vom

zur Änderung des Sozialhilfegesetzes (Revision und Inspektion der Sozialhilfedossiers)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 9. Dezember 2009;

nach Einsicht in die Zusatzbotschaft des Staatsrates vom 28. September 2010;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SHG; SGF 831.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 21 Artikelüberschrift

Amt

a) Allgemeines

Art. 21a (neu) b) Revision

¹ Das Amt [*das Sozialamt*] besorgt periodisch die Revision der Sozialhilfedossiers.

² Mit der Revision wird überprüft, ob die für die Sozialhilfe geltenden Gesetze und Richtsätze richtig angewandt und die vom Staat, von den Gemeinden oder vom Bund erteilten Sozialhilfemittel bestimmungsgemäss verwendet werden.

³ Les vérifications effectuées sont contenues dans un rapport de révision détaillé qui fait état des pièces contrôlées, des erreurs constatées et des conséquences des vérifications. Ce rapport est remis par le Service à la commission sociale et au service social concernés, à l'Inspection des finances ainsi qu'à la Direction [celle qui est en charge de l'aide sociale].

Art. 21b (nouveau) c) Inspection

¹ Le Service [celui de l'action sociale] procède d'office, ou sur requête de la commission sociale, du service social ou de la Direction, à des travaux d'inspection des dossiers des bénéficiaires afin qu'il soit vérifié que les conditions qui déterminent le besoin au sens de la présente loi sont remplies et que les prestations d'aide sociale sont utilisées conformément à leur but.

² L'inspection donne lieu à une enquête, notamment par une observation sur le terrain, des prises de vue dans le domaine public et une visite domiciliaire autorisée, qui est soumise aux principes de proportionnalité et de finalité. L'enquête doit être menée par une personne qualifiée à cet effet et soumise au secret de fonction. L'enquête s'étend aux personnes faisant ménage commun avec une personne bénéficiant de prestations d'aide sociale ou ayant à son égard une obligation d'entretien et porte en particulier sur les éléments suivants:

- a) les ressources financières, revenus, fortune ou en nature, en Suisse et à l'étranger, ainsi que la capacité de gain et de travail;
- b) les charges courantes et les autres dépenses;
- c) le domicile et le lieu de vie effectif;
- d) l'état civil et la composition effective du ménage;
- e) l'utilisation conforme des prestations d'aide sociale.

³ Les résultats de l'enquête sont consignés dans un rapport que le Service remet à l'autorité compétente en matière d'aide sociale ou à l'autorité ayant requis l'inspection.

⁴ Avant de prendre une décision, l'autorité compétente en matière d'aide sociale communique les conclusions du rapport à la personne concernée, en lui impartissant un délai pour lui permettre de se déterminer. Le rapport est versé au dossier de cette personne.

⁵ Lorsqu'un abus d'aide sociale est constaté, le Service transmet les conclusions du rapport à d'autres services de l'Etat touchés par cet abus.

³ Über die durchgeführten Revisionen wird ein detaillierter Bericht erstellt; dieser führt die kontrollierten Dokumente, die festgestellten Mängel und die Auswirkungen der Überprüfungen auf. Das Amt sendet den Revisionsbericht an die betroffene Sozialkommission und den betroffenen Sozialdienst, an das Finanzinspektorat und die Direktion [diejenige, die für die Sozialhilfe zuständig ist].

Art. 21b (neu) c) Inspektion

¹ Das Amt [das Sozialamt] besorgt von Amtes wegen oder auf Antrag der Sozialkommission, des Sozialdienstes oder der Direktion die Inspektion der Sozialhilfedossiers, um zu überprüfen, ob die Voraussetzungen dieses Gesetzes für den Nachweis des Sozialhilfebedarfs erfüllt sind und ob die Sozialhilfeleistungen ihrer Bestimmung gemäss verwendet werden.

² Bei den Inspektionen werden Abklärungen namentlich durch Beobachtungen im Alltag, Bildaufnahmen im öffentlichen Raum und bewilligten Hausdurchsuchungen durchgeführt. Die Abklärung muss verhältnismässig sein und dem Zweck entsprechen. Sie muss von einer dafür ausgebildeten und dem Amtsgeheimnis unterstellten Person durchgeführt werden. Die Abklärung wird auch auf Personen ausgedehnt, die im gleichen Haushalt leben wie die Person, die Sozialhilfeleistungen bezieht, oder die ihr gegenüber eine Unterhaltspflicht haben. Abgeklärt werden insbesondere die folgenden Einzelheiten:

- a) finanzielle Mittel, Einkünfte, Vermögen oder Naturaleinkommen in der Schweiz und im Ausland sowie Erwerbs- und Arbeitsfähigkeit;
- b) laufende sowie andere Ausgaben;
- c) Wohnsitz und tatsächlicher Lebensort;
- d) Zivilstand und tatsächliche Haushaltszusammensetzung;
- e) angemessene Verwendung der Sozialhilfeleistungen.

³ Die Ergebnisse der Abklärung werden in einem Bericht festgehalten, den das Amt der zuständigen Sozialhilfebehörde oder der Behörde übergibt, die die Inspektion verlangt hat.

⁴ Bevor die zuständige Sozialhilfebehörde entscheidet, teilt sie die Schlussfolgerungen des Berichts der betroffenen Person mit und setzt ihr für eine Stellungnahme eine Frist. Der Bericht wird in das Dossier dieser Person aufgenommen.

⁵ Wird ein Sozialhilfemissbrauch festgestellt, so übermittelt das Amt die Schlussfolgerungen des Berichts an weitere Dienststellen des Staats, die von diesem Missbrauch berührt werden.

⁶ Le rapport d'activité de la Direction fait état des résultats obtenus par les inspections.

⁷ Les dispositions du présent article s'appliquent aux services sociaux qui procèdent eux-mêmes aux travaux d'inspection. Ils désignent les personnes qualifiées à cet effet et soumises au secret de fonction. Ils transmettent au Service les rapports mentionnés aux alinéas 3 et 4 ainsi que la décision de la commission sociale y relative.

Art. 22 al. 3 (nouveau)

³ Elle [*la Direction*] établit un concept qui fixe le cadre de la mise en œuvre des travaux d'inspection et de révision visés par les articles 21a et suivant.

Art. 24 al. 4 et 5 (nouveaux)

⁴ En respectant les principes de proportionnalité et de finalité, le service social compétent peut faire signer au demandeur une procuration l'autorisant à requérir lui-même auprès des communes, des services de l'Etat, des assurances sociales et privées, ainsi qu'auprès de tiers, les informations nécessaires concernant en particulier les ressources financières du demandeur, ses charges courantes, son état civil et sa situation domiciliaire ainsi que sa capacité de travail et de gain.

⁵ En cas de doute sur l'exactitude ou la véracité des renseignements fournis par le demandeur concernant sa situation personnelle et financière, celui-ci doit délier du secret les services ou tiers nommément désignés afin de permettre aux autorités d'aide sociale de récolter les informations à son sujet qui sont nécessaires à la détermination de son droit à l'aide matérielle. A la demande des autorités d'aide sociale, il doit notamment lever le secret bancaire et le secret fiscal. En cas de refus, le demandeur peut être sanctionné au sens de l'alinéa 2 ci-dessus ou dans les limites définies dans les normes relevant de l'article 22a al. 1.

Art. 25 b) Etat, communes et tiers

¹ Les services de l'Etat, les communes, les assurances sociales et privées, les banques, les employeurs et les tiers fournissent gratuitement au demandeur et aux autorités d'aide sociale qui en font la demande tous les renseignements nécessaires à l'établissement du besoin au sens de la présente loi.

⁶ Die Ergebnisse der Inspektionen sind dem Tätigkeitsbericht der Direktion zu entnehmen.

⁷ Die Bestimmungen dieses Artikels gelten für Sozialdienste, die selber Inspektionsarbeiten durchführen. Sie bezeichnen die dafür ausgebildeten und dem Amtsgeheimnis unterstellten Personen. Sie übermitteln dem Amt sowohl die Berichte nach den Absätzen 3 und 4 als auch den entsprechenden Entscheid der Sozialkommission.

Art. 22 Abs. 3 (neu)

³ Sie [*die Direktion*] erstellt ein Konzept für den Rahmen, in dem die Revision und die Inspektion nach Artikel 21a f. umgesetzt werden.

Art. 24 Abs. 4 (neu) und 5 (neu)

⁴ Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und der Zweckmässigkeit kann der zuständige Sozialdienst die um Sozialhilfe ersuchende Person eine Vollmacht unterzeichnen lassen, die ihn berechtigt, bei Gemeinden, Dienststellen des Staats, Sozial- und Privatversicherungen sowie Dritten die nötigen Informationen, insbesondere über die finanziellen Mittel der Person, ihre laufenden Ausgaben, ihren Zivilstand und ihre häusliche Situation sowie ihre Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten selber einzuholen.

⁵ Bestehen Zweifel über die Vollständigkeit und die Richtigkeit der Auskünfte, die die um Sozialhilfe ersuchende Person über ihre persönliche und finanzielle Situation erteilt hat, so muss diese die namentlich bezeichneten Dienste oder Dritten vom Amtsgeheimnis entbinden, damit die Sozialhilfebehörden die betreffenden Informationen einholen können, die notwendig sind, um den Anspruch auf materielle Hilfe bestimmen zu können. Auf Antrag der Sozialhilfebehörde müssen namentlich das Bank- und das Steuergeheimnis aufgehoben werden. Weigert sich die um Sozialhilfe ersuchende Person, so kann sie im Sinne von Abs. 2 oder im Rahmen von Artikel 22a Abs. 1 bestraft werden.

Art. 25 b) Staat, Gemeinden und Dritte

¹ Die Dienststellen des Staates, Gemeinden, Sozial- und Privatversicherungen, Banken, Arbeitgeber und Dritten liefern der um Sozialhilfe ersuchenden Person und den Sozialhilfebehörden, die dies wünschen, unentgeltlich die Auskünfte, die erforderlich sind, um den nach diesem Gesetz anerkannten Sozialhilfebedarf von Personen zu ermitteln.

² Lesdits renseignements portent en particulier sur les éléments mentionnés à l'article 21b al. 2.

Art. 29 al. 4

⁴ Le service social qui accorde une aide matérielle à titre d'avance sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations est subrogé dans les droits du bénéficiaire, jusqu'à concurrence de l'aide matérielle accordée.

Art. 31 c) Garantie et prescription

¹ Les biens immobiliers d'une personne ayant bénéficié d'une aide matérielle sont grevés d'une hypothèque légale qui doit être inscrite au registre foncier et qui garantit le remboursement de l'aide matérielle accordée et des éventuels frais y relatifs. L'inscription de cette hypothèque est requise par le service social compétent.

² Le droit d'exiger le remboursement de l'aide matérielle se prescrit par dix ans à compter du dernier versement de l'aide accordée. En cas d'inscription d'une hypothèque, la prescription ne court pas.

³ Lorsque le bénéficiaire a induit en erreur le service social, le droit d'exiger le remboursement se prescrit par cinq ans dès que l'erreur a été constatée et, dans tous les cas, par dix ans à compter du dernier versement de l'aide accordée. Toutefois, si l'acte punissable est soumis par le droit pénal à une prescription de plus longue durée, cette prescription s'applique.

Art. 37a Dispositions pénales

¹ Est passible d'amende celui qui obtient illégalement une aide matérielle, en particulier par des déclarations fausses ou incomplètes, ou celui qui l'utilise à des fins non conformes à la présente loi.

² La commission sociale, le service social régional ainsi que le Service sont compétents pour dénoncer un abus d'aide sociale aux autorités de poursuite pénale.

³ La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Diese Auskünfte betreffen im Besonderen die Einzelheiten nach Artikel 21b Abs. 2.

Art. 29 Abs. 4

⁴ Der Sozialdienst, der eine materielle Hilfe als Vorschuss auf Leistungen leistungspflichtiger Versicherungen oder Dritter gewährt, tritt bis in Höhe der erteilten materiellen Hilfe in die Ansprüche des Hilfeempfängers ein.

Art. 31 c) Garantie und Verjährung

¹ Das Immobilienvermögen von Personen, die eine materielle Hilfe erhalten haben, wird mit einem gesetzlichen Grundpfand belegt, das ins Grundbuch eingetragen werden muss und die Rückerstattung der erteilten materiellen Hilfe sowie der allenfalls damit verbundenen Kosten garantiert. Die Eintragung dieses Grundpfands wird vom zuständigen Sozialdienst verlangt.

² Der Anspruch auf Rückerstattung der materiellen Hilfe erlischt zehn Jahre nach der letzten Auszahlung der gewährten Hilfe. Bei Eintragung eines Grundpfands tritt keine Verjährung ein.

³ Hat der Hilfeempfänger den Sozialdienst getäuscht, so erlischt der Anspruch auf Rückerstattung nach fünf Jahren vom Zeitpunkt der festgestellten Täuschung an gerechnet, jedenfalls aber zehn Jahre nach der letzten Auszahlung. Wird jedoch die strafbare Handlung, für die, das Strafrecht, eine längere Verjährung vorschreibt, so gilt nur diese.

Art. 37a Strafbestimmungen

¹ Wer materielle Hilfe zu Unrecht, insbesondere aufgrund falscher oder unvollständiger Angaben, bezieht, oder diese zu Zwecken einsetzt, die nicht diesem Gesetz entsprechen, kann mit Busse bestraft werden.

² Für die Anzeige eines Sozialhilfemissbrauchs bei den Strafverfolgungsbehörden sind die Sozialkommission, der regionale Sozialdienst und das Amt zuständig.

³ Verfolgung und Beurteilung der strafbaren Handlungen richten sich nach dem Justizgesetz.

Art. 2

¹ Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 214

Propositions de la commission parlementaire

**Projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale
(révision et inspection des dossiers des bénéficiaires)**

La commission parlementaire ordinaire,

composée de Bruno Boschung, Jacqueline Brodard, Andrea Burgener Woeffray, Claudia Cotting, Monique Goumaz-Renz, Christa Mutter, Stéphane Peiry, André Schoenenweid, Gilles Schorderet et Jean-Daniel Wicht, sous la présidence du député René Thomet,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 10 voix sans opposition ni abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit :

Projet de loi N° 214^{bis}

Art. 1

La loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc ; RSF 831.0.1) est modifiée comme il suit :

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 214

Antrag der parlamentarischen Kommission

**Gesetzesentwurf zur Änderung des Sozialhilfegesetzes
(Revision und Inspektion der Sozialhilfedossiers)**

Die ordentliche parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von René Thomet und mit den Mitgliedern Bruno Boschung, Jacqueline Brodard, Andrea Burgener Woeffray, Claudia Cotting, Monique Goumaz-Renz, Christa Mutter, Stéphane Peiry, André Schoenenweid, Gilles Schorderet und Jean-Daniel Wicht

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt), auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten und ihn wie folgt zu ändern:

Gesetzesentwurf Nr. 214^{bis}

Art. 1

Das Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SHG; SGF 831.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 21b (nouveau) c) Inspection

1 ...

² L'inspection donne lieu à une enquête, notamment par une observation sur le terrain, des prises de vue dans le domaine public et une visite ~~domiciliaire~~ à domicile autorisée, qui est soumise aux principes de proportionnalité et de finalité. L'enquête doit être menée par une personne qualifiée à cet effet et soumise au secret de fonction. L'enquête s'étend aux personnes faisant ménage commun avec une personne bénéficiant de prestations d'aide sociale ou ayant à son égard une obligation d'entretien.

L'enquête porte en particulier sur les éléments suivants :

a) ...

....

⁷ Les dispositions du présent article s'appliquent aux services sociaux qui procèdent eux-mêmes aux travaux d'inspection. Ils désignent les personnes qualifiées à cet effet et soumises au secret de fonction. Ils transmettent au Service les conclusions de leurs rapports mentionnés aux alinéas 4 et 5 ~~rapports mentionnés aux alinéas 3 et 4~~ ainsi que la décision de la commission sociale y relative.

Art. 31 c) Garantie et prescription

Ne concerne que la version allemande.

Art. 37a Dispositions pénales

¹ Est passible d'amende celui qui obtient illégalement une aide matérielle, en particulier par des déclarations fausses ou incomplètes, ou celui qui l'utilise à des fins non conformes à la présente loi, ou celui qui ne rembourse pas les avances d'aide sociale versées à titre d'avance sur des prestations d'assurance ou de tiers.

...

Art. 21b (neu) c) Inspektion

1

² Bei den Inspektionen werden Abklärungen namentlich durch Beobachtungen im Alltag, Bildaufnahmen im öffentlichen Raum und bewilligten ~~Hausdurchsuchungen~~ Hausbesuche durchgeführt. Die Abklärung muss verhältnismässig sein und dem Zweck entsprechen. Sie muss von einer dafür ausgebildeten und dem Amtsgeheimnis unterstellten Person durchgeführt werden. Die Abklärung wird auch auf Personen ausgedehnt, die im gleichen Haushalt leben wie die Person, die Sozialhilfeleistungen bezieht, oder die ihr gegenüber eine Unterhaltspflicht haben.

Abgeklärt werden insbesondere die folgenden Einzelheiten:

a) ...

...

⁷ Die Bestimmungen dieses Artikels gelten für Sozialdienste, die selber Inspektionsarbeiten durchführen. Sie bezeichnen die dafür ausgebildeten und dem Amtsgeheimnis unterstellten Personen. Sie übermitteln dem Amt sowohl die Schlussfolgerungen der Berichte nach den Absätzen 4 und 5 ~~die Berichte nach den Absätzen 3 und 4~~ als auch den entsprechenden Entscheid der Sozialkommission.

Art. 31 c) Garantie und Verjährung

³ ... ~~Wird jedoch die strafbare Handlung, für die, das Strafrecht, eine längere Verjährung vorschreibt, so gilt nur diese. Schreibt jedoch das Strafrecht für die strafbare Handlung eine längere Verjährungsfrist vor, so gilt nur diese.~~

Art. 37a Strafbestimmungen

¹ Wer materielle Hilfe zu Unrecht, insbesondere aufgrund falscher oder unvollständiger Angaben, bezieht, oder diese zu Zwecken einsetzt, die nicht diesem Gesetz entsprechen, kann mit Busse bestraft werden. Ebenfalls mit Busse wird bestraft, wer Vorschüsse der Sozialhilfe, die als Vorschuss auf Leistungen von Versicherungen und Dritter geleistet werden, nicht zurückerstattet.

...

Vote final

Par 10 voix sans opposition ni abstention (un membre excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations dans sa version bis.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que cet objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 24 novembre 2010

Schlussabstimmung

Mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (ein Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, den Gesetzesentwurf, wie er aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 24. November 2010

MESSAGE N° 216 *4 octobre 2010*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi d'application de la
loi fédérale sur le nouveau régime de financement
des soins

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

- 1. Introduction**
- 2. Synthèse des nouvelles règles LAMal**
- 3. Orientation générale du projet de loi d'application cantonale**
- 4. Commentaires des dispositions**
- 5. Incidences**

1. INTRODUCTION

Le 13 juin 2008, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins, qui concerne les soins fournis par les établissements médico-sociaux (ci-après: EMS), les organisations de soins et d'aide à domicile et les infirmiers et infirmières indépendants. Les modifications des ordonnances d'application ont quant à elles été adoptées par le Conseil fédéral le 24 juin 2009.

Cette réforme fédérale doit être mise en œuvre au plan cantonal. Elle nécessite l'élaboration d'une législation d'application cantonale, ainsi qu'une modification de la loi du 8 septembre 2003 sur l'aide et les soins à domicile (LASD) et de la loi du 23 mars 2000 sur les établissements médico-sociaux pour personnes âgées (LEMS).

Sous l'angle financier, cette réforme présente le risque d'un transfert de charges important de l'assurance obligatoire des soins (ci-après: AOS) vers les cantons (Etat-communes). Aussi, dans le cadre du présent projet de mise en œuvre, la volonté est-elle de limiter ce transfert et de contenir la croissance des charges, tout en maintenant la qualité des prestations.

2. SYNTHÈSE DES NOUVELLES RÈGLES LAMAL

La révision de la loi fédérale porte sur les règles applicables en matière de financement du coût des soins fournis par les EMS, les organisations de soins et d'aide à domicile et par les infirmiers et infirmières indépendants.

Selon les nouvelles dispositions, les tarifs des soins à charge de l'AOS sont fixés par le Conseil fédéral. Pour les résidents et résidentes en EMS, il s'agit d'une contribution en francs correspondant à un forfait journalier fondé sur 12 niveaux de soins requis déterminés par tranches de minutes, alors que, pour le secteur ambulatoire, il s'agit d'un tarif horaire par catégorie de soins (évaluation et conseils, examens et traitements, soins de base).

Les coûts des soins non couverts par les tarifs de l'AOS peuvent être mis à la charge de l'assuré-e jusqu'à concurrence du 20% de la contribution maximale de l'AOS. Les cantons doivent régler le financement éventuel du solde, à savoir le montant non pris en charge par l'AOS et le patient ou la patiente.

La révision introduit, en outre, une nouvelle catégorie de soins: les soins aigus et de transition, qui correspondent

aux soins prodigués en EMS, à domicile ou en ambulatoire à la suite d'un séjour en hôpital. Les patients sont aujourd'hui déjà pris en charge avec l'intensité en soins nécessaire à leur guérison. Le nouveau régime modifie uniquement le financement de ces soins. Les soins aigus et de transition devront être prescrits par un ou une médecin hospitalier pour une durée de 14 jours au maximum et seront facturés aux tarifs négociés entre les partenaires tarifaires (assureurs de l'AOS et fournisseurs). Ils seront financés par les pouvoirs publics (Etat-communes) à hauteur de 55% et par l'AOS à hauteur de 45%.

Conformément à la décision du Conseil fédéral, le nouveau régime entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Dans le contexte de l'adoption du nouveau régime, les Chambres fédérales ont, en parallèle à la révision LAMal, modifié la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) pour introduire une allocation pour impotence légère. De même, la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC) a été modifiée afin d'augmenter les franchises déduites sur la fortune.

3. ORIENTATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI D'APPLICATION CANTONALE

Pour procéder à la mise en œuvre des dispositions fédérales, d'une part, de nouvelles dispositions légales cantonales doivent être introduites et, d'autre part, les lois spécifiques concernant l'aide et les soins à domicile et les EMS doivent être modifiées. Pour les soins ambulatoires et de longue durée, il s'agit de déterminer le coût et de régler le financement. Pour les soins aigus et de transition, il y a lieu de préciser les conditions de prescription, de régler la question de la désignation des fournisseurs de prestations, de définir la part des pouvoirs publics (Etat-communes) et d'en régler le financement. Enfin, il faut prévoir dans les lois spécifiques les adaptations nécessaires à la mise en place du système.

La quasi unanimité des participants et participantes à la consultation ont approuvé le fait que les collectivités publiques ne reportent aucun coût supplémentaire sur les patients ou les patientes pour les soins ambulatoires et de longue durée fournis à domicile par les organisations de soins et d'aide à domicile mandatées. L'introduction d'un taux global de subventionnement des charges des organisations de soins et d'aide à domicile mandatées prévu dans l'avant-projet a rencontré par contre beaucoup de réticences de la part des principaux concernés. La difficulté principale relevée a concerné le choix du taux de subvention. Les différences constatées entre le taux moyen proposé et le taux réel de subvention de chaque district ont été contestées. Le projet Senior+, qui pourrait peut-être ultérieurement générer une modification des règles de financement, a été mis en balance avec la modification du système de subventionnement qui aurait dû dès lors être limitée dans le temps. Le maintien du système actuel, qui garantit la neutralité des coûts, a ainsi été retenu. Enfin, des adaptations aux dispositions prévues dans la nouvelle législation en matière de péréquation financière ont dû être intégrées.

3.1 Soins ambulatoires et soins de longue durée

Le Conseil d'Etat détermine le coût des soins, afin qu'il soit possible de fixer la part non couverte par le tarif qui

est prise en charge par le patient ou la patiente et les pouvoirs publics (Etat–communes).

La personne bénéficiant de soins en EMS participe financièrement au maximum à hauteur de 20% du tarif défini pour le niveau de soins qu'elle requiert. Le solde des coûts non pris en charge par l'AOS et par les résidents et résidentes est financé à 45% par l'Etat et 55% par l'ensemble des communes selon le principe de la LEMS. La participation des pouvoirs publics au coût résiduel des soins dispensés en EMS est versée directement à l'établissement.

Dans le but d'encourager les patients et patientes à rester à domicile, le Conseil d'Etat ne souhaite pas utiliser la révision LAMal pour mettre à leur charge une partie du coût des soins fournis par les organisations de soins et d'aide à domicile mandatées et les infirmiers et infirmières indépendants. Pour les organisations de soins et d'aide à domicile mandatées, le solde des coûts non pris en charge par l'AOS est financé selon les principes de la LASD. Pour les infirmiers et infirmières indépendants, par analogie aux organisations mandatées, le financement des coûts non pris en charge par l'assurance obligatoire des soins est assuré selon la clé de répartition de 35% Etat et 65% communes. Ainsi, pour les patients et patientes, en dehors de la hausse résultant des nouveaux tarifs définis par l'OPAS, il n'y a pas de changement dans leur participation financière; seules la franchise et la quote-part sont à leur charge.

Toutefois, le patient ou la patiente pris en charge par les organisations de soins et d'aide à domicile qui ne disposent pas d'un mandat public est appelé à contribuer financièrement à hauteur de 20% de la contribution des assureurs-maladie, le coût résiduel étant à la charge de l'Etat.

3.2 Soins aigus et de transition

La révision de la LAMal introduit les soins aigus et de transition. Le Conseil d'Etat définit cette notion en se basant sur les recommandations de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Le Conseil d'Etat pourra, si nécessaire, désigner les fournisseurs de prestations admis.

La participation des pouvoirs publics au coût des soins aigus et de transition dispensés dans les EMS est versée directement à l'établissement, selon les mêmes modalités que celles appliquées pour les frais d'accompagnement.

3.3 Modification des lois spécifiques

Une modification de la LASD introduit la notion d'intérêt public prépondérant pour l'octroi d'un mandat de prestations.

La modification de la LEMS liée aux nouvelles règles de financement des soins permet de procéder à une adaptation complémentaire de la base légale aux exigences de la loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI). En effet, les articles 13 al. 4 et 14 al. 1 let. a LEMS règlent la répartition des charges de fonctionnement des commissions de district des EMS (Codems) et la répartition des frais financiers des EMS, au moyen de l'indice de capacité financière. Durant les années 2011 et 2012, les deux dispositions peuvent demeurer applicables conformément aux dispositions transitoires de la LPFI. Toutefois, le critère de l'indice de

capacité financière ne pourra plus être utilisé à partir du 1^{er} janvier 2013.

Une solution doit être trouvée rapidement afin que les communes puissent l'intégrer à leurs réflexions dans le cadre de l'examen des clés de répartition nécessitant une modification suite à l'entrée en vigueur de la LPFI. La solution la plus appropriée consiste à attribuer aux communes la compétence de fixer elles-mêmes les critères de répartition pour les frais prévus aux articles 13 et 14 LEMS, comme c'est le cas dans d'autres domaines de collaboration intercommunale.

Consultés en avril 2010, la Conférence des préfets et le comité de l'Association des communes fribourgeoises se sont déclarées favorables à une proposition allant dans le sens de la présente solution.

4. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

CHAPITRE PREMIER: Soins ambulatoires et soins de longue durée

Ce chapitre contient les dispositions nécessaires à l'application cantonale de l'article 25a LAMal pour les soins en cas de maladie à l'exception des soins aigus et de transition (cf. chapitre 2). Ces soins en cas de maladie concernent des interventions de courte et de longue durée fournis par les EMS, les organisations de soins et d'aide à domicile, ainsi que les infirmiers et infirmières indépendants.

Art. 1

Les coûts des soins non couverts par les tarifs de l'AOS peuvent être mis à la charge de l'assuré-e jusqu'à concurrence du 20% de la contribution maximale de l'AOS. Les cantons doivent régler le financement du solde éventuel (part au coût résiduel), à savoir le montant non pris en charge par l'AOS et l'assuré-e. Afin de pouvoir régler le financement résiduel, le canton doit déterminer au préalable les coûts des soins facturables à ce titre. La compétence de déterminer ces coûts est déléguée au Conseil d'Etat qui se basera sur une comptabilité analytique ou d'autres indicateurs.

Dans le domaine des prestations fournies par les EMS, il existe différents types de frais. A savoir:

- les frais de pension;
- les frais de soins;
- les frais d'accompagnement pour l'ensemble des actes qui contribuent au maintien et au développement des capacités physiques, psychiques, spirituelles et sociales des résidents et résidentes;
- les frais financiers.

Les coûts des soins et d'accompagnement sont actuellement constitués des charges de personnel. Toutefois, seuls les frais de soins étant à la charge de l'AOS, il y a lieu de distinguer ces frais de ceux de l'accompagnement. Cette distinction est difficilement réalisable dans la mesure où ces prestations sont produites par les mêmes professionnel-le-s et qu'il ne leur est pas possible de «minuter» chaque type d'intervention. Pour cette raison, et dans l'attente d'indicateurs plus pertinents, les frais de soins seront définis, pour chaque établissement et par niveau de soins, de manière forfaitaire en pourcentage des charges totales du personnel de soins et d'accompagne-

ment. Selon des estimations de la CDS, les soins représenteraient 60% des prestations.

Le Conseil d'Etat examinera l'opportunité d'intégrer dans le calcul du coût des soins, outre les coûts de personnel mentionnés précédemment, d'autres charges directement liées aux soins, comme par exemple les frais de matériel utilisés pour les soins.

Pour les organisations de soins et d'aide à domicile et pour les infirmiers et infirmières indépendants, le Conseil d'Etat déterminera le coût des soins prodigués sur la base d'une comptabilité analytique ou sur la base d'autres indicateurs pertinents, par exemple une statistique des prestations ou de salaires de référence.

Art. 2 à 4

Ces dispositions définissent le financement du coût des soins non couverts par les tarifs de l'AOS fixés par le Conseil fédéral à l'article 7a OPAS. Pour rappel, ces coûts peuvent être mis à charge de l'assuré-e à hauteur maximale de 20% du tarif applicable, le solde étant à charge des pouvoirs publics (Etat-communes) à titre de coût résiduel.

Pour les prestations fournies par les EMS, l'article 2 prévoit que la part des coûts des soins non pris en charge par l'AOS est facturée au résidant ou à la résidente à raison de 20% de la contribution de l'assureur-maladie, déterminée par le niveau de soins requis (art. 7 al. 3 OPAS). Les coûts résiduels sont financés selon les principes de la LEMS (voir Tableau 1). S'il n'était pas possible au 1^{er} janvier 2011 de disposer de 12 niveaux de soins, le système prévu s'appliquerait par analogie aux 4 niveaux de soins actuels, conformément à la disposition transitoire de la loi fédérale.

Tableau 1: Prestations en établissement médico-social

Coût	
coût des soins	
Financement	
solde éventuel du coût des soins (coût résiduel) à charge des pouvoirs publics financé selon les principes de la LEMS	
participation de l'assuré-e 20% du tarif applicable	
tarif LAMal	

Selon l'article 3 al. 1, pour les organisations de soins et d'aide à domicile au bénéfice d'un mandat de prestations au sens de la LASD, il n'y a pas de facturation aux patients et patientes des coûts des soins non couverts par le tarif AOS. L'ensemble des coûts non couverts par le tarif est pris en charge par les pouvoirs publics selon les principes de la LASD (voir Tableau 2). Les prestations de soins fournies en appartement protégé pourront faire l'objet d'un mandat de prestations.

Tableau 2: Prestations des organisations de soins et d'aide à domicile selon la LASD

Coût	
coût des soins	
Financement	
solde du coût des soins (coût résiduel) à charge des pouvoirs publics financé selon les principes de la LASD	
tarif LAMal	

Pour les organisations de soins et d'aide à domicile qui ne sont pas au bénéfice d'un mandat de prestations au sens de la LASD (art. 3 al. 2), la part des coûts des soins non pris en charge par l'AOS est facturée à l'assuré-e à raison de 20% des tarifs applicables pour les soins donnés. L'éventuel coût résiduel est entièrement pris en charge par l'Etat. La charge administrative liée à une éventuelle facturation aux communes selon des principes identiques à ceux de la LASD serait disproportionnée. Toutefois, ce coût devrait être faible en raison de l'absence actuelle de ce type de fournisseur et de la participation financière des patients et patientes (voir Tableau 3).

Tableau 3: Prestations des organisations de soins et d'aide à domicile non mandatées

Coût	
coût des soins	
Financement	
solde du coût des soins (coût résiduel) à charge de l'Etat	
participation de l'assuré-e 20% du tarif applicable	
tarif LAMal	

L'article 4 règle le financement des prestations fournies par les infirmiers et infirmières indépendants. Pour ces prestations, aucune facturation aux patients et patientes du coût des soins non couverts par le tarif AOS n'est prévue. L'ensemble des coûts non couverts par le tarif est pris en charge par les pouvoirs publics selon le taux de subvention de l'article 16 al. 2 de la LASD, appliqué par analogie, soit 35% de subvention de l'Etat. Il est envisagé de répartir la part communale par le biais d'un pot commun, à l'instar des frais d'accompagnement pour les EMS.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour les modalités de facturation de la part du coût non pris en charge par l'AOS. Pour limiter la charge administrative liée au paiement et au contrôle de ces nouvelles charges, ainsi que pour garantir la protection des données médicales,

la possibilité de passer un mandat de prestations avec les assureurs-maladie va être explorée; de cette manière, la part des pouvoirs publics fribourgeois passerait par les assureurs-maladie et serait refacturée au canton. Ce sont en effet entre 80 et 100 infirmiers et infirmières indépendants qui fournissent des soins selon l'article 7 OPAS dans le canton de Fribourg et pour lesquels les modalités du versement de la part des pouvoirs publics devront être réglées.

L'article 5 règle la situation des prestations hors canton. Le canton ne participe pas au coût des soins fournis aux personnes provenant d'autres cantons (al. 1). Le financement des pouvoirs publics fribourgeois pour les soins fournis dans un EMS hors canton à une personne domiciliée dans le canton de Fribourg est limité à la participation maximale versée dans le canton de Fribourg pour le même niveau de soins (al. 2). Une convention intercantonale, telle qu'elle existe pour les institutions spécialisées (Convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales, RSF 834.0.4), pourrait à terme faciliter le financement des séjours hors canton (al. 3).

CHAPITRE 2: Soins aigus et de transition

Les soins aigus et de transition ne constituent pas un nouveau type de soins, mais une nouvelle dénomination de soins déjà existants. En effet, certaines sorties d'hôpital nécessitent une prise en charge, ambulatoire ou en EMS, plus intense en soins que d'autres. C'est ce genre de prise en charge qui entre dorénavant sous la dénomination «soins aigus et de transition», dont les conditions de prescription précises sont définies à l'article 6.

Art. 6

Les conditions de prescription des soins aigus et de transition se fondent sur les recommandations de la CDS. Force est de constater que toute sortie d'hôpital ne signifie pas nécessairement une prescription de soins aigus et de transition, loin s'en faut. Ces prestations de soins doivent clairement avoir pour objectif l'augmentation de la capacité du patient ou de la patiente à prendre soin de lui-même ou d'elle-même de sorte qu'il ou elle puisse à nouveau exploiter son environnement habituel, avec les aptitudes et les possibilités qu'il ou elle avait avant son hospitalisation. Un plan de soins doit être établi avec des mesures en vue d'atteindre ces objectifs. Si un encadrement ou un traitement médical, thérapeutique ou psychosocial est également nécessaire, celui-ci n'entre pas dans le coût des soins aigus et de transition.

Sont concernés par les soins aigus et de transition, les patients et patientes dont les problèmes de santé aigus sont connus et stabilisés, qui n'ont plus besoin de prestations diagnostiques et thérapeutiques hospitalières et dont le séjour dans une unité de réadaptation ou de gériatrie d'un hôpital n'est pas indiqué. La prescription des soins aigus et de transition est réalisée par les médecins d'hôpitaux. Le plan de soins est établi par le fournisseur de soins, en collaboration avec l'hôpital, pour permettre une prise en charge rapide et adéquate des patients et patientes.

Art. 7

Les fournisseurs selon l'article 7 alinéa 1 OPAS peuvent fournir les soins aigus et de transition. Toutefois, l'article 7 délègue au Conseil d'Etat la compétence de désigner ces fournisseurs pour assurer une prise en charge économique et de qualité dans la chaîne de soins.

Art. 8

La LAMal a prévu que les soins aigus et de transition sont pris en charge par les assureurs au maximum à 45% du coût, alors que les pouvoirs publics (Etat-communes) doivent assumer le solde, soit au minimum 55%. Le Conseil d'Etat fixe chaque année, au plus tard neuf mois avant le début de l'année civile, la part des pouvoirs publics (art. 7b al. 1 OPAS). Pour 2011, en vertu de la loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal), le Conseil d'Etat a fixé la part des pouvoirs publics à son minimum, soit 55%. Par ailleurs, le canton (Etat-communes) doit verser sa part directement au fournisseur de prestations, mais il peut convenir avec les assureurs que cette part leur est versée.

Art. 9

Le financement de la part des pouvoirs publics est réparti entre l'Etat et les communes conformément au financement des soins de longue durée défini aux articles 2 al. 2, 3 al. 1 et 4 al. 1 applicables par analogie.

Art. 10

Les dispositions relatives au financement des soins aigus et de transition sont applicables aux patients et patientes fribourgeois pris en charge dans le canton. L'article 10 s'applique aux patients et patientes provenant d'autres cantons et aux patients et patientes fribourgeois pris en charge hors canton.

Cet article est analogue dans sa logique à l'article 5 applicable aux soins ambulatoires et de longue durée.

CHAPITRE 3: Dispositions finales

Disposition modifiant la LASD (art. 11)

Art. 14 al. 1 let. c et al. 2

Dans la mesure où les pouvoirs publics fribourgeois prennent en charge l'entier de l'excédent d'exploitation des organisations de soins et d'aide à domicile mandatés, il est précisé à l'article 14 al. 1 let. c LASD que ces organisations doivent répondre à un intérêt public prépondérant. On entend par là, par exemple, un service assurant une permanence, exploité 7 jours sur 7, soumis à l'obligation d'admission et fournissant des prestations hors AOS comme des conseils, de l'aide ou des interventions de nature préventive.

L'alinéa 2 est supprimé, car il n'y a plus de subvention fédérale aux services d'aide et de soins à domicile suite à l'entrée en vigueur en 2008 de la RPT.

Disposition modifiant la LEMS (art. 12)

Art. 13 al. 4 et art. 14 al. 1 let. a

La répartition des frais de fonctionnement des Codems et des frais financiers des EMS entre les communes doit être adaptée à la nouvelle législation sur la péréquation financière intercommunale. Il est proposé d'attribuer aux communes la compétence de déterminer la clé de répartition de ces frais. Les communes disposent d'un délai, échéant le 1^{er} janvier 2013, pour définir cette clé (cf. art. 22 al. 1 LPFI).

Art. 18 al. 1 let. b à d, e et f (nouvelles)

Les charges d'exploitation des EMS, après déduction des frais financiers, sont couvertes par les ressources propres des résidants et résidentes, la prise en charge par les assureurs-maladie d'une partie des coûts de soins, la participation des pouvoirs publics (aux frais de soins résiduels et aux frais d'accompagnement) et les autres revenus de l'établissement. La nouvelle teneur de la disposition permet d'introduire la participation financière des résidants et résidentes et des pouvoirs publics aux frais de soins.

Les ressources propres des résidants et résidentes servent à couvrir les frais de pension, la participation aux frais de soins et les frais d'accompagnement.

Art. 19 al. 1 et 3

Après la prise en charge des frais de pension et une participation aux frais de soins non pris en charge par les assureurs-maladie, les résidants et résidentes affectent le solde de leurs ressources propres au financement des frais d'accompagnement, sous réserve d'une franchise de 200 000 francs sur la fortune.

Art. 21 al. 1

Le nouveau régime introduit une répartition différente des frais de soins, désormais à la charge de l'assureur-maladie, du résidant ou de la résidente et des pouvoirs publics. La contribution de l'assureur-maladie correspond à un forfait journalier ou tarif, fondé sur 12 niveaux de soins. Les frais de soins non pris en charge par l'assureur-maladie sont facturés au résidant ou à la résidente à raison de 20% de la contribution de l'assureur-maladie, déterminée pour chaque niveau de soins, de manière à ce que la somme du tarif applicable et de la participation du résidant ou de la résidente soit inférieure ou égale au montant effectif des frais de soins. L'éventuel solde des frais de soins est à la charge des pouvoirs publics.

Entrée en vigueur (art. 13)

Le Conseil d'Etat fixera l'entrée en vigueur de la présente loi d'application au 1^{er} janvier 2011 en concordance avec la loi fédérale.

5. INCIDENCES**5.1 Conséquences financières et en personnel**

Le présent projet de loi engendre des conséquences financières pour l'Etat et les communes en raison des nouvelles dispositions de la LAMal.

Soins ambulatoires et de longue durée

Prestations fournies en EMS: Dans le domaine des EMS, la mise en place du nouvel outil d'évaluation des besoins à 12 niveaux vise la neutralité des coûts par rapport à la situation actuelle. Ainsi, les conséquences financières du nouveau régime de financement des soins seront principalement en relation avec la limitation de la participation des résidants et résidentes au coût des soins. Or, seul un faible pourcentage des résidants et résidentes n'est ni au bénéfice de prestations complémentaires ni de subvention directe aux frais d'accompagnement. Afin d'estimer l'impact financier du nouveau régime, une simulation des conséquences financières, pour l'année 2011, a été réalisée sur la base d'un échantillon de 120 personnes résidant dans deux EMS. Elle a nécessité de redéfinir, pour chacune des 120 personnes, le coût des soins et de l'accompagnement sur la base des 12 niveaux de soins, de recalculer leur droit aux prestations complémentaires et à une éventuelle subvention pour les frais d'accompagnement, ainsi que de définir la part résiduelle des soins à charge de l'Etat et des communes. Une extrapolation des résultats obtenus laisse présager que le transfert de charges vers les pouvoirs publics ne devrait pas dépasser le 3% du budget 2011 pour les subventions à l'accompagnement, et devrait ainsi équivaloir à environ 2 millions de francs. La participation des pouvoirs publics aux frais de soins est prise en charge à 55% par les communes et 45% par l'Etat.

Prestations ambulatoires: En ce qui concerne les organisations de soins à domicile mandatées, les tarifs fixés dans l'OPAS sont supérieurs aux tarifs actuellement en vigueur et constituent donc une amélioration de la situation financière. Toutefois, celle-ci doit être pondérée par le fait que la facturation actuellement réalisée au quart d'heure va passer à 5 minutes, ce qui devrait représenter une diminution estimée à 10% des heures facturées. L'amélioration des recettes des organisations de soins et d'aide à domicile peut être évaluée à environ 21 000 francs, soit 0,2% (voir Tableau 4). Si globalement on peut constater une stabilité des recettes, il faut toutefois relever que les prestations infirmières d'examen et de traitement seront moins indemnisées par les tarifs qu'actuellement, alors que les soins de base auront des tarifs plus élevés. Pour les infirmiers et infirmières indépendants, comme pour les organisations de soins et d'aide à domicile non mandatées, l'hypothèse retenue est que le coût des soins sera identique au tarif prévu par l'OPAS. Dans cette hypothèse, il n'y aura donc pas de coût résiduel à charge des pouvoirs publics, ni de participation des patientes et des patients. L'incidence financière sera donc nulle.

Tableau 4

Estimations incidences tarifaires nouveau financement des soins ambulatoires et de longue durée	Tarif horaire 2009-2010	Heures totales facturées 2009	Heures soins ambulatoires et soins de longue durée	Recettes soins ambulatoires et soins de longue durée 2009 (en fr.)	Perte heures tarification à 5 min. (estimation 10%)	Tarif horaire 2011	Recettes prévisibles soins ambulatoires et soins de longue durée 2011 (base heures 2009) (en fr.)	Recettes supplémentaires prévisibles nouveau financement des soins (en fr.)
Evaluation et conseils	67	16'226	12'819	858'842	1'282	79.8	920'628	61'785
Examens et traitements	67	79'040	62'442	4'183'587	6'244	65.4	3'675'313	-508'275
Soins de base complexes	50	163'034	128'797	6'439'843	12'880	54.6	6'329'078	-110'765
Soins de base simples	36	55'705	44'007	1'584'250	4'401	54.6	2'162'502	578'251
Total		314'005	248'064	13'066'523	24'806		13'087'519	20'997
dont 65% communes								13'648
dont 35 % Etat								7'349

Soins aigus et de transition

Pour les soins aigus et de transition, la LAMal prévoit que les patientes et patients ne sont astreints qu'au paiement de la franchise et de la quote-part. Le tarif payé par les assureurs-maladie couvre au maximum 45% des coûts des soins aigus et de transition, le solde est pris en charge par les pouvoirs publics. Les tarifs sont négociés entre les assureurs-maladie et les fournisseurs de prestations. Les conséquences financières pour 2011 sont difficilement estimables, étant donné qu'elles vont dépendre du volume des prestations et du résultat des négociations tarifaires.

Prestations fournies en EMS: Aucune incidence financière n'a pu être estimée étant donné les incertitudes actuelles relatives à la prescription de ces prestations.

Prestations ambulatoires: Comme le coût à charge des pouvoirs publics découlera des négociations tarifaires entre les fournisseurs de soins et les assureurs, on ne peut estimer les incidences financières pour le financement des soins aigus et de transition que de manière approximative. Ainsi, l'hypothèse retenue est que les coûts seront égaux aux tarifs définis à l'article 7 OPAS pour les soins ambulatoires et de longue durée. Dans l'impossibilité d'articuler un coût et des volumes effectifs, les estimations du volume de prestations se basent sur la seule référence existante, soit celle établie par la CDS dans le cadre de la consultation fédérale. Les soins aigus et de transition représenteraient ainsi 21% du total des prestations de soins déjà fournies à domicile.

Pour les organisations de soins à domicile mandatées, les estimations se basent en outre sur une progression annuelle de la facturation de 1,5%. L'incidence financière attendue est de 1 454 070 francs, conséquence du fait que pour ces soins, la participation sur le coût estimé n'atteint plus que 45%, alors qu'elle est aujourd'hui d'environ 88,75% (voir Tableau 5). Il s'agit d'un transfert de charges de l'AOS sur les pouvoirs publics.

Pour les organisations de soins et d'aide à domicile non mandatées, aucune incidence financière n'est attendue, partant du constat qu'il n'y a aujourd'hui aucune organisation de ce type implantée dans le canton, certains cas isolés étant pris en charge par des organisations hors canton.

Pour les infirmiers et infirmières indépendants, l'impact financier devrait atteindre 411 111 francs (voir Tableau 6).

Tableau 6 Evaluation impact financier des soins aigus et de transition

Infirmiers et infirmières indépendants estimation 2011	Evaluation et conseil	Examens et traitements	Soins de base	Total
Estimations des heures fournies	842	3'545	8'214	12'600
Coût total	67'200	231'816	448'458	1'005'497
Part des pouvoirs publics 55%	36'960	127'499	246'652	411'111
dont 65% communes				267'222
dont 35% Etat				143'889

Selon les hypothèses retenues, l'incidence financière pour les pouvoirs publics fribourgeois en ce qui concerne directement les soins devrait globalement atteindre 3 844 184 francs, soit la répartition suivante (voir Tableaux 7 et 8):

Tableau 7

Incidence financière totale pour l'Etat	Fr.
1'545'464	
Soins ambulatoires et de longue durée	Fr. 892'651
EMS	Fr. 900'000
Organisations de soins et d'aide à domicile mandatées	Fr. -7'349
Organisations d'aide et de soins à domicile non mandatées	Fr. -
Infirmiers et infirmières indépendants	Fr. -
Soins aigus et de transition	Fr. 652'813
EMS	Fr. -
Organisations de soins et d'aide à domicile mandatées	Fr. 508'925
Organisations d'aide et de soins à domicile non mandatées	Fr. -
Infirmiers et infirmières indépendants	Fr. 143'889

Tableau 5 Evaluation impact financier des soins aigus et de transition

Organisations de soins et d'aide à domicile mandatées estimation 2011	Evaluation et conseil	Examens et traitements	Soins de base complexes	Soins de base	Total
Heures facturées 2009	16'226	79'040	98'928	64'106	258'300
a) Heures soins aigus et de transition 21%, y c. +3% d'augmentation par rapport à 2009	3'510	17'096	21'398	13'866	55'870
b) Coût horaire des soins actuel estimé (plafonné au niveau du tarif OPAS pour les soins ambulatoires)	79.8	65.4	54.6	54.6	
c) Part des pouvoirs publics actuelle Fr./heure, soit (b-tarifs actuels)	12.8	-1.6	4.6	18.6	
d) Coût horaire des soins futur (plafonné au niveau du tarif OPAS pour les soins ambulatoires)	79.8	65.4	54.6	54.6	
e) Part des pouvoirs publics future/heure, soit (d*55%) (taux de couverture par les tarifs 45%)	43.9	36.0	30.0	30.0	
f) Ecart/heure entre la part des pouvoirs publics actuelle et la part future, soit (e-c)	31.1	37.6	25.4	11.4	
g) Incidence en francs pour les pouvoirs publics, soit (a*f)	109'116	642'310	544'154	158'490	1'454'070
dont 65% communes					945'146
dont 35% Etat					508'925

A la participation de l'Etat aux frais de soins s'ajoutent 2 millions de francs résultants de la modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC). **L'incidence financière totale pour l'Etat du nouveau régime de financement des soins s'élève ainsi à 3 545 464 francs.**

Tableau 8

Incidence financière totale pour les communes	Fr.	2'298'720
Soins ambulatoires et de longue durée	Fr.	1'086'352
EMS	Fr.	1'100'000
Organisations de soins et d'aide à domicile mandatées	Fr.	-13'648
Organisations d'aide et de soins à domicile non mandatées	Fr.	-
Infirmiers et infirmières indépendants	Fr.	-
Soins aigus et de transition	Fr.	1'212'368
EMS	Fr.	-
Organisations de soins et d'aide à domicile mandatées	Fr.	945'146
Organisations d'aide et de soins à domicile non mandatées	Fr.	-
Infirmiers et infirmières indépendants	Fr.	267'222

L'incidence totale pour les pouvoirs publics du nouveau régime de financement des soins s'élève donc à 5 844 184 francs.

Enfin, le projet de loi n'a, sur le budget 2011, pas de conséquences en terme de personnel pour l'Etat. Le Service de la santé publique dispose en effet, dès 2011, de 0.6 EPT de collaborateur ou collaboratrice administratif pour la gestion du paiement des coûts relatifs au nouveau financement des soins et au futur financement hospitalier. Toutefois, selon le volume de soins aigus et de transition qui pourrait effectivement survenir et les modalités de facturation qui pourraient être négociées, un besoin en dotation supplémentaire pourrait être nécessaire en 2012. Une évaluation sera effectuée dans le courant de l'année 2011.

5.2 Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, il se traduit, aussi bien pour l'Etat que les communes, par une obligation de participer au financement de soins imposé par le droit fédéral, mais ne charge ou ne décharge aucun des deux niveaux cantonal et communal par rapport à l'autre.

5.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

Le projet de loi est conforme à la constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité.

5.4 Soumission au référendum législatif

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

BOTSCHAFT Nr. 216 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Vorentwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflege- finanzierung

4. Oktober 2010

Diese Botschaft gliedert sich wie folgt:

1. Einführung
2. Zusammenfassung der neuen KVG-Regeln
3. Allgemeine Stossrichtung des kantonalen Ausführungsgesetzes
4. Erläuterung der Bestimmungen
5. Auswirkungen

1. EINFÜHRUNG

Am 13. Juni 2008 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, welches Pflegeleistungen betrifft, die von den Pflegeheimen, den Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause und den selbstständigen Pflegefachpersonen erbracht werden. Am 24. Juni 2009 wiederum verabschiedete der Bundesrat die Änderungen der Ausführungsverordnungen.

Diese Reform muss nun auf Kantonsebene umgesetzt werden. Dazu bedarf es einer kantonalen Ausführungsgesetzgebung und einer Änderung des Gesetzes vom 8. September 2003 über die Hilfe und Pflege zu Hause (HPfHG) sowie des Gesetzes vom 23. März 2000 über Pflegeheime für Betagte (PfHG).

In finanzieller Hinsicht birgt diese Reform das Risiko einer weitgehenden Kostenverschiebung von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) weg an die Kantone (Staat-Gemeinden). Ziel dieses Entwurfs ist es deshalb, diese Kostenverschiebung einzuschränken und den Kostenanstieg einzudämmen, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Leistungsqualität.

2. ZUSAMMENFASSUNG DER NEUEN KVG-REGELN

Die Revision des Bundesgesetzes betrifft die Finanzierungsregeln für Pflegeleistungen, die von den Pflegeheimen, den Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause und den selbstständigen Pflegefachpersonen erbracht werden.

Gemäss den neuen Bestimmungen legt der Bundesrat die Tarife der Pflegeleistungen zulasten der OKP fest. Für die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime ist dies ein Beitrag in Franken, der einer auf 12 Pflegestufen und auf 20-minütigen Zeiteinheiten basierenden Pauschale entspricht, für den ambulanten Bereich wiederum ist dies ein Stundentarif je Pflegekategorie (Evaluation und Beratung, Untersuchungen und Behandlungen, Grundpflege).

Pflegekosten, die von den Tarifen der OKP nicht gedeckt werden, können den Versicherten in Höhe von höchstens 20% des maximalen Beitrags der OKP in Rechnung gestellt werden. Die Kantone regeln die Übernahme der allfälligen Restkosten, soll heissen: Kosten, die weder von der OKP noch von den Patientinnen oder den Patienten übernommen wurden.

Mit der Revision wird ausserdem eine neue Pflegekategorie eingeführt: die Akut- und Übergangspflege. Es handelt sich dabei um Pflegeleistungen, die im Anschluss an einen Aufenthalt in einem Akut- oder Rehabilitationsspital, in einem Pflegeheim, zu Hause oder ambulant erteilt werden. Bereits heute erhalten die Patientinnen und Patienten die Pflegeintensität, die sie für ihre Heilung brauchen. Mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung ändert sich lediglich die Finanzierung dieser Pflege. Leistungen der Akut- und Übergangspflege müssen von einer Spitalärztin oder einem Spitalarzt für eine Dauer von höchstens 14 Tagen verschrieben werden und werden zu den unter den Tarifpartnern (Versicherer der OKP – Leistungserbringer) ausgehandelten Tarifen verrechnet. Die Kosten werden zu 55% von der öffentlichen Hand (Staat–Gemeinden) und zu 45% von der OKP getragen.

Gemäss Entscheid des Bundesrates tritt die Neuordnung der Pflegefinanzierung auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

Im Rahmen der Verabschiedung der Neuordnung haben die eidgenössischen Räte parallel zur KVG-Revision eine Änderung am Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vorgenommen und darin eine Hilflosenentschädigung für Hilflosigkeit leichten Grades eingeführt. Des Weiteren wurde auch das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) geändert; die anrechenbaren Einkünfte und der Freibetrag für Liegenschaften wurden angehoben.

3. ALLGEMEINE STOSSRICHTUNG DES KANTONALEN AUSFÜHRUNGSGESETZES

Zur Umsetzung der eidgenössischen Bestimmungen müssen einerseits neue kantonale Gesetzesbestimmungen eingeführt und andererseits Änderungen an den jeweiligen Gesetzen über die Hilfe und Pflege zu Hause und über die Pflegeheime vorgenommen werden. Für die Leistungen der ambulanten Pflege und der Langzeitpflege gilt es, die Kosten zu bestimmen und die Finanzierung zu regeln. Für die Leistungen der Akut- und der Übergangspflege gilt es, die Verordnungsbedingungen festzulegen, die Frage nach der Bezeichnung der Leistungserbringer zu klären, den Anteil der öffentlichen Hand zu bestimmen (Staat–Gemeinden) und die Finanzierung zu regeln. Schliesslich müssen in den jeweiligen Gesetzen noch die für die Umsetzung des Systems erforderlichen Anpassungen vorgesehen werden.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde nahezu einstimmig begrüsst, dass die Gemeinwesen für die durch die Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause mit Leistungsauftrag zu Hause erteilten Leistungen der ambulanten Pflege und der Langzeitpflege keinerlei zusätzlichen Kosten auf die Patientinnen und Patienten übertragen. Die im Vorentwurf vorgesehene Einführung eines globalen Beitragssatzes für die Kosten der Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause mit Leistungsauftrag hingegen stiess bei den Hauptbetroffenen auf grosse Vorbehalte. Die grösste Schwierigkeit stellte die Wahl des Beitragssatzes dar. Dabei wurden die beschriebenen Unterschiede zwischen dem vorgeschlagenen Durchschnittssatz und dem tatsächlichen Beitragssatz der einzelnen Bezirke in Frage gestellt. Angesichts des Projekts Senior+, das so oder so zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Änderung der Finanzierungsregeln führen könnte, müsste die vorgeschlagene Änderung des

Beitragssystems ohnehin zeitlich beschränkt werden. Aus diesen Gründen wird in diesem Entwurf das geltende System, das die Kostenneutralität gewährleistet, beibehalten. Schliesslich mussten noch die Anpassungen an die in der Gesetzgebung über den Finanzausgleich vorgesehenen Bestimmungen integriert werden.

3.1 Ambulante Pflege und Langzeitpflege

Die Pflegekosten werden vom Staatsrat festgelegt, sodass der vom Tarif nicht gedeckte Anteil bestimmt werden kann, für den die Patientin oder der Patient und die öffentliche Hand (Staat–Gemeinden) aufkommen.

Leistungen im Pflegeheim müssen von der Patientin oder vom Patienten in Höhe von max. 20% des Tarifs des notwendigen Pflegeniveaus mitfinanziert werden. Die übrigen Kosten, die weder von der OKP noch von der im Heim untergebrachten Person gedeckt werden, werden zu 45% vom Staat und zu 55% von den Gemeinden nach dem Grundsatz des PflHG beglichen. Der Beitrag der öffentlichen Hand an die Restkosten für Pflegeleistungen, die in einem Pflegeheim erteilt werden, wird direkt der Einrichtung entrichtet.

Um die Patientinnen und Patienten zu einem Verbleib zu Hause zu bewegen, möchte der Staatsrat die KVG-Revision nicht dazu verwenden, einen Teil der Kosten für die von den Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause mit Leistungsauftrag und den selbstständigen Pflegefachpersonen erteilten Pflegeleistungen auf sie abzuwälzen. Kosten für Leistungen der Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause mit Leistungsauftrag, die nicht von der OKP gedeckt werden, sind nach den Grundsätzen des HPflG zu beglichen. Kosten für Leistungen der selbstständigen Pflegefachpersonen, die nicht von der OKP gedeckt werden, werden sinngemäss zur Finanzierung der Organisationen mit Leistungsauftrag zu 35% vom Staat und zu 65% von den Gemeinden übernommen. Somit gibt es für die Patientinnen und Patienten, abgesehen vom Anstieg in Zusammenhang mit den neuen Tarifen nach KLV, keine Änderungen, was ihren finanziellen Beitrag betrifft; einzig die Franchise und der Selbstbehalt gehen wie bisher zu ihren Lasten.

Patientinnen und Patienten, die von Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause ohne Leistungsauftrag betreut werden, müssen sich jedoch mit einem Anteil von 20% des Beitrags der Krankenversicherer beteiligen, die Restkosten wiederum gehen zulasten des Staates.

3.2 Akut- und Übergangspflege

Mit der KVG-Revision wird die Akut- und Übergangspflege eingeführt. Der Staatsrat definiert diesen Begriff in Anlehnung an die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK). Wenn nötig kann der Staatsrat die zugelassenen Leistungserbringer bezeichnen.

Der Beitrag der öffentlichen Hand an die Restkosten für Leistungen der Akut- und Übergangspflege, die in einem Pflegeheim erteilt werden, wird direkt der Einrichtung entrichtet, wobei die selben Modalitäten angewendet werden wie bei den Betreuungskosten.

3.3 Änderung der Spezialgesetze

Eine Änderung des HPfHG führt den Begriff des überwiegenden öffentlichen Interesses als Voraussetzung für einen Leistungsauftrag ein.

Im Rahmen der Änderung des PflHG in Zusammenhang mit den neuen Finanzierungsregeln für die Pflege kann eine zusätzliche Anpassung der gesetzlichen Grundlage an die Anforderungen des Gesetzes vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG) vorgenommen werden. Die Artikel 13 Abs. 4 und 14 Abs. 1 Bst. a PflHG regeln nämlich die Aufteilung der Betriebskosten der Bezirkskommissionen der Pflegeheime (CODEMS) und die Aufteilung der Finanzierungskosten der Pflegeheime anhand des Finanzkraftindex. In den Jahren 2011 und 2012 können die zwei Bestimmungen entsprechend den Übergangsbestimmungen des IFAG anwendbar bleiben. Allerdings kann das Kriterium des Finanzkraftindex ab dem 1. Januar 2013 nicht mehr verwendet werden.

Es muss rasch eine Lösung gefunden werden, welche die Gemeinden in ihren Überlegungen im Rahmen der Prüfung der Verteilungsschlüssel, die infolge des Inkrafttretens des IFAG einer Änderung unterzogen werden müssen, berücksichtigen können. Die beste Lösung besteht darin, den Gemeinden die Kompetenz zu geben, selbst die Aufteilungskriterien für die Kosten nach Artikel 13 und 14 PflHG festzulegen, wie dies bereits in anderen Bereichen der interkommunalen Zusammenarbeit der Fall ist.

Die Oberamtmännerkonferenz und der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands, die im April 2010 befragt wurden, haben sich positiv zu dieser Lösung geäußert.

4. ERLÄUTERUNG DER BESTIMMUNGEN

1. KAPITEL: Ambulante Pflege und Langzeitpflege

Dieses Kapitel enthält die Bestimmungen, die zur kantonalen Ausführung von Artikel 25a KVG für die Krankenpflege notwendig sind, mit Ausnahme der Akut- und Übergangspflege, welche im 2. Kapitel behandelt wird. Es handelt sich dabei um Pflegeleistungen von kurzer wie auch von langer Dauer, die von den Pflegeheimen, den Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause und von den selbstständigen Pflegefachpersonen erteilt werden.

Art. 1

Pflegekosten, die von den Tarifen der OKP nicht gedeckt werden, können den Versicherten in Höhe von höchstens 20% des maximalen Beitrags der OKP in Rechnung gestellt werden. Die Kantone regeln die Finanzierung der allfälligen Restbeträge (Anteil an die Restkosten), soll heissen: Kosten, die weder von der OKP noch von den Versicherten übernommen wurden. Zur Regelung der Restfinanzierung muss der Kanton im Vorfeld die verrechenbaren Pflegekosten festlegen. Für die Festlegung dieser Kosten ist der Staatsrat zuständig; dieser wird sich auf eine Kosten- und Leistungsrechnung oder andere Indikatoren stützen.

Im Bereich der Leistungen, die von den Pflegeheimen erteilt werden, gibt es verschiedene Arten von Kosten, nämlich:

- Pensionskosten;

- Pflegekosten;
- Betreuungskosten für alle Massnahmen, die zur Förderung der physischen, psychischen, spirituellen und sozialen Fähigkeiten der im Heim lebenden Personen beitragen;
- Finanzierungskosten.

Die Pflege- und Betreuungskosten ergeben sich derzeit aus den Personalausgaben. Weil jedoch nur die Pflegekosten zulasten der OKP gehen, muss zwischen diesen Kosten und den Betreuungskosten unterschieden werden. Eine solche Unterscheidung ist jedoch nur schwer möglich, da diese Leistungen von denselben Fachpersonen erbracht werden und es ihnen ja nicht möglich ist, die Dauer jedes einzelnen Eingriffs sozusagen mit der Stoppuhr zu messen. Aus diesem Grund, und solange bis stichhaltigere Indikatoren vorliegen, werden die Pflegekosten für jede Einrichtung und nach Pflegestufe pauschal in Prozent der Gesamtkosten des Pflege- und Betreuungspersonals definiert. Schätzungen der GDK zufolge machen die Pflegeleistungen 60% aller Leistungen aus.

Der Staatsrat wird die Möglichkeit prüfen, zusätzlich zu den erwähnten Personalkosten auch noch andere, direkt an die Pflege gebundene Kosten in die Berechnung der Pflegekosten zu integrieren, wie z. B. Kosten für Material, das für die Pflege verwendet wurde.

Die Kosten der Pflegeleistungen, die von den Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause sowie von den selbstständigen Pflegefachpersonen erbracht werden, wird der Staatsrat auf Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung oder aber anhand von stichhaltigen Indikatoren, wie z. B. einer Leistungsstatistik oder Referenzlöhnen, festlegen.

Art. 2 bis 4

In diesen Bestimmungen wird die Finanzierung der Pflegekosten geregelt, die von den vom Bundesrat in Artikel 7a KLV festgelegten Tarifen der OKP nicht gedeckt werden. Diese Kosten können der versicherten Person in Höhe von max. 20% des anwendbaren Tarifs in Rechnung gestellt werden, der Saldo geht als Restkosten zulasten der öffentlichen Hand (Staat–Gemeinden).

Für die Leistungen, die von den Pflegeheimen erbracht werden, sieht **Artikel 2** vor, dass der Anteil der Pflegekosten, die von der OKP nicht übernommen werden, der im Heim untergebrachten Person in Rechnung gestellt wird, und zwar in Höhe von 20% des Beitrags der Krankenversicherer, der wiederum anhand der erforderlichen Pflegestufe festgelegt wird (Art. 7 Abs. 3 KLV). Die Finanzierung der Restkosten erfolgt nach den Grundsätzen des PflHG (s. Tabelle 1). Sollten die 12 Pflegestufen am 1. Januar 2011 nicht verfügbar sein, so ist das vorgesehene System sinngemäss auf die vier derzeitigen Pflegestufen anzuwenden, entsprechend der Übergangsbestimmung nach Bundesgesetz.

Tabelle 1: Leistungen im Pflegeheim

Kosten
Pflegekosten
Finanzierung
Allfälliger Restbetrag der Pflegekosten (Restkosten) zulasten der öffentlichen Hand wird nach den Grundsätzen des PflHG finanziert
Beteiligung der versicherten Person: 20 % des anwendbaren Tarifs
KVG-Tarif

Nach **Artikel 3 Abs. 1** werden Pflegekosten, die vom OKP-Tarif nicht gedeckt werden, den Patientinnen und Patienten nicht verrechnet, wenn die Pflegeleistungen von einer Organisation der Krankenpflege und Hilfe zu Hause mit Leistungsauftrag im Sinne des HPfG erbracht worden sind. Alle Kosten, die vom Tarif nicht gedeckt werden, sind von der öffentlichen Hand (Staat–Gemeinden) nach den Grundsätzen des HPfG zu begleichen (s. Tabelle 2). Pflegeleistungen, die in einer geschützten Wohnung erbracht werden, können Bestandteil eines Leistungsauftrages sein.

Tabelle 2: Leistungen der Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause nach HPfG

Kosten
Pflegekosten
Finanzierung
Allfälliger Restbetrag der Pflegekosten (Restkosten) zulasten der öffentlichen Hand wird nach den Grundsätzen des HPfG finanziert
KVG-Tarif

Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause ohne Leistungsauftrag im Sinne des HPfG (**Art. 3 Abs. 2**) verrechnen den Kostenanteil, der von der OKP nicht übernommen wird, der versicherten Person, und zwar in Höhe von 20% der für die erbrachte Pflegeleistung anwendbaren Tarife. Allfällige Restkosten gehen zulasten des Staates; der administrative Aufwand, der mit einer allfälligen Verrechnung an die Gemeinden nach identischen Grundsätzen wie denjenigen nach HPfG einhergehen würde, wäre unangemessen. Weil Leistungserbringer dieser Art derzeit kaum im Kanton tätig sind und weil sich die Patientinnen und Patienten finanziell beteiligen, sollten die Kosten jedoch gering ausfallen (s. Tabelle 3).

Tabelle 3: Leistungen der Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause ohne Auftrag

Kosten
Pflegekosten
Finanzierung
Allfälliger Restbetrag der Pflegekosten (Restkosten) zulasten des Staates
Beteiligung versicherte Person: 20 % des anwendbaren Tarifs
KVG-Tarif

Artikel 4 regelt die Finanzierung der Leistungen, die von den selbstständigen Pflegefachpersonen erbracht werden. Es ist nicht vorgesehen, dass die vom OKP-Tarif nicht gedeckten Pflegekosten für solche Leistungen den Patientinnen oder den Patienten verrechnet werden. Alle Kosten, die vom Tarif nicht gedeckt werden, sind nach den Grundsätzen des Beitragsatzes von Artikel 16 Abs. 2 HPfG, der sinngemäss anwendbar ist, von der öffentlichen Hand zu begleichen, d. h. 35% zulasten des Staates. Es ist vorgesehen, dass der Gemeindeanteil über einen gemeinsamen Topf aufgeteilt wird, entsprechend dem Beispiel der Aufteilung für die Betreuungskosten der Pflegeheime.

Für die Einzelheiten der Rechnungsstellung für den Kostenanteil, der nicht von der OKP übernommen wird, können verschiedene Lösungen in Erwägung gezogen werden. Um den Verwaltungsaufwand in Zusammenhang mit der Bezahlung und der Kontrolle dieser neuen Kosten zu verringern und um den Schutz der medizinischen Daten zu garantieren, wird die Vergabe eines Leistungsauftrages an die Krankenversicherer geprüft werden müssen; dadurch würde der Anteil der Freiburger öffentlichen Hand über die Krankenversicherer laufen und dem Kanton weiterverrechnet werden. Im Kanton Freiburg erteilen nämlich zwischen 80 und 100 selbstständige Pflegefachpersonen Pflegeleistungen nach Artikel 7 KLV, für die die Einzelheiten der Entrichtung des Anteils der öffentlichen Hand geregelt werden müssen.

Artikel 5 regelt die Situation der ausserkantonalen Leistungen. Der Kanton beteiligt sich nicht an den Kosten für Pflegeleistungen an Personen aus anderen Kantonen (**Abs. 1**). Die Finanzierung der Freiburger öffentlichen Hand für Pflegeleistungen, die einer im Kanton Freiburg wohnhaften Person in einem ausserhalb des Kantons situierten Pflegeheim erbracht werden, ist höchstens so hoch wie diejenige, die im Kanton Freiburg für dieselbe Pflegestufe gewährt wird (**Abs. 2**). Eine interkantonale Vereinbarung, wie es sie für die Sondereinrichtungen gibt (Interkantonale Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für soziale Einrichtungen, SGF 834.0.4), könnte schlussendlich die Finanzierung der ausserkantonalen Aufenthalte erleichtern (**Abs. 3**).

2. KAPITEL: Akut- und Übergangspflege

Die Leistungen der Akut- und Übergangspflege sind kein neuer Pflgetyp, sondern eine neue Bezeichnung für bereits bestehende Pflegeleistungen. Manche Spitalaustritte bedürfen nämlich einer intensiveren – ambulant oder im

Pflegeheim erbrachten – Betreuung. Eben diese Art der Betreuung fällt künftig unter die Bezeichnung «Akut- und Übergangspflege», deren Verordnungsbedingungen in **Artikel 6** festgelegt sind.

Art. 6

Die Bedingungen für die Verordnung von Leistungen der Akut- und der Übergangspflege basieren auf den Empfehlungen der GDK. Nicht jeder Spitalaustritt geht zwingend mit einer Verordnung von Akut- und Übergangspflegeleistungen einher. Diese Pflegeleistungen müssen eindeutig die Erhöhung der Selbstpflegekompetenz zum Ziel haben, sodass die Patientin oder der Patient die vor dem Spitalaufenthalt vorhandenen Fähigkeiten und Möglichkeiten wieder in der gewohnten Umgebung nutzen kann. Es ist ein Pflegeplan mit den Massnahmen zur Erreichung der Ziele zu erstellen. Sollte ausserdem auch eine medizinische, therapeutische oder psychosoziale Betreuung oder Behandlung notwendig sein, so fällt diese nicht unter die Kosten der Akut- und Übergangspflege.

Leistungen der Akut- und Übergangspflege betreffen Patientinnen und Patienten mit bekannten und stabilisierten akuten Gesundheitsproblemen, die keine diagnostischen und therapeutischen Leistungen in einem Akutspital mehr benötigen und für die weder ein Aufenthalt in einer Rehabilitationsabteilung noch ein Aufenthalt in einer geriatrischen Abteilung eines Spitals indiziert ist. Die Verordnung von Leistungen der Akut- und Übergangspflege obliegt den Spitalärztinnen und Spitalärzten. Der Pflegeplan wird vom Leistungserbringer in Zusammenarbeit mit dem Spital erstellt; dies soll eine rasche und angemessene Betreuung der Patientinnen und Patienten ermöglichen.

Art. 7

Leistungserbringer im Sinne von Artikel 7 Abs. 1 KLV können Leistungen der Akut- und Übergangspflege erteilen. Allerdings überträgt **Artikel 7** dem Staatsrat die Kompetenz, diese Leistungserbringer zu bezeichnen, zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen und qualitativ hochstehenden Betreuung in der Behandlungskette.

Art. 8

Das KVG sieht vor, dass Versicherer höchstens 45% der Kosten der Leistungen der Akut- und Übergangspflege übernehmen, während die öffentliche Hand (Staat–Gemeinden) für den Restbetrag aufkommen muss, also für mindestens 55%. Der Staatsrat legt jedes Jahr spätestens neun Monate vor Beginn des Kalenderjahrs den Anteil der öffentlichen Hand fest (Art. 7b Abs. 1 KLV). Für 2011 hat der Staatsrat, gestützt auf das Ausführungsgesetz vom 24. November 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), den Anteil der öffentlichen Hand bei seinem Mindestanteil, also bei 55%, festgesetzt. Im Übrigen muss der Kanton (Staat–Gemeinden) seinen Anteil den Leistungserbringern direkt überweisen, er kann jedoch auch mit den Versicherern vereinbaren, dass dieser Anteil ihnen überwiesen wird.

Art. 9

Die Finanzierung des Anteils der öffentlichen Hand wird zwischen dem Staat und den Gemeinden entsprechend der Finanzierung der Langzeitpflege nach den Artikeln 2 Abs. 2, 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 aufgeteilt, die sinngemäss anwendbar sind.

Art. 10

Die Bestimmungen über die Finanzierung der Akut- und Übergangspflege sind auf die im Kanton betreuten Freiburger Patientinnen und Patienten anwendbar. **Artikel 10** ist auf Patientinnen und Patienten aus anderen Kantonen sowie auf Freiburger Patientinnen und Patienten, die in einem anderen Kanton (ausserkantonal) betreut werden, anzuwenden.

Dieser Artikel orientiert sich an der Logik von **Artikel 5** für ambulante Leistungen und für Leistungen der Langzeitpflege.

3. KAPITEL: Schlussbestimmungen

Bestimmung zur Änderung des HPfIG (Art. 11)

Art. 14 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2

Die öffentliche Hand des Kantons Freiburg übernimmt den gesamten Betriebskostenüberschuss der Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause mit Leistungsauftrag, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass diese einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen (Präzisierung von **Artikel 14 Abs. 1 Bst. c HPfIG**). Damit ist z. B. eine Organisation gemeint, die über einen Bereitschaftsdienst verfügt, 7 Tage die Woche in Betrieb ist, der Aufnahmepflicht unterliegt und Nicht-OKP-Leistungen wie Beratung, Hilfe oder Präventionsmassnahmen erbringt.

Absatz 2 wird aufgehoben, da der Bund infolge des Inkrafttretens der NFA im 2008 Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause nicht mehr subventioniert.

Bestimmung zur Änderung des HPfIG (Art. 12)

Art. 13 Abs. 4 und Art. 14 Abs. 1 Bst. a

Die Aufteilung unter den Gemeinden der Betriebskosten der CODEMS und der Finanzierungskosten der Pflegeheime muss der neuen Gesetzgebung über den interkommunalen Finanzausgleich angepasst werden. Es wird vorgeschlagen, den Gemeinden die Kompetenz für die Bestimmung des Verteilschlüssels für diese Kosten zu erteilen. Die Gemeinden verfügen über eine Frist, im vorliegenden Fall der 1. Januar 2013, um diesen Schlüssel zu bestimmen (s. Art. 22 Abs. 1 IFAG).

Art. 18 Abs. 1 Bst. b bis d, e und f (neu)

Die Betriebskosten der Pflegeheime nach Abzug der Finanzierungskosten werden gedeckt durch die Eigenmittel der im Heim lebenden Person, die Übernahme eines Teils der Pflegekosten durch die Krankenversicherer, den Beitrag der öffentlichen Hand (an die restlichen Pflegekosten und an die Betreuungskosten) und die übrigen Einnahmen des Pflegeheims. Die neue Formulierung der Bestimmung ermöglicht die Einführung einer finanziellen Beteiligung an den Pflegekosten der im Heim untergebrachten Person und der öffentlichen Hand.

Die Eigenmittel der im Heim untergebrachten Person dienen der Deckung der Pensionskosten, des Beitrags an die Pflegekosten und der Betreuungskosten.

Art. 19 Abs. 1 und 3

Nach Übernahme der Pensionskosten und einer Beteiligung an den von den Krankenversicherern nicht übernommenen Pflegekosten verwenden die Heimbe-

wohnerinnen und -bewohner die verbleibenden eigenen Mittel für die Finanzierung der Betreuungskosten, mit Ausnahme eines Freibetrages von 200 000 Franken auf das Vermögen.

Art. 21 Abs. 1

Die Neuordnung führt eine andere Aufteilung der Pflegekosten ein; diese gehen fortan zulasten des Versicherten, der im Heim untergebrachten Person und der öffentlichen Hand. Der Beitrag des Krankenversicherers entspricht einer Tagespauschale oder einem Tarif, der auf 12 Pflegestufen basiert. Pflegekosten, die vom Krankenversicherer nicht gedeckt werden, werden der im Heim untergebrachten Person in Rechnung gestellt, und zwar in Höhe von 20% des Beitrags der Krankenversicherer. Dieser wiederum wird entsprechend der jeweiligen Pflegestufe festgelegt, sodass die Summe des anwendbaren Tarifs und des Beitrags der im Heim untergebrachten Person tiefer oder gleich hoch ausfällt wie die tatsächlichen Pflegekosten. Allfällige Restkosten gehen zulasten der öffentlichen Hand.

Inkrafttreten (Art. 13)

Der Staatsrat wird das Inkrafttreten dieses Ausführungsgesetzes auf den 1. Januar 2011 festlegen, in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz.

5. AUSWIRKUNGEN

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Dieser Gesetzesvorentwurf hat finanzielle Auswirkungen für Staat und Gemeinden; diese sind durch die neuen Bestimmungen des KVG bedingt.

Ambulante Pflege und Langzeitpflege

Im Pflegeheim erbrachte Leistungen: In Pflegeheimen will man mit der Einführung des neuen 12-stufigen Bedarfsabklärungsinstruments im Vergleich zur heutigen Situation eine Kostenneutralität erzielen. Folglich stehen die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung der Pflegefinanzierung hauptsächlich in Zusammenhang mit der Einschränkung der Pflegekostenbeteiligung der im Heim untergebrachten Personen. Allerdings bezieht die

Mehrheit der im Heim untergebrachten Personen weder Ergänzungsleistungen noch einen direkten Beitrag an die Betreuungskosten. Zur Schätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Systems wurde anhand einer Stichprobe von 120 im Pflegeheim untergebrachten Personen eine Simulation der finanziellen Auswirkungen für das Jahr 2011 durchgeführt. Für diese Simulation mussten für alle 120 Personen die Pflege- und Betreuungskosten anhand der 12 Pflegestufen neu definiert, ihr Anspruch auf Ergänzungsleistungen und auf einen allfälligen Beitrag an die Betreuungskosten neu berechnet sowie der Restbetrag der Pflegekosten zulasten des Staates und der Gemeinden bestimmt werden. Eine Extrapolation der Ergebnisse lässt erahnen, dass die Kostenverschiebung hin zur öffentlichen Hand nicht höher ausfallen sollte als 3% des Voranschlags 2011 für die Betreuungsbeiträge und somit rund 2 Millionen Franken ausmachen sollte. Der Beitrag der öffentlichen Hand an die Pflegekosten wird zu 55% von den Gemeinden und zu 45% vom Staat getragen.

Ambulante Leistungen: Was Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause mit Leistungsauftrag betrifft, so liegen die KLV-Tarife über den derzeit gültigen Tarifen, was einer Verbesserung der Finanzlage entspricht. Diese Verbesserung muss allerdings gewichtet werden, weil die Verrechnung künftig nicht mehr pro Viertelstunde sondern pro fünf Minuten erfolgt, was einen Rückgang von geschätzten 10% der verrechneten Stunden zur Folge haben dürfte. Die Steigerung der Einnahmen der Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause kann auf ca. 21 000 Franken, d. h. 0,2% geschätzt werden (s. Tabelle 4). Auch wenn die Einnahmen insgesamt stabil bleiben dürften, so muss doch darauf hingewiesen werden, dass die Entschädigung für die Krankenpflegeleistungen «Untersuchung» und «Behandlung» mit den Tarifen weniger hoch ausfallen wird als jetzt, wohingegen die Tarife für die Leistungen der «Grundpflege» höher ausfallen werden. Sowohl für die selbstständigen Pflegefachpersonen als auch für die Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause ohne Leistungsauftrag wird von der Annahme ausgegangen, dass die Pflegekosten dem in der KLV vorgesehenen Tarif entsprechen werden. In diesem Fall gäbe es somit weder Restkosten zulasten der öffentlichen Hand noch einen Beitrag der Patientinnen und Patienten. Die finanziellen Auswirkungen werden also gleich Null sein.

Tabelle 4

Schätzungen Tarifauswirkungen Neuordnung Pflegefinanzierung (ambulant + Langzeit)	Stundentarif 2009-2010	Total verrechnete Stunden 2009	Stunden ambulante Pflege u. Langzeit- pflege	Einnahmen ambulante Pflege u. Langzeitpflege 2009 (in Fr.)	Verlust Stunden mit 5 Min.-Tarif- gestaltung (Schätzung 10%)	Stunden- tarif 2011	Absehbare Einnahmen ambulante Pflege u. Langzeitpflege 2011 (Stundenbasis 2009) (in Fr.)	Absehbare zusätzliche Einnahmen Neuordnung Pflegefinanzierung (in Fr.)
Evaluation u. Beratung	67	16'226	12'819	858'842	1'282	79.8	920'628	61'785
Untersuchung u. Behandlung	67	79'040	62'442	4'183'587	6'244	65.4	3'675'313	-508'275
Komplexe Grundpflege	50	163'034	128'797	6'439'843	12'880	54.6	6'329'078	-110'765
Einfache Grundpflege	36	55'705	44'007	1'584'250	4'401	54.6	2'162'502	578'251
Total		314'005	248'064	13'066'523	24'806		13'087'519	20'997
davon 65 % Gemeinden								13'648
davon 35 % Staat								7'349

Akut- und Übergangspflege

Für die Leistungen der Akut- und Übergangspflege sieht das KVG vor, dass die Patientinnen und Patienten lediglich zur Zahlung der Franchise und des Selbstbehalts verpflichtet sind. Der Tarif, den die Krankenversicherer zahlen, deckt höchstens 45% der Kosten der Akut- und Übergangspflege, die Restkosten übernimmt die öffentliche Hand. Die Tarife handeln Krankenversicherer und Leistungserbringer unter sich aus. Die finanziellen Konsequenzen für 2011 sind nur schwer einschätzbar, da sie nicht nur vom Leistungsvolumen, sondern auch von den Ergebnissen der Tarifverhandlungen abhängig sein werden.

Im Pflegeheim erbrachte Leistungen: Aufgrund der derzeitigen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Verordnung dieser Leistungen können die finanziellen Auswirkungen nicht eingeschätzt werden.

Ambulante Leistungen: Weil die Kosten zulasten der öffentlichen Hand aus den Tarifverhandlungen zwischen Leistungserbringern und Krankenversicherern hervorgehen werden, können die finanziellen Auswirkungen für die Finanzierung der Leistungen der Akut- und Übergangspflege bloss in etwa veranschlagt werden. Es wird also davon ausgegangen, dass die Kosten den Tarifen nach Artikel 7 KLV für die Leistungen der ambulanten Pflege und der Langzeitpflege entsprechen werden. Weil es unmöglich ist, eine Aussage zu den tatsächlichen Kosten und Volumen zu machen, beruhen die Schätzungen des Leistungsvolumens auf der einzigen vorliegenden Referenz, nämlich auf derjenigen, welche die GDK im Rahmen der eidgenössischen Vernehmlassung ins Spiel gebracht hat. Dieser zufolge machen die Leistungen der Akut- und Übergangspflege 21% der schon bislang zu Hause erteilten Pflegeleistungen aus.

Für die Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause mit Leistungsauftrag basieren die Schätzungen ferner auf einem jährlichen Anstieg der Rechnungsstellung von 1,5%. Es werden finanzielle Auswirkungen in Höhe von 1 454 070 Franken erwartet, eine Folge davon, dass die Beteiligung an den geschätzten Kosten für diese Pflegeleistungen nur noch 45% erreicht, während sie heute noch rund 88,75% beträgt (s. Tabelle 5). Es handelt sich um eine Kostenverschiebung von der OKP hin zur öffentlichen Hand.

Für die Organisationen der Krankenpflege und Hilfe ohne Leistungsauftrag werden keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen erwartet, da es heute im Kanton keine Organisation dieser Art gibt und lediglich eine Handvoll Fälle von ausserkantonalen Organisationen betreut werden.

Für die selbstständigen Pflegefachpersonen wiederum dürften sich die finanziellen Auswirkungen auf 411 111 Franken belaufen (s. Tabelle 6).

Tabelle 6 Einschätzung finanzielle Auswirkungen Akut- und Übergangspflege

Selbstständige Pflegefachpersonen Schätzung 2011	Evaluation u. Beratung	Untersuchung u. Behandlung	Grundpflege	Total
Schätzung erbrachte Stunden	842	3'545	8'214	12'600
Gesamtkosten	67'200	231'816	448'458	1'005'497
Anteil öffentliche Hand 55 %	36'960	127'499	246'652	411'111
davon 65 % Gemeinden				267'222
davon 35 % Staat				143'889

Den berücksichtigten Annahmen zufolge müssten sich die finanziellen Auswirkungen für die Freiberger öffentliche Hand, was die Pflege direkt betrifft, insgesamt auf 3 844 184 Franken belaufen, bei folgender Verteilung (s. Tabellen 7 und 8):

Tabelle 7

Total finanzielle Auswirkungen für den Staat	Fr.
Ambulante Pflege u. Langzeitpflege	Fr. 892'651
Pflegeheime	Fr. 900'000
Organisationen der Krankenpflege u. Hilfe zu Hause mit Auftrag	Fr. -7'349
Organisationen der Krankenpflege u. Hilfe zu Hause ohne Auftrag	Fr. -
Selbstständige Pflegefachpersonen	Fr. -
Akut- und Übergangspflege	Fr. 652'813
Pflegeheime	Fr. -
Organisationen der Krankenpflege u. Hilfe zu Hause mit Auftrag	Fr. 508'925
Organisationen der Krankenpflege u. Hilfe zu Hause ohne Auftrag	Fr. -
Selbstständige Pflegefachpersonen	Fr. 143'889

Tabelle 5 Einschätzung finanzielle Auswirkungen Akut- und Übergangspflege

Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause mit Auftrag Schätzung 2011	Evaluation u. Beratung	Untersuchung u. Behandlung	Komplexe Grundpflege	Grundpflege	Total
Verrechnete Stunden 2009	16'226	79'040	98'928	64'106	258'300
Stunden Akut- u. Übergangspflege 21 %, inkl.+ 3% Anstieg im Vergleich zu 2009	3'510	17'096	21'398	13'866	55'870
b) derzeitige geschätzte Pflegekosten pro Stunde (beschränkt auf OKP-Tarife für ambulante Pflege)	79.8	65.4	54.6	54.6	
c) derzeitiger Anteil öffentliche Hand pro Stunde bzw. (b-heutige Tarife)	12.8	-1.6	4.6	18.6	
d) zukünftige Pflegekosten pro Stunde (beschränkt auf OKP-Tarife für ambulante Pflege)	79.8	65.4	54.6	54.6	
e) zukünftiger Anteil öffentliche Hand pro Stunde bzw. (d*55%) (Deckungsgrad durch Tarife 45%)	43.9	36.0	30.0	30.0	
f) Differenz pro Stunde zwischen derzeitigem und zukünftigem Anteil der öffentlichen Hand bzw. (e-c)	31.1	37.6	25.4	11.4	
g) Finanzielle Auswirkungen für die öffentliche Hand (in Fr.) bzw. (a*f)	109'116	642'310	544'154	158'490	1'454'070
davon 65% Gemeinden					945'146
davon 35% Staat					508'925

Zur Beteiligung des Staates an den Pflegekosten kommen noch 2 Millionen Franken aus der Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen (ELG) hinzu. **Insgesamt belaufen sich die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung der Pflegefinanzierung für den Staat somit auf 3 545 464 Franken.**

Tabelle 8

Total finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden	Fr. 2'298'720
Ambulante Pflege u. Langzeitpflege	Fr. 1'086'352
Pflegeheime	Fr. 1'100'000
Organisationen der Krankenpflege u. Hilfe zu Hause mit Auftrag	Fr. -13'648
Organisationen der Krankenpflege u. Hilfe zu Hause ohne Auftrag	Fr. -
Selbstständige Pflegefachpersonen	Fr. -
Akut- und Übergangspflege	Fr. 1'212'368
Pflegeheime	Fr. -
Organisationen der Krankenpflege u. Hilfe zu Hause mit Auftrag	Fr. 945'146
Organisationen der Krankenpflege u. Hilfe zu Hause ohne Auftrag	Fr. -
Selbstständige Pflegefachpersonen	Fr. 267'222

Insgesamt belaufen sich die Auswirkungen der Neuordnung der Pflegefinanzierung für die öffentliche Hand somit auf 5 844 184 Franken.

Schliesslich hat der Gesetzesvorentwurf (mit Bezug auf den Voranschlag 2011) auf Personalebene keine Auswirkungen für den Staat. Ab 2011 verfügt das Amt für Gesundheit nämlich über 0.6 VZÄ

Verwaltungssachbearbeitende/r für die Abwicklung der Zahlungen im Zusammenhang mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung und der künftigen Spitalfinanzierung. Je nach Volumen der erbrachten Leistungen der Akut- und Übergangspflege und den ausgehandelten Einzelheiten der Fakturierung könnte jedoch 2012 eine zusätzliche Dotation notwendig sein. Dies wird im Verlaufe des Jahres 2011 zu prüfen sein.

5.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Gesetzesvorentwurf wirkt sich nicht auf die Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden aus; er äussert sich zwar sowohl für den Staat als auch für die Gemeinden in der Verpflichtung, sich an der vom Bund auferlegten Pflegefinanzierung beteiligen zu müssen, belastet jedoch weder den einen noch den anderen zu Gunsten oder zu Ungunsten des einen oder des anderen.

5.3 Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesvorentwurf ist mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar. Er ist auch mit dem Europarecht vereinbar.

5.4 Gesetzesreferendum

Die Vorlage unterliegt dem Gesetzesreferendum. Sie unterliegt nicht dem Finanzreferendum.

Loi

du

d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 13 juin 2008 sur le nouveau régime de financement des soins;

Vu la modification du 24 juin 2009 de l'ordonnance fédérale sur l'assurance-maladie (OAMal);

Vu la modification du 24 juin 2009 de l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (OPAS);

Vu le message du Conseil d'Etat du 4 octobre 2010;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

CHAPITRE PREMIER

Soins ambulatoires et soins de longue durée

Art. 1 Calcul des coûts des soins

Le Conseil d'Etat détermine les coûts des soins sur la base d'une comptabilité analytique ou d'autres indicateurs.

Art. 2 Financement

a) Prestations fournies par les établissements médico-sociaux

¹ Pour les soins fournis par un établissement médico-social (ci-après: EMS), la part des coûts des soins non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire est facturée à la personne résidante à raison de 20% au plus de la contribution des assureurs-maladie fixée pour chaque niveau de soins.

Ausführungsgesetz

vom

zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die Neuordnung der Pflegefinanzierung;

gestützt auf die Änderung vom 24. Juni 2009 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV);

gestützt auf die Änderung vom 24. Juni 2009 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV);

gestützt auf die Botschaft des Staatsrates vom 4. Oktober 2010;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Ambulante Pflege und Langzeitpflege

Art. 1 Berechnung der Pflegekosten

Der Staatsrat bestimmt die Kosten der Pflegeleistungen auf Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung oder anderer Indikatoren.

Art. 2 Finanzierung

a) Leistungen von Pflegeheimen

¹ Bei Leistungen, die von einem Pflegeheim erbracht werden, wird der von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Kostenanteil der im Heim untergebrachten Person in Rechnung gestellt, und zwar bis höchstens 20% des für die einzelnen Pflegestufen festgelegten Beitrags der Krankenversicherer.

² Le coût résiduel des soins fournis par les EMS est financé à raison de 45% par l'Etat et 55% par l'ensemble des communes. La répartition entre les communes s'opère au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

Art. 3 b) Prestations des organisations de soins et d'aide à domicile

¹ Pour les soins fournis par les organisations de soins et d'aide à domicile qui sont au bénéfice d'un mandat de prestations selon la loi sur l'aide et les soins à domicile, la part des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire est financée selon l'article 16 de la loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile.

² Pour les soins fournis par les autres organisations de soins et d'aide à domicile, la part des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire est facturée aux patients et patientes à hauteur de 20% au plus de la contribution des assureurs-maladie. Le coût résiduel est à la charge de l'Etat.

Art. 4 c) Prestations des infirmiers et infirmières

¹ Pour les soins fournis par les infirmiers et infirmières, la part des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire est financée à raison de 35% par l'Etat et 65% par l'ensemble des communes. La répartition entre les communes s'opère au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

² Les modalités de facturation des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire sont fixées par le Conseil d'Etat.

Art. 5 d) Prestations hors canton

¹ Les pouvoirs publics du canton ne prennent pas en charge les frais de soins fournis à une personne non domiciliée dans le canton.

² Pour les soins fournis dans les EMS situés hors canton à une personne domiciliée dans le canton, la participation des pouvoirs publics ne peut excéder la participation maximale versée dans le canton pour le même niveau de soins.

³ Sont réservées les conventions intercantionales.

² Die Restkosten für Pflegeleistungen der Pflegeheime werden zu 45% vom Staat und zu 55% von den Gemeinden finanziert. Die Aufteilung unter den Gemeinden erfolgt entsprechend ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung auf der Grundlage der letzten vom Staatsrat verabschiedeten Zahlen.

Art. 3 b) Leistungen der Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause

¹ Von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Kosten für Pflegeleistungen, die von einer Organisation der Hilfe und Pflege zu Hause mit Leistungsauftrag nach dem Gesetz über die Hilfe und Pflege zu Hause erbracht werden, werden nach Artikel 16 des Gesetzes vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause finanziert.

² Von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Kosten für Pflegeleistungen, die von anderen Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause erbracht werden, werden den Patientinnen und Patienten zu höchstens 20% des Beitrags der Krankenversicherer in Rechnung gestellt. Die Restkosten gehen zulasten des Staates.

Art. 4 c) Leistungen der Pflegefachpersonen

¹ Von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Kosten für Pflegeleistungen, die von den Pflegefachpersonen erbracht werden, werden zu 35% vom Staat und zu 65% von den Gemeinden übernommen. Die Aufteilung unter den Gemeinden erfolgt entsprechend ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung auf der Grundlage der letzten vom Staatsrat verabschiedeten Zahlen.

² Die Einzelheiten der Rechnungsstellung für Kosten, die nicht von der obligatorischen Krankenversicherung übernommen werden, werden vom Staatsrat festgelegt.

Art. 5 d) Ausserkantonale Leistungen

¹ Kosten für Pflegeleistungen, die einer nicht im Kanton Freiburg wohnhaften Person erteilt werden, werden von der öffentlichen Hand des Kantons nicht übernommen.

² Der Beitrag der öffentlichen Hand an Pflegeleistungen, die einer im Kanton Freiburg wohnhaften Person in einem ausserkantonalen Pflegeheim erbracht werden, kann nicht höher sein als derjenige, der innerhalb des Kantons für dieselbe Pflegestufe gewährt wird.

³ Interkantonale Vereinbarungen bleiben vorbehalten.

CHAPITRE 2

Soins aigus et de transition

Art. 6 Conditions

Les soins aigus et de transition (art. 25a al. 2 LAMal) peuvent être prescrits par des médecins d'hôpitaux si les conditions suivantes sont remplies de manière cumulative:

- a) les problèmes de santé aigus sont connus et stabilisés; des prestations diagnostiques et thérapeutiques dans un hôpital ne sont plus nécessaires;
- b) le patient ou la patiente a besoin provisoirement d'un encadrement professionnel qualifié, en particulier par du personnel soignant;
- c) un séjour dans une unité de réadaptation d'un hôpital n'est pas indiqué;
- d) un séjour dans une unité de gériatrie d'un hôpital n'est pas indiqué;
- e) les soins aigus et de transition ont pour objectif l'augmentation de la compétence de prendre soin de soi-même de sorte que le patient ou la patiente puisse de nouveau exploiter dans son environnement habituel les aptitudes et les possibilités disponibles avant le séjour hospitalier;
- f) un plan de soins avec les mesures en vue d'atteindre les objectifs conformes à la lettre e est établi par le fournisseur de prestations.

Art. 7 Fournisseurs de prestations

Le Conseil d'Etat peut désigner les fournisseurs de prestations admis à prodiguer des soins aigus et de transition.

Art. 8 Part des pouvoirs publics

¹ La part des pouvoirs publics aux coûts des prestations de soins aigus et de transition pour les patients et patientes domiciliés dans le canton est fixée chaque année par le Conseil d'Etat, au plus tard neuf mois avant le début de l'année civile.

² La Direction chargée de la santé est compétente pour convenir des modalités de versement de la part des pouvoirs publics aux fournisseurs de prestations ou, le cas échéant, aux assureurs.

2. KAPITEL

Akut- und Übergangspflege

Art. 6 Voraussetzungen

Leistungen der Akut- und Übergangspflege (Art. 25a Abs. 2 KVG) können von Spitalärztinnen und -ärzten verordnet werden, wenn die nachfolgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

- a) Die akuten gesundheitlichen Probleme sind bekannt und stabilisiert; diagnostische und therapeutische Leistungen in einem Akutspital sind nicht mehr notwendig.
- b) Die Patientin oder der Patient benötigt vorübergehend eine qualifizierte fachliche Betreuung, insbesondere durch Pflegepersonal.
- c) Ein Aufenthalt in einer Rehabilitationsabteilung eines Spitals ist nicht indiziert.
- d) Ein Aufenthalt in einer geriatrischen Abteilung eines Spitals ist nicht indiziert.
- e) Die Leistungen der Akut- und Übergangspflege haben die Erhöhung der Selbstpflegekompetenz zum Ziel, sodass die Patientin oder der Patient die vor dem Spitalaufenthalt vorhandenen Fähigkeiten und Möglichkeiten wieder in der gewohnten Umgebung nutzen kann.
- f) Die Leistungserbringer erstellen einen Pflegeplan mit den Massnahmen zur Erreichung der Ziele nach Buchstabe e.

Art. 7 Leistungserbringer

Der Staatsrat kann die für die Erbringung von Leistungen der Akut- und Übergangspflege zugelassenen Leistungserbringer bezeichnen.

Art. 8 Anteil der öffentlichen Hand

¹ Der Anteil der öffentlichen Hand an den Kosten der Leistungen der Akut- und Übergangspflege für im Kanton wohnhafte Patientinnen und Patienten wird spätestens neun Monate vor Beginn des Kalenderjahrs vom Staatsrat festgelegt.

² Die für den Gesundheitsbereich zuständige Direktion vereinbart die Einzelheiten der Auszahlung des Anteils der öffentlichen Hand an die Leistungserbringer oder gegebenenfalls an die Versicherer.

Art. 9 Financement de la part des pouvoirs publics

La part des pouvoirs publics est financée conformément aux articles 2 al. 2, 3 al. 1 et 4 al. 1 de la présente loi, applicables par analogie.

Art. 10 Prestations hors canton

¹ Pour les soins aigus et de transition fournis à une personne non domiciliée dans le canton, la part des coûts des soins non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire lui est facturée.

² Pour les soins aigus et de transition fournis dans les EMS hors canton à une personne domiciliée dans le canton, la participation des pouvoirs publics ne peut excéder la contribution versée dans le canton.

³ Sont réservées les conventions intercantionales.

CHAPITRE 3

Dispositions finales

Art. 11 Modifications

a) Aide et soins à domicile

La loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile (LASD) (RSF 823.1) est modifiée comme il suit:

Art. 14 al. 1 let. c et al. 2

[¹ Pour être mandatées selon les articles 8 al. 3 et 10 let. d, les institutions de santé doivent:]

c) ne poursuivre aucun but lucratif et justifier d'un intérêt public prépondérant;

² *Abrogé*

Art. 12 b) Etablissements médico-sociaux

La loi du 23 mars 2000 sur les établissements médico-sociaux pour personnes âgées (LEMS) (RSF 834.2.1) est modifiée comme il suit:

Art. 9 Finanzierung des Anteils der öffentlichen Hand

Der Anteil der öffentlichen Hand wird nach den Artikeln 2 Abs. 2, 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 dieses Gesetzes finanziert, die sinngemäss gelten.

Art. 10 Ausserkantonaler Wohnsitz und ausserhalb des Kantons erbrachte Leistungen

¹ Von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Kosten für Leistungen der Akut- und Übergangspflege, die einer nicht im Kanton wohnhaften Person erbracht werden, werden dieser Person in Rechnung gestellt.

² Der Beitrag der öffentlichen Hand an Leistungen der Akut- und Übergangspflege, die einer im Kanton wohnhaften Person in einem ausserkantonalen Pflegeheim erbracht werden, kann nicht höher sein als der Beitrag, der innerhalb des Kantons gewährt wird.

³ Interkantonale Vereinbarungen bleiben vorbehalten.

3. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 11 Änderung bisherigen Rechts

a) Hilfe und Pflege zu Hause

Das Gesetz vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause (HPfIG) (SGF 823.1) wird wie folgt geändert:

Art. 14 Abs.1 Bst. c und Abs. 2

[¹ Damit die Institutionen des Gesundheitswesens nach den Artikeln 8 Abs. 3 und 10 Bst. d beauftragt werden können, müssen sie die folgenden Voraussetzungen erfüllen:]

c) Sie sind nicht gewinnorientiert und können ein überwiegendes öffentliches Interesse nachweisen.

² *Aufgehoben*

Art. 12 b) Pflegeheime

Das Gesetz vom 23. März 2000 über Pflegeheime für Betagte (PflHG) (SGF 834.2.1) wird wie folgt geändert:

Art. 13 al. 4

⁴ Les frais de fonctionnement de la commission [*la commission des EMS de chaque district*] sont supportés par les communes du district, qui en déterminent la clé de répartition conformément aux règles applicables au mode de collaboration intercommunale choisi. Le délai transitoire prévu à l'article 22 al. 1 de la loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) s'applique par analogie.

Art. 14 al. 1 let. a

[¹ La commission a les tâches suivantes:]

- a) elle répartit les frais financiers d'un séjour entre les communes ayant constitué un pot commun à cet effet, selon la clé de répartition déterminée par les communes de manière conforme aux règles applicables au mode de collaboration intercommunale choisi. Le délai transitoire prévu à l'article 22 al. 1 LPFI s'applique par analogie;

Art. 18 al. 1 let. b (ne concerne que le texte français), b^{bis} (nouvelle) et b^{ter} (nouvelle)

[¹ Les charges d'exploitation des EMS, après déduction des frais financiers, sont couvertes principalement par:]

- b) la prise en charge par les assureurs-maladie du coût des soins;
 b^{bis}) la participation des résidents au coût des soins non pris en charge par les assureurs-maladie;
 b^{ter}) la participation des pouvoirs publics au coût des soins résiduels;

Art. 19 al. 1 et 3

¹ Les résidents participent aux frais d'accompagnement par leurs ressources propres, à l'exception de tout prélèvement direct sur une fortune inférieure à 200 000 francs.

³ Le solde des ressources, après paiement du prix de pension et de la participation au coût des soins non pris en charge par les assureurs-maladie, est affecté au financement des frais d'accompagnement.

Art. 13 Abs. 4

⁴ Die Betriebskosten der Kommission [*die Pflegeheimkommission jedes Bezirkes*] werden von den Gemeinden des Bezirkes getragen; diese bestimmen den Verteilschlüssel nach den für die gewählte Art der interkommunalen Zusammenarbeit geltenden Regeln. Die Übergangsfrist nach Artikel 22 Abs. 1 des Gesetzes vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG) gilt sinngemäss.

Art. 14 Abs. 1 Bst. a

[¹ Die Kommission hat die folgenden Aufgaben:]

- a) Sie verteilt die Finanzierungskosten von Heimaufenthalten unter den Gemeinden, die dafür einen gemeinsamen Topf geschaffen haben, entsprechend dem Verteilschlüssel, den die Gemeinden nach den für die gewählte Art der interkommunalen Zusammenarbeit geltenden Regeln bestimmt haben. Die Übergangsfrist nach Artikel 22 Abs. 1 IFAG gilt sinngemäss.

Art. 18 Abs. 1 Bst. b, b^{bis} (neu) und b^{ter} (neu)

[¹ Die Betriebskosten der Pflegeheime, nach Abzug der Finanzierungskosten, werden in der Hauptsache gedeckt durch:]

- b) *betrifft nur den französischen Text*;
 b^{bis}) den Beitrag der Heimbewohnerinnen und -bewohner an die von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommenen Pflegekosten;
 b^{ter}) den Beitrag der öffentlichen Hand an den allfälligen Restkosten für die Pflegeleistungen;

Art. 19 Abs. 1 und 3

¹ Die Heimbewohnerinnen und -bewohner beteiligen sich mit ihren Eigenmitteln an den Betreuungskosten, wobei Vermögen bis 200 000 Franken nicht direkt belastet werden können.

³ Die nach Zahlung des Pensionspreises und der Beteiligung an den von den Krankenversicherern nicht übernommenen Pflegekosten verbleibenden Mittel werden für die Finanzierung der Betreuungskosten verwendet.

Art. 21 al. 1

¹ Le coût des soins non pris en charge par les assureurs-maladie est pris en charge conformément à l'article 2 de la loi du ... d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins.

Art. 13 Entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 21 Abs. 1

¹ Die von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommenen Pflegekosten werden nach Artikel 2 des Ausführungsgesetzes vom ... zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung übernommen.

Art. 13 Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 216

Propositions de la Commission parlementaire

Projet de loi modifiant la loi d'application de loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins

La Commission parlementaire ordinaire,

composée de Nicole Aeby-Egger, Antoinette Badoud, Jacques Crausaz, Markus Ith, Werner Zürcher, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Monique Goumaz-Renz, René Thomet et Parisima Vez, sous la présidence du député Michel Zadory,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi dans la version du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 17 novembre 2010

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 216

Antrag der parlamentarischen Kommission

Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung

Die ordentliche parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von Grossrat Michel Zadory und mit den Mitgliedern Nicole Aeby-Egger, Antoinette Badoud, Jacques Crausaz, Markus Ith, Werner Zürcher, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Monique Goumaz-Renz, René Thomet und Parisima Vez

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 17. November 2010

RAPPORT N° 219 26 octobre 2010
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat 2049.09 François Roubaty
concernant la sécurité des usagers dans les ascenseurs

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat du député François Roubaty concernant la sécurité des usagers dans les ascenseurs.

Ce rapport comprend les chapitres suivants:

1. Introduction
2. Vue d'ensemble
3. La situation dans le canton
4. Mesures préconisées
5. Adoption et mise en œuvre
6. Conclusion

1. INTRODUCTION

Par un postulat déposé et développé le 16 février 2009, le député François Roubaty et douze cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat d'étudier de quelle manière le canton de Fribourg pourrait mettre à niveau la sécurité des ascenseurs. Se référant à la norme européenne EN 81-80, qui régit l'adaptation des ascenseurs existants aux standards de sécurité actuels, les auteurs du postulat indiquaient qu'il suffirait d'améliorer les installations existantes sur quelques points pour garantir la sécurité des usagers, en particulier celle des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées.

Dans sa réponse du 19 mai 2009, le Conseil d'Etat s'est déclaré prêt à effectuer l'étude demandée.

Le 19 juin 2009, le Grand Conseil a voté la prise en considération du postulat.

2. VUE D'ENSEMBLE

2.1 La sécurité des ascenseurs est régie par des normes techniques européennes (EN 81), reprises en Suisse sous le sigle SN EN 81 (= normes SIA 370).

Par une ordonnance du 23 juin 1999, la Confédération a donné force obligatoire à ces normes pour les ascenseurs qui sont nouvellement installés, transformés ou rénovés (ordonnance sur la sécurité des ascenseurs, RS 819.13). Elle n'a en revanche pas réglé la question de la sécurité des ascenseurs existants et des améliorations qui devraient y être apportées. La compétence de légiférer à ce sujet appartient dès lors aux cantons.

2.2 Le Comité européen de normalisation a adopté, en décembre 2003, des règles pour l'amélioration de la sécurité des ascenseurs existants. Il s'agit de la norme SNEL (Safety Norm for Existing Lifts, EN 81-80), qui a été reprise et publiée en Suisse sous le sigle SN EN 81-80 (= norme SIA 370.080). La norme SNEL a pour but d'inciter les autorités et les propriétaires à mettre en œuvre, «de manière raisonnable et pratique», un programme d'adaptation de la sécurité des ascenseurs existants à l'évolution des besoins et des standards. Elle donne à cet effet une liste et une éva-

luation des risques, ainsi que l'indication des actions correctives qui sont à prendre pour les éliminer.

Plusieurs pays européens, parmi lesquels tous les pays voisins de la Suisse, ont d'ores et déjà adopté, en application de la norme SNEL, un programme d'amélioration de la sécurité des ascenseurs existants.

En Suisse, le canton Zurich a procédé dès 1985, sur la base du guide SIA 370/101, à une première mise aux normes des ascenseurs existants. De son côté, le canton de Genève a prescrit en 1995, suite à plusieurs accidents graves, des mesures destinées à éliminer les défauts qui en avaient été la cause. Récemment, le canton de Zurich, se référant à la norme SNEL, a adopté un nouveau programme d'amélioration de la sécurité des ascenseurs.

2.3 Les ascenseurs sont en soi un moyen de transport sûr. Cependant, ils ont une longue durée de vie et ne sont souvent pas adaptés à l'évolution des normes de sécurité. Dès lors, les ascenseurs plus anciens présentent fréquemment des risques spécifiques, dont certains exigent un comportement auquel ne sont pas habitués les utilisateurs d'installations plus récentes. Il en résulte, spécialement pour les jeunes enfants, qui utilisent aujourd'hui les ascenseurs sans être accompagnés d'un adulte, un risque non négligeable d'accident.

Les Etats-Unis ont ainsi enregistré, de 1990 à 2004, 29 030 accidents d'ascenseur impliquant des enfants, soit en moyenne près de 2000 par an. La Suisse ne tient, quant à elle, pas de statistique à ce sujet. Des études ponctuelles ont cependant été effectuées dans les services pédiatriques des hôpitaux universitaires de Genève et de Lausanne. Selon l'étude genevoise, portant sur les années 1991 à 1997, 11 cas de lésions sévères ont été enregistrés: dans tous les cas, les accidents avaient eu lieu dans des ascenseurs anciens sans porte intérieure. Quant au Service de chirurgie pédiatrique du CHUV à Lausanne, il a enregistré, de 1990 à 2000, 67 cas de lésions dus à des accidents d'ascenseurs.

Il va sans dire que les adultes, en particulier les personnes âgées et les personnes handicapées, sont également victimes d'accidents d'ascenseurs. A défaut de statistique ou d'étude y relative, il n'est cependant pas possible de donner des chiffres à leur sujet.

3. LA SITUATION DANS LE CANTON

3.1 Le contrôle de la conformité des ascenseurs aux prescriptions en vigueur incombe, dans le canton de Fribourg, à l'Inspection cantonale des installations électriques, qui est un service de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments. Ce service a établi, sur la base des informations qui lui ont été fournies par les installateurs d'ascenseurs, un état des ascenseurs installés dans le canton et de leur conformité aux normes actuelles (SN EN 81).

Selon cet état, le canton compte aujourd'hui 6000 ascenseurs (chiffre arrondi). Sur ce total, 1300 ascenseurs ont été installés depuis 2002, sous le régime de l'ordonnance fédérale en vigueur, et répondent dès lors en tous points aux normes SN EN 81; 4700 ascenseurs, soit le 80% de l'effectif, ont été installés

avant cette date. Sur ces 4700 ascenseurs, 1800 ont par la suite été adaptés pour l'essentiel à ces normes; 2900 ne l'ont été que partiellement ou pas du tout. Ce sont ces derniers qui présentent des risques significatifs pour les utilisateurs et qui nécessitent, sur un ou sur plusieurs points, une amélioration de leur sécurité.

3.2 L'étude a également porté, plus particulièrement, sur les ascenseurs qui sont installés dans les bâtiments dont le propriétaire est l'Etat ou un établissement de l'Etat (Université, Hôpitaux, Institut agricole de Grangeneuve, Etablissements de Bellechasse).

Selon l'inventaire ainsi établi, l'Etat compte aujourd'hui, dans ses propres bâtiments et dans ceux des établissements susmentionnés, 151 ascenseurs (y compris les monte-charge destinés également au transport de personnes). Sur ce total, 41 ascenseurs répondent entièrement ou pour l'essentiel aux normes SN EN 81; 110 n'y répondent que partiellement et présentent des risques significatifs pour les utilisateurs.

4. MESURES PRÉCONISÉES

4.1 La norme intitulée «Règles pour l'amélioration de la sécurité des ascenseurs existants» (SN EN 81-80) identifie 74 sources de danger que peuvent présenter les ascenseurs installés avant 2002. Elle évalue et classe les risques qui en résultent en fonction de leur probabilité d'occurrence et de la sévérité des atteintes. Elle indique les mesures qui sont à prendre pour éliminer ces risques. Enfin, elle propose une méthode de mise en œuvre.

Se référant à cette norme, le canton de Zurich a adopté en 2008, au terme d'une étude approfondie et d'une consultation des milieux intéressés, un programme de sept mesures, devant permettre d'éliminer les défauts suivants:

- Absence de portes de cabine: elle est à l'origine de près de 30% des accidents graves (membres happés entre la cabine en déplacement et la paroi de la gaine), touchant particulièrement les jeunes enfants.
- Précision d'arrêt insuffisante de la cabine d'ascenseur: elle est à l'origine de près de 20% des accidents (chutes), touchant particulièrement les personnes âgées.
- Portes palières contenant du verre non sécurisé: la rupture du verre est à l'origine de coupures qui peuvent être graves, voire mortelles dans certains cas.
- Amortisseurs inexistantes ou inadéquats: il en résulte un risque de blessure à la colonne vertébrale lorsque la cabine continue sa course jusque sur les socles situés dans la fosse.
- Absence d'un dispositif d'appel adéquat de secours (dispositif permettant une communication vocale bidirectionnelle): en Suisse, chaque année, près de 20 000 personnes sont bloquées dans une cabine d'ascenseur.
- Absence d'un éclairage de secours.

- Pour les monte-charge: surface de cabine surdimensionnée par rapport à la charge nominale.

Le choix de ces mesures a été opéré en fonction de l'importance du risque, de la faisabilité technique de la mesure et de la proportionnalité de la dépense.

Le programme ainsi défini et mis en œuvre par le canton de Zurich constitue un ensemble cohérent de mesures, établi conformément aux règles de la norme SN EN 81-80. Il tient compte des expériences faites lors d'un précédent programme d'assainissement. Il accorde aux propriétaires un délai de cinq ans pour exécuter les travaux nécessaires. Enfin, il prévoit des mesures de remplacement pour les cas dans lesquels une mesure n'est techniquement pas réalisable.

Il convient dès lors de se référer à ce programme pour déterminer les mesures d'amélioration qui devraient être réalisées dans notre canton.

4.2 Sur les 2900 ascenseurs du canton qui sont concernés par une ou plusieurs de ces mesures, 2600 présentent une insuffisance de leur dispositif d'appel au secours. Selon les indications fournies par les installateurs, le coût moyen d'une mise aux normes de ce dispositif s'élève à 3500 francs.

Quant aux autres défauts, ils concernent un nombre plus restreint d'ascenseurs. Les deux plus importants sont l'absence de portes de cabine, qui concerne 1100 ascenseurs, et la précision d'arrêt insuffisante de la cabine, qui en concerne 1200. Ces deux défauts, qui sont ceux qui causent le plus grand nombre d'accidents, sont aussi ceux dont l'élimination coûte le plus cher: 16 000 francs en moyenne pour les portes de cabine; 13 400 francs pour la précision d'arrêt.

Le tableau ci-dessous donne, pour chacune des mesures préconisées, le nombre d'ascenseurs concernés et le coût moyen de la mesure par ascenseur.

<i>Sources de danger à éliminer</i>	<i>Nombre d'ascenseurs concernés</i>	<i>Coût moyen par ascenseur*</i>
Absence de porte de cabine	1100	16 000.–
Précision d'arrêt insuffisante	1200	13 400.–
Portes palières contenant du verre non sécurisé	800	1700.–
Amortisseurs inexistantes ou inadéquats	1000	1800.–
Absence d'un dispositif adéquat d'appel au secours	2600	3500.–
Absence d'un éclairage de secours	1000	1000.–
Pour les monte-charge: surface de cabine surdimensionnée	1200	2400.–

* Le coût des mesures varie selon le type d'ascenseur et le nombre d'étages du bâtiment.

Pour les ascenseurs installés avant 1981, il y a lieu d'ajouter à cette liste de sept mesures (ci-après: liste A) l'élimination des risques les plus importants qui sont propres à ces ascenseurs (ci-après: liste B, établie sur la base du guide SIA 370/101:1985). Selon les devis établis pour les installations propriété de l'Etat, les coûts des mesures de la liste B s'élèvent, en moyenne, à un tiers des coûts occasionnés par les mesures de la liste A.

4.3 En ce qui concerne les ascenseurs de l'Etat et de ses établissements, les mesures préconisées ont fait l'ob-

jet, pour chacun d'eux, d'un devis établi par l'installateur. Il en résulte, pour l'ensemble des 110 ascenseurs présentant des risques significatifs, les coûts suivants:

Secteur	Nombre d'ascenseurs concernés	Coût des mesures selon liste A	Coût des mesures selon liste B	Coût total des mesures
Administration générale	42	505 000.–	140 000.–	645 000.–
Université	12	290 000.–	78 000.–	368 000.–
Hôpital fribourgeois	31	292 000.–	150 000.–	442 000.–
Réseau de santé mentale	12	213 000.–	25 000.–	238 000.–
Institut agricole de Grangeneuve	9	137 000.–	48 000.–	185 000.–
Etablissements de Bellechasse	7	91 000.–	20 000.–	111 000.–
Total	113	1 528 000.–	461 000.–	1 989 000.–

5. ADOPTION ET MISE EN ŒUVRE

5.1 Contrairement aux législations de cantons tels que Genève et Zurich, la législation fribourgeoise ne contient pas de disposition prescrivant l'adaptation de la sécurité des ascenseurs à l'évolution des normes techniques. La mise en œuvre du programme préconisé pour notre canton suppose dès lors l'adoption, par le législateur, d'une telle prescription.

En droit fribourgeois, la sécurité des ascenseurs n'est pas régie, comme l'on pourrait s'y attendre, par la législation générale sur les constructions, mais par la législation sur la police du feu (art. 12 al. 2 let. e LPolFeu; art. 30 à 32 RPolFeu). Dès lors, c'est dans la loi sur la police du feu qu'il y aurait lieu d'inscrire une disposition prescrivant, dans le cadre tracé ci-dessus, une amélioration de la sécurité des ascenseurs existants.

Cela étant, le Conseil d'Etat est disposé à soumettre au Grand Conseil le projet d'une telle disposition. Il a prévu de le faire dans le cadre d'une révision générale de la loi sur la police du feu, que la Direction de la sécurité et de la justice se propose d'entreprendre dès l'an prochain.

5.2 En ce qui concerne les ascenseurs installés dans les bâtiments de l'Etat et de ses établissements, le Conseil d'Etat est prêt à aller de l'avant et à adopter les mesures préconisées dans le présent rapport. Il inscrira les montants nécessaires à cet effet dans le prochain plan financier et fera établir par les services compétents un programme de mise en œuvre de ces mesures.

6. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 219 26. Oktober 2010 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2049.09 François Roubaty betreffend die Sicherheit der Benutzerinnen und Benutzer von Aufzügen

Wir haben die Ehre, Ihnen den Bericht zum Postulat des Grossrates François Roubaty betreffend die Sicherheit der Benutzerinnen und Benutzer von Aufzügen vorzulegen.

Dieser Bericht beinhaltet die folgenden Kapitel:

1. Einleitung
2. Übersicht
3. Die Situation im Kanton
4. Vorgeschlagene Massnahmen
5. Verabschiedung und Umsetzung
6. Schluss

1. EINLEITUNG

Mit einem am 16. Februar 2010 eingereichten und begründeten Postulat haben Grossrat François Roubaty und zwölf Mitunterzeichnende den Staatsrat aufgefordert, zu prüfen, inwiefern der Kanton Freiburg die Sicherheit der Aufzüge erhöhen könnte. Unter Bezugnahme auf die europäische Norm EN 81-80, welche die Anpassung bestehender Aufzüge an die aktuellen Sicherheitsstandards regelt, weisen die Verfasser des Postulats darauf hin, dass es im Interesse der Sicherheit der Benutzerinnen und Benutzer, insbesondere der Kinder, älteren Personen sowie Menschen mit Behinderung, genügen würde, die bestehenden Installationen in einigen Punkten zu verbessern.

In seiner Antwort vom 19. Mai 2009 hat sich der Staatsrat bereit erklärt, die verlangte Studie durchzuführen.

Am 19. Juni 2009 beschloss der Grosse Rat die Erheblicherklärung des Postulats.

2. ÜBERSICHT

2.1 Die Sicherheit von Aufzügen wird durch europäische technische Normen (EN 81) geregelt, die in der Schweiz unter dem Kürzel SN EN 81 (= SIA-Normen 370) übernommen wurden.

Mit Verordnung vom 23. Juni 1999 hat der Bund diese Normen für neu installierte, umgebaute oder erneuerte Aufzüge für allgemein verbindlich erklärt (Verordnung über die Sicherheit von Aufzügen, SR 819.13). Die Frage nach der Sicherheit bestehender Aufzüge und der an diesen anzubringenden Verbesserungen hat er hingegen nicht geregelt. Die Regelungskompetenz liegt demzufolge bei den Kantonen.

2.2 Das Europäische Komitee für Normung hat im Dezember 2003 eine Norm betreffend die Anpassung der Sicherheit bestehender Aufzüge verabschiedet. Es handelt sich dabei um die SNEL-Norm (Safety Norm for Existing Lifts, EN 81-80), welche in der Schweiz unter dem Kürzel SN EN 81-80 (= SIA-Norm 370.080) übernommen und publiziert wurde. Die SNEL-Norm soll Behörden und Eigentümer veranlassen, ein «vernünftig anwendbares» Programm

zur Anpassung der Sicherheit bestehender Aufzüge an die Entwicklung der Bedürfnisse und Standards umzusetzen. Die Norm umfasst zu diesem Zweck eine Liste und eine Evaluation der Risiken und gibt Korrekturmassnahmen zu deren Behebung an.

Mehrere europäische Länder, darunter sämtliche Nachbarländer der Schweiz, haben in Anwendung der SNEL-Norm bereits jetzt ein Programm zur Erhöhung der Sicherheit der bestehenden Aufzüge verabschiedet.

In der Schweiz hat der Kanton Zürich ab 1985 basierend auf der Wegleitung SIA 370/101 eine normgerechte Anpassung der bestehenden Aufzüge vorgenommen. Der Kanton Genf hat 1995 in der Folge mehrerer schwerer Unfälle Massnahmen angeordnet, um die ursächlichen Missstände zu beheben. Unlängst hat der Kanton Zürich gestützt auf die SNEL-Norm ein neues Programm zur Erhöhung der Sicherheit an Aufzügen verabschiedet.

- 2.3 Die Aufzüge sind an sich ein sicheres Transportmittel. Sie haben jedoch eine lange Lebensdauer und werden oft nicht an die Entwicklung der Sicherheitsnormen angepasst. In der Folge bergen die ältesten Aufzüge häufig spezifische Risiken, mit deren Umgang sich die Benutzerinnen und Benutzer von neueren Installationen nicht gewohnt sind. Das daraus resultierende Unfallrisiko ist nicht unerheblich, insbesondere für kleine Kinder, die die Aufzüge heutzutage ohne die Begleitung eines Erwachsenen benötigen.

So wurden in den Vereinigten Staaten zwischen 1990 und 2004 29 030 Liftunfälle mit Kindern verzeichnet, was durchschnittlich beinahe 2000 pro Jahr entspricht. In der Schweiz werden keine diesbezüglichen Statistiken geführt. In den pädiatrischen Abteilungen der Universitätsspitäler Genf und Lausanne wurden indes punktuelle Studien durchgeführt. Gemäss der Genfer Studie wurden in den Jahren 1991 bis 1997 11 Unfälle mit schweren Verletzungen verzeichnet: In allen Fällen ereigneten sich die Unfälle in alten Aufzügen ohne Innentüre. In der Abteilung der Kinderchirurgie des Universitätsspitals (CHUV) in Lausanne wurden von 1990 bis 2000 67 Fälle von Verletzungen infolge von Unfällen mit Aufzügen verzeichnet.

Natürlich sind auch Erwachsene, insbesondere betagte und behinderte Personen, Opfer von Unfällen in Aufzügen. Mangels diesbezüglicher Statistiken oder Studien ist es indes nicht möglich, die Zahl dieser Unfälle zu beziffern.

3. DIE SITUATION IM KANTON

- 3.1 Im Kanton Freiburg obliegt es dem Inspektorat für elektrische Installationen, das der kantonalen Gebäudeversicherung unterstellt ist, zu überprüfen, ob die Aufzüge mit den geltenden Vorschriften übereinstimmen. Das Inspektorat hat gestützt auf die Informationen der Montagebetriebe ein Verzeichnis der im Kanton installierten Aufzüge und ihre Übereinstimmung mit den aktuellen Normen (SN EN 81) erstellt.

Laut diesem Verzeichnis gibt es im Kanton derzeit 6000 Aufzüge (Zahl gerundet). Davon wurden insgesamt 1300 Aufzüge nach 2002 installiert; diese unterstehen der geltenden Bundesverordnung und

entsprechen somit in sämtlichen Punkten der Norm SN EN 81. 4700 Aufzüge bzw. 80% des Bestands wurden vor diesem Zeitpunkt installiert. Von diesen 4700 Aufzügen wurden 1800 inzwischen in den wesentlichen Punkten an die Norm angepasst; 2900 wurden nur teilweise oder überhaupt nicht angepasst. Diese bergen denn auch bedeutende Risiken für die Benutzerinnen und Benutzer und müssen in einem oder mehreren Punkten sicherheitstechnisch verbessert werden.

- 3.2 Die Studie legte ein besonderes Augenmerk auf die Aufzüge, die in Gebäuden installiert sind, die dem Staat oder einer staatlichen Anstalt (Universität, Spitäler, Landwirtschaftsinstitut Grangeneuve, Anstalten von Bellechasse) gehören.

Gemäss dem ermittelten Inventar gibt es in den Gebäuden des Staates und der oben erwähnten Anstalten 151 Aufzüge (einschliesslich der Lastenaufzüge, die auch für den Personentransport bestimmt sind). Davon entsprechen 41 Aufzüge ganz oder grösstenteils der Norm SN EN 81; 110 entsprechen ihr nur teilweise und bergen ein signifikantes Risiko für die Benutzerinnen und Benutzer.

4. VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN

- 4.1 Die Norm mit dem Titel «Regeln für die Verbesserung der Sicherheit bestehender Aufzüge» (SN EN 81-80) macht 74 Gefährdungspunkte aus, welche die Aufzüge, die vor 2002 installiert wurden, bergen können. Sie evaluiert und klassifiziert die daraus resultierenden Risiken entsprechend der Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens und der Schwere der Verletzungen. Sie zeigt Massnahmen zur Beseitigung dieser Risiken auf und schlägt eine Methode für deren Umsetzung vor.

Gestützt auf diese Norm hat der Kanton Zürich 2008 nach einer vertieften Studie und einer Konsultation der interessierten Kreise ein Programm mit sieben Massnahmen verabschiedet, das die folgenden Mängel beseitigen soll:

- Fehlende Kabinentüren: Ursache von rund 30% der schweren Unfälle (Einziehen von Gliedmassen zwischen der fahrenden Kabine und der Schachtwand), die besonders kleine Kinder betreffen.
- Ungenügende Anhaltegenauigkeit der Aufzugskabine: Ursache von rund 20% der Unfälle (Stürze), die besonders betagte Personen betreffen.
- Ungeeignetes Glas in den Schachttüren: Beim Zerschlagen des Glases entstehen Schnitte, die schwerwiegend oder bei Verblutung gar tödlich sein können.
- Fehlende oder unzulängliche Puffer: Verletzungsgefahr der Wirbelsäule, wenn die Kabine auf den Sockeln in der Schachtgrube aufschlägt.
- Fehlende oder unzulängliche Notrufeinrichtung (Einrichtung für eine bidirektionale Sprachkommunikation): In der Schweiz bleiben jedes Jahr mehr als 20 000 Personen in einem Aufzug stecken.
- Fehlende Notbeleuchtung.
- Bei Lastenaufzügen: Überdimensionierte Nutzfläche bezogen auf die Nutzlast.

Diese Massnahmen wurden aufgrund ihrer Risikorelevanz, der technischen Machbarkeit der Massnahme und der Verhältnismässigkeit der Ausgaben ausgewählt.

Das vom Kanton Zürich definierte und umgesetzte Programm bildet ein kohärentes Massnahmenpaket, das in Übereinstimmung mit der Norm SN EN 81-80 erarbeitet wurde. Es trägt den Erfahrungen Rechnung, die anlässlich eines früheren Sanierungsprogramms gemacht wurden. Den Eigentümern wird eine Frist von fünf Jahren eingeräumt, um die notwendigen Arbeiten durchzuführen. Es sieht Ersatzmassnahmen vor für Fälle, in denen eine Massnahme technisch nicht durchführbar ist.

Es empfiehlt sich daher, sich bei der Bestimmung der in unserem Kanton zu ergreifenden Verbesserungsmassnahmen auf dieses Programm zu stützen.

- 4.2 Von den 2900 Aufzügen des Kantons, die von einer oder mehreren der oben erwähnten Massnahmen betroffen sind, haben 2600 eine ungenügende Notrufeinrichtung. Gemäss den Angaben der Montagebetriebe belaufen sich die durchschnittlichen Kosten für eine normgerechte Anpassung dieser Notrufeinrichtung auf 3500 Franken.

Die übrigen Mängel betreffen eine geringere Anzahl von Aufzügen. Die beiden wichtigsten Mängel sind fehlende Kabinentüren bei 1100 Aufzügen und die ungenügende Anhaltegenauigkeit der Aufzugskabine bei 1200 Aufzügen. Diese beiden Mängel verursachen die meisten Unfälle und deren Behebung kostet am meisten: durchschnittlich 16 000 Franken für die Kabinentüren und 13 400 Franken für die Anhaltegenauigkeit.

Die folgende Tabelle beziffert für die einzelnen empfohlenen Massnahmen die Zahl der betroffenen Aufzüge und die Kosten der Massnahme pro Aufzug.

Zu beseitigende Gefahrenquelle	Zahl der betroffenen Aufzüge	Durchschnittliche Kosten pro Aufzug*
Fehlende Kabinentür	1100	16 000.–
Ungenügende Anhaltegenauigkeit	1200	13 400.–
Ungeeignetes Glas in den Schachttüren	800	1700.–
Fehlende oder unzulängliche Puffer	1000	1800.–
Fehlende oder unzulängliche Notrufeinrichtung	2600	3500.–
Fehlende Notbeleuchtung	1000	1000.–
Bei Lastenaufzügen: überdimensionierte Nutzfläche	1200	2400.–

* Die Kosten der Massnahmen variieren nach der Art des Aufzugs und der Zahl der Stockwerke des Gebäudes.

Dieser Liste mit den sieben Massnahmen (nachstehend: Liste A) ist für die vor 1981 installierten Aufzüge die Beseitigung der erheblichsten Risiken hinzuzufügen, die diesen Aufzügen eigen sind (nachstehend: Liste B, erstellt aufgrund des Leitfadens SIA 370/101: 1985). Gemäss den Kostenvoranschlägen, die für die im Eigentum des Staates sich befindenden Aufzüge erstellt wurden, belaufen sich die entsprechenden Kosten durchschnittlich auf einen Drittel der durch die Umsetzung der Massnahmen der Liste A verursachten Kosten.

- 4.3 Was die Aufzüge des Staates und seiner Anstalten betrifft, wurde für jeden Aufzug vom betreffenden Montagebetrieb ein Kostenvoranschlag für die vorzunehmenden Massnahmen angefordert. Für die insgesamt 110 Aufzüge mit erheblichen Risiken ergeben sich daraus die folgenden Kosten:

Bereich	Zahl der betroffenen Aufzüge	Kosten der Massnahmen gemäss Liste A	Kosten der Massnahmen gemäss Liste B	Gesamtkosten der Massnahmen
Allgemeine Verwaltung	42	505 000.–	140 000.–	645 000.–
Universität	12	290 000.–	78 000.–	368 000.–
Freiburger Spital	31	292 000.–	150 000.–	442 000.–
Netzwerk für psychische Gesundheit	12	213 000.–	25 000.–	238 000.–
Landwirtschaftsinstitut Grangeneuve	9	137 000.–	48 000.–	185 000.–
Anstalten von Bellechasse	7	91 000.–	20 000.–	111 000.–
Total	113	1 528 000.–	461 000.–	1 989 000.–

5. VERABSCHIEDUNG UND UMSETZUNG

- 5.1 Im Gegensatz zur Gesetzgebung von Kantonen wie Genf und Zürich enthält die Freiburger Gesetzgebung keine Bestimmung, die die Anpassung der Sicherheit von Aufzügen an die Entwicklung der technischen Normen vorschreibt. Die Umsetzung des für unseren Kanton empfohlenen Programms setzt daher den Erlass einer solchen Bestimmung durch den Gesetzgeber vor.

Im Freiburger Recht wird die Sicherheit von Aufzügen nicht, wie zu erwarten wäre, im allgemeinen Baurecht geregelt, sondern in der Gesetzgebung über die Feuerpolizei (Art. 12 Abs. 2 Bst. e FPolG; Art. 30 bis 32 FPolV). Eine Bestimmung, die im vorgezeichneten Rahmen eine Verbesserung der Sicherheit der bestehenden Aufzüge vorschreibt, ist demnach in das Gesetz über die Feuerpolizei aufzunehmen.

Der Staatsrat ist bereit, dem Grossen Rat den Entwurf für eine solche Bestimmung zu unterbreiten. Er sieht vor, dies im Rahmen einer allgemeinen Revision des Gesetzes über die Feuerpolizei zu tun, welche die Sicherheits- und Justizdirektion ab dem nächsten Jahr zu unternehmen beabsichtigt.

- 5.2 Bezüglich der in den Gebäuden des Staates und seiner Anstalten installierten Aufzüge ist der Staatsrat entschlossen zu handeln und die in diesem Bericht vorgestellten Massnahmen zu verwirklichen. Er wird die nötigen Geldbeträge in den nächsten Finanzplan aufnehmen und von den zuständigen Dienststellen ein Programm für die Umsetzung dieser Massnahmen erarbeiten lassen.

6. SCHLUSS

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

RAPPORT N° 220 2 novembre 2010
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 285.05 Antoinette Badoud/André Masset concernant la création d'un établissement pour les femmes privées de liberté à des fins d'assistance

Nous avons l'honneur de vous remettre un rapport élaboré suite à l'acceptation par le Grand Conseil du postulat 285.05 Antoinette Badoud/André Masset concernant la création d'un établissement pour les femmes privées de liberté à des fins d'assistance. Ce rapport comprend les chapitres suivants:

1. LE POSTULAT
2. LES MESURES DE PLafa: GÉNÉRALITÉS
3. LA SITUATION SUR LE PLAN JURIDIQUE
 - 3.1 Le droit fédéral
 - 3.2 La notion d'établissement approprié
 - 3.3 La législation fribourgeoise
 - 3.4 Révision totale du droit de la tutelle
4. STATISTIQUE NATIONALE ET CANTONALE
 - 4.1 Statistique nationale
 - 4.2 Statistique cantonale
5. LA PRISE EN CHARGE EN SUISSE
6. LA PRISE EN CHARGE DANS LE CANTON DE FRIBOURG
 - 6.1 Organisation des soins en santé mentale
 - 6.2 La prise en charge dans la pratique
 - 6.3 La prise en charge spécifique des femmes
7. APPRÉCIATION DU BESOIN D'UN ÉTABLISSEMENT POUR FEMMES
 - 7.1 Peu de cas problématiques
 - 7.2 Etablissement spécialisé pour les femmes
 - 7.3 Questions ouvertes pour La Sapinière
8. CONCLUSION ET PISTES DE RÉFLEXION POUR L'AVENIR
 - 8.1 Optimiser la prise en charge des personnes sous mesure de Plafa
 - 8.2 Rôle central de la psychiatrie légale
 - 8.3 Pistes suivies par d'autres cantons et réflexions en cours à Fribourg

1. LE POSTULAT

Par postulat déposé le 24 juin 2005, les députés Antoinette Badoud et André Masset ainsi que 23 cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat de réaliser une étude de faisabilité sur la création ou la mise à disposition dans une institution existante d'une unité fermée pour les femmes privées de liberté à des fins d'assistance, au niveau du canton ou au niveau intercantonal.

Selon les auteurs du postulat, faute d'établissements appropriés, ces femmes doivent souvent être placées dans des institutions qui ne répondent pas aux besoins: «*Actuellement, les instances judiciaires de notre canton se voient donc contraintes de placer les femmes en état dépendant dans des structures ouvertes telles que l'Hôpital*

psychiatrique de Marsens, ou même (...) à Lonay¹ ou Seiry². Ces structures s'avèrent inadéquates pour répondre à leur pathologie. Seule une structure fermée, adaptée, pourrait leur permettre de se resocialiser, de se recadrer et leur offrir une chance de réintégration sociale.»

Dans sa réponse en date du 16 mai 2006, le Conseil d'Etat relève, que dans le canton de Fribourg, les personnes touchées par une privation de liberté à des fins d'assistance (Plafa) sont généralement placées dans un premier temps au Centre de soins hospitaliers du Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RFSM) à Marsens, avant d'être si nécessaire dirigées vers la fondation Horizon-Sud, vers des institutions spécialisées dans la prise en charge des dépendances ou au Foyer La Sapinière (Etablissements de Bellechasse) (concernant les institutions, cf. le point 7.1. ci-dessous).

Selon les pathologies, le placement à Marsens peut s'avérer problématique, car cet établissement n'est pas conçu pour des séjours de longue durée. Le foyer La Sapinière, pour sa part, est réservé aux hommes. Cependant, «les personnes souffrant de maladie psychique nécessitant des soins médicaux particuliers ne peuvent y être placées» (art. 2 al. 1 du Règlement de maison de La Sapinière, 2^e phrase; RSF 341.1.121).

La mise en œuvre des mesures de Plafa pose ainsi certaines difficultés, notamment en ce qui concerne l'institution de placement, qui doit être un «*établissement approprié*» (cf. le point 3.3. ci-dessous), constate le Conseil d'Etat. Si la situation est globalement satisfaisante pour le placement des hommes faisant l'objet d'une mesure de Plafa, elle est un peu plus compliquée pour les femmes. Mais des solutions ont quand même pu être trouvées pour les femmes aussi dans tous les cas.

En conclusion, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité d'approfondir le problème et s'est engagé à réaliser une étude pour analyser les besoins et proposer des solutions. Il a recommandé au Grand Conseil de prendre en considération le postulat, ce que ce dernier a fait en septembre 2006.

Pour établir son rapport, le Conseil d'Etat s'est fondé sur une étude qu'il a confiée à M^{me} Noëlle Chatagny, ancienne tutrice générale de la Ville de Fribourg. Celle-ci s'est entretenue avec les acteurs cantonaux concernés et a pris contact avec des institutions hors canton ainsi qu'avec les Directions de la justice et de la santé des cantons romands.

2. LES MESURES DE PLafa: GÉNÉRALITÉS

De manière générale, la privation de liberté à des fins d'assistance (Plafa) est une mesure de protection qui ne peut être prononcée qu'en ultima ratio, si une personne souffrant de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon ne peut pas être assistée autrement, comme le prévoit le code civil suisse (CC) à ses articles 397a–397f. Comme il s'agit de la mesure tutélaire la plus lourde, le CC et les lois cantonales prévoient de nombreuses possibilités de recours et de réexamen.

¹ La Prison de la Tuillière, à Lonay (VD), comporte un secteur pour les femmes.

² La Traversée à Seiry (FR), accueille des personnes présentant des handicaps psychiques.

Si le but premier est la protection de la personne concernée, la protection de tiers peut aussi être un facteur à prendre en compte: «Empêcher une personne n'ayant plus tous ses esprits de commettre un crime grave fait partie du mandat qu'a l'autorité de protéger la personne concernée», selon le Message du 28 juin 2006 concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation)¹.

En dehors des mesures de Plafa, le droit cantonal peut également prévoir des mesures de contrainte à l'égard des patient-e-s, dans des cas exceptionnels, si la personne concernée se met elle-même ou met autrui en danger grave (cf. pour le canton de Fribourg l'art. 53 al. 2 de la Loi du 16 novembre 1999 sur la santé LSan, RSF 821.0.1).

3. LA SITUATION SUR LE PLAN JURIDIQUE

3.1 Le droit fédéral

Depuis 1981, l'internement administratif a été remplacé sur le plan fédéral par la privation de liberté à des fins d'assistance (Plafa), régie par les articles 397a ss du code civil suisse (CC). Selon l'art. 397a CC, «une personne majeure ou interdite peut être placée ou retenue dans un établissement approprié lorsque, en raison de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon, l'assistance personnelle nécessaire ne peut lui être fournie d'une autre manière».

La personne devra être libérée dès que son état le permet (art. 397a al.3 CC). Selon le CC, la compétence en matière de placement revient en principe aux autorités de tutelle, mais les cantons peuvent prévoir exceptionnellement des «offices appropriés». Dans la pratique, sur l'ensemble de la Suisse, la plupart des mesures de Plafa sont prononcées par des médecins. Il peut arriver que des personnes sous mesure de Plafa fassent aussi l'objet de mesures pénales.

3.2 La notion d'établissement approprié

La notion d'«établissement approprié» est une notion de droit fédéral (cf. art. 397a al. 1 CC), mais le code civil renonce à la circonscrire de manière précise. Le législateur semble avoir craint qu'une définition trop limitative soit problématique et qu'en fin de compte, un certain nombre de placements ne puissent plus être effectués, faute d'établissements définis comme étant appropriés, a relevé le Tribunal fédéral. A l'inverse, aucune institution idéale ne pourrait offrir toutes les formes de soutien et de traitements qui pourraient être souhaitables dans un cas particulier.²

Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral considère donc qu'«un établissement est approprié lorsque l'organisation et le personnel dont il dispose lui permettent de *satisfaire les besoins essentiels* de celui qui y est placé pour recevoir soins et assistance» (ATF 114 II 213/218; ATF 1989 p. 9). La notion d'«établissement» est comprise de façon large: il peut s'agir non seulement d'établissements fermés, mais aussi d'institutions limitant sensiblement la liberté de mouvement des personnes concernées (ATF 121 III 306). De nombreux types d'établissements peu-

vent donc entrer en ligne de compte; une appréciation de l'établissement approprié devra être faite pour chaque cas particulier.

En principe, seuls les établissements socio-thérapeutiques entrent en considération, mais le recours à un établissement pénitentiaire est possible à certaines conditions, de manière exceptionnelle, estime le TF (ATF 112 II 487/488 cons. 3). Ainsi, il faut que l'établissement en question serve tant à l'exécution de mesures pénales que de mesures tutélaires. La présence d'infirmiers en psychiatrie et de psychologues est requise. En outre, une collaboration étroite doit être mise sur pied avec une clinique psychiatrique extérieure, avec visites régulières de psychiatres.

3.3 La législation fribourgeoise

Dans le canton de Fribourg, la loi cantonale du 26 novembre 1998 concernant la privation de liberté à des fins d'assistance (RS 212.5.5) prévoit en principe la compétence de la justice de paix pour décider du placement d'une personne majeure ou interdite (art. 7 al. 1). En cas de maladie psychique, la décision peut cependant être prise par deux médecins, dont un psychiatre (art. 7 al. 2). S'il y a péril en la demeure, le préfet ou un médecin peuvent ordonner le placement (art. 8).

La loi cantonale du 26 novembre 1998 stipule en outre que toute décision relative aux Plafa peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire exercé par la Commission de surveillance en matière de privation de liberté à des fins d'assistance (cf. le chapitre 4 de la loi). La Commission est composée d'un ou une président-e magistrat-e de l'ordre judiciaire, d'un ou une psychiatre, un ou une assistant-e social-e, un ou une médecin spécialiste des toxicodépendances et un-e ou une représentant-e des patients.

En ce qui concerne la mainlevée du placement (cf. art. 10 et 24ss de la loi), l'autorité de placement et la direction de l'établissement examinent périodiquement si le placement demeure nécessaire eu égard à l'état de la personne. Celle-ci ou un-e proche peut demander sa libération. La direction de l'établissement fait régulièrement rapport à l'autorité de placement. En principe, la compétence de libérer appartient à l'autorité qui a prononcé le placement. Cependant, si ce dernier a été prononcé par un médecin ou un préfet, la compétence revient à la direction de l'établissement, qui prendra l'avis de l'autorité de placement.

Le traitement médical de la personne sous Plafa est régi par la législation cantonale sur la santé. Ainsi, la loi cantonale du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan; RS 821.0.1) contient aussi des dispositions relatives aux Plafa (art. 52). L'al. 1 de l'art. 52 reprend le principe de l'art 48 LSan, selon lequel il faut respecter la volonté du patient capable de discernement. Dans ce cas, il s'agira de convaincre le patient d'accepter le traitement, ou de renoncer à la mesure de Plafa. Si la personne est incapable de discernement, il faudra tenter de déterminer ce que pourrait être sa volonté avec l'aide de son ou de sa représentant-e légal-e ou de ses proches; en cas d'urgence, les professionnel-le-s de la santé agiront conformément aux intérêts objectifs du ou de la patient-e (art. 51 LSan).

3.4 Révision totale du droit de la tutelle

Sur le plan fédéral, la troisième partie du code civil suisse (CC) consacré au droit de la tutelle a subi une refonte

¹ FF 2006 6695-96.

² Beatrice Mazenauer, *Psychisch krank und ausgeliefert?*, Berne 1985, S. 86.

totale. La révision entrera en vigueur en 2013. De manière générale, les nouveaux articles 426 à 439 CC renforceront la protection juridique des personnes placées à des fins d'assistance.¹ Ainsi, à l'avenir, les compétences du médecin d'ordonner un placement seront limitées, et l'autorité devra réexaminer périodiquement l'opportunité de la mesure et du choix de l'établissement.

Pour le canton de Fribourg, cela signifie qu'une révision totale de la législation d'application des dispositions du CC sur la protection de l'adulte, le droit des tutelles et le droit de la filiation sera élaborée et mise en œuvre d'ici à 2013. Les travaux y relatifs ont d'ores et déjà été entamés par la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ).

4. STATISTIQUE NATIONALE ET CANTONALE

4.1 Statistique nationale

L'Observatoire suisse de la santé (Obsan) a estimé il y a quelques années le nombre total des mesures de Plafa en Suisse, sur la base des données complémentaires de psychiatrie de la Statistique médicale de l'Office fédéral de la statistique². Selon ces chiffres, qui remontent à 2004, la part des admissions ordonnées pour des troubles psychiques dans le cadre d'une mesure de Plafa s'élève à 19,3% de l'ensemble des admissions pour troubles psychiques chez les hommes, et à 16,3% chez les femmes sur le plan suisse.

L'Obsan estime toutefois que ce pourcentage peut augmenter jusqu'à 30 voire 40% des hospitalisations, si, en plus des mesures prises sur la base des art. 397a ss CC, on tient aussi compte des mesures de contrainte prononcées sur la base des lois de santé cantonales, ainsi que des «faux volontaires», c'est-à-dire les personnes qui ne sont pas d'accord avec le traitement et le placement mais dont les proches souhaitent qu'elles soient prises en charge.

Les traitements hospitaliers non volontaires représentent donc un phénomène non négligeable dans le domaine psychiatrique. Par ailleurs, la part des hospitalisations non volontaires connaît de grandes fluctuations selon les cantons.

4.2 Statistique cantonale

Le canton de Fribourg se situe pour sa part dans la moyenne suisse, d'après des estimations élaborées sur le plan national³ et qui remontent à 2000. Le taux de mesures de Plafa par rapport au total des admissions en psychiatrie s'élevait alors à 19,4%, et celui des admissions forcées à 32,4%.

Dans le détail, les tableaux ci-dessous indiquent le nombre de personnes, hommes et femmes, qui ont fait l'objet d'une mesure de Plafa ainsi que le nombre de requêtes de contrôle judiciaire de 2005 à 2009 dans l'ensemble du

canton de Fribourg. En règle générale, le nombre d'hommes frappés par une mesure de Plafa est supérieur d'environ un tiers à celui des femmes.

Statistiques privation de liberté à des fins d'assistance (Plafa) dans le canton de Fribourg

	Décisions de privation de liberté à des fins d'assistance		Requêtes de contrôle judiciaire	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
2005	126	92		
2006	264	223	52	39
2007	249	225	33	26
2008	291	222	26	31
2009	130	95	138	111

5. LA PRISE EN CHARGE EN SUISSE

Comme indiqué au point 4.2. ci-dessus, le droit fédéral n'exige pas la création d'un type particulier d'institution, mais définit les critères que doivent remplir les établissements socio-thérapeutiques ou exceptionnellement pénitentiaires pour pouvoir prendre en charge les personnes sous mesure de Plafa. Dans la pratique, aucun canton ne possède d'établissement spécialisé destiné uniquement à recevoir ces personnes. A fortiori, aucun canton ne dispose non plus d'un établissement réservé aux femmes faisant l'objet d'une mesure de Plafa.

Généralement, les personnes concernées sont d'abord prises en charge en hôpital ou en unité psychiatrique, avant d'être dirigées au besoin vers des institutions médico-socio-éducatives, souvent spécialisées dans les dépendances, ou dans des institutions de type EMS (gériatrie ou psycho-gériatrie). Mais avec la tendance à la suppression des structures fermées en hôpital psychiatrique, il devient plus compliqué de fournir des soins psychiatriques intensifs dans un contexte sécurisé.

La recherche d'un établissement peut s'avérer ardue, notamment pour les femmes, mais aussi pour les personnes présentant un problème de dangerosité. Dans la pratique, s'il est difficile de placer une personne dans un canton, des solutions peuvent être recherchées sur le plan intercantonal. Le recours au placement dans un autre canton pour les femmes sous Plafa, notamment lorsqu'il y a un problème d'addiction, n'est pas rare.

En Suisse romande, les institutions acceptent généralement les personnes sous Plafa venant d'autres cantons, notamment en cas d'addiction, pour autant qu'une garantie financière soit accordée et qu'un retour dans le canton d'origine soit assuré en cas d'échec. Sur le plan juridique, les décisions prises par les autorités de placement sont en principe exécutoires dans tous les cantons.

6. LA PRISE EN CHARGE DANS LE CANTON DE FRIBOURG

6.1 Organisation des soins en santé mentale

Le droit cantonal détermine si et quand un établissement doit recevoir un ou une patient-e privé-e de liberté à des fins d'assistance. Dans le canton de Fribourg, les établissements destinés à soigner les maladies mentales et la toxicomanie relèvent de la loi du 5 octobre 2006 sur l'organisation des soins en santé mentale (LSM). Cette loi

¹ Cf. le Message du 28 juin 2006 concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation), FF 2006 6635 ss.

² Observatoire suisse de la santé (Obsan), Nombre et proportion d'admissions privatives de liberté ordonnées à des fins d'assistance dans les établissements psychiatriques sur la base d'un diagnostic principal F, octobre 2006 (indicateur 8.1.6), http://www.obsandaten.ch/indikatore/8_1_6/2004/f/816.pdf

³ Observatoire suisse de la santé (Obsan), Données sur les soins des personnes atteintes de maladies psychiques en Suisse, Neuchâtel, août 2004, <http://www.obsan.admin.ch/bfs/obsan/fr/index/05/publikationsdatenbank.Document.105413.pdf>

prévoit à son art. 3 al. 1 l'adoption d'un plan cantonal des soins en santé mentale. Le Réseau fribourgeois de soins en santé mentale regroupe toutes les structures publiques actives dans ce domaine (cf. art. 1 al. 1 LSM).

Par ailleurs, la loi du 2 octobre 1996 sur les Etablissements de Bellechasse (LEB, RSF 341.1.1) prévoit que le Foyer de la Sapinière est aussi destiné à accueillir des personnes privées de liberté à des fins d'assistance. Cependant, selon son Règlement de maison du 2 décembre 1999 (RSF 341.1.121), La Sapinière se prête certes à l'exécution des mesures de PLAFa envers des interné-e-s pour cause de faiblesse d'esprit, de toxicomanie ou de graves défauts d'abandon, mais pas envers des personnes souffrant de maladie psychique nécessitant des soins médicaux particuliers.

6.2 La prise en charge dans la pratique

En pratique, les personnes touchées par une mesure de Plafa sont généralement placées dans un premier temps au Centre de soins hospitaliers (CSH) du Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RFSM), à Marsens, afin de permettre une stabilisation de la personne et, si nécessaire, un sevrage. Les patient-e-s sont ensuite orienté-e-s vers une autre structure ou peuvent, dans le meilleur des cas, rentrer à leur domicile.

Les structures suivantes peuvent notamment accueillir dans un deuxième temps les personnes sous Plafa, sur la base d'un projet socio-thérapeutique et de leur concept de prise en charge:

- la *Fondation Horizon Sud*, issue de la fusion des fondations Bellevue, Hannah et Perspectives, qui prend en charge des personnes souffrant d'un handicap psychique;
- le foyer *La Sapinière*, établissement de basse sécurité rattaché aux Etablissements de Bellechasse, à Sugiez, qui assure l'exécution des mesures de Plafa prononcées à l'encontre de certaines personnes posant des problèmes de sécurité;
- le *Radeau*, à Orsonnens, qui gère un centre d'accueil pour prendre en charge lors de séjours de longue durée des personnes toxicodépendantes (drogues, alcool ou médicaments) en foyer et en atelier;
- le *Torry*, à Fribourg, qui est un centre de traitement des dépendances spécialisé en alcoologie. Le Torry propose des séjours résidentiels avec des programmes de post-sevrage et de réinsertion;
- le *Tremplin*, à Fribourg et Pensier, offre des prestations ambulatoires et résidentielles, en foyer et en atelier. Son but est la prise en charge des personnes en difficulté suite à des problèmes de toxicomanie, principalement en vue d'une réinsertion socioprofessionnelle;
- la *Traversée* à Seiry, qui propose un accompagnement continu et encadrement en atelier d'occupation à des personnes avec des handicaps psychiques;
- le *Foyer St-Louis* à Fribourg, spécialisé dans l'accueil, l'occupation et la réinsertion de personnes handicapées psychiques adultes;
- les *EMS*, qui peuvent également prendre en charge des personnes sous Plafa, par exemple si elles souffrent de démence sénile ou d'autres maladies psychiques ne leur permettant plus de vivre seules sans danger.

A l'occasion de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000 de la nouvelle Loi cantonale concernant la privation de liberté à des fins d'assistance, les instances et organisations concernées – dont l'HPC, les justices de paix et la Commission de surveillance en matière de privation de liberté à des fins d'assistance – se sont réunis pour étudier les conséquences de la nouvelle loi et possibilités d'optimisation de la gestion des situations de Plafa. Le groupe de travail avait déjà relevé notamment le besoin de disposer d'infrastructures de prise en charge pour les patient-e-s posant des problèmes de sécurité.

6.3 La prise en charge spécifique des femmes

Dans le canton de Fribourg, en moyenne annuelle, le placement de 3 à 5 femmes au maximum peut poser problème, ont estimé, dans le cadre des recherches qui ont servi de base au présent rapport, les présidents de la Commission de surveillance en matière de privation de liberté à des fins d'assistance de langue française et allemande, la direction du RFSM, des médecins et des tuteurs et tutrices ainsi que les autorités tutélaires.

Suite à ce drame, la Commission de surveillance avait souhaité la création d'un établissement spécialisé pour les femmes faisant l'objet d'une mesure de Plafa, au niveau romand ou au niveau suisse, ainsi que la création d'une unité de psychiatrie dans le cadre l'Hôpital fribourgeois. Selon la Commission, l'existence d'un «établissement approprié» au sens du CC aurait peut-être permis d'éviter le drame qui s'est produit.

Cependant, ces dernières années, malgré les difficultés spécifiques pour les femmes et malgré l'absence d'établissements spécialisés, des solutions cantonales ou extra-cantonales ont pu être trouvées dans tous les cas, même les plus complexes, afin de pallier à une hospitalisation prolongée en milieu psychiatrique, ont relevé les experts. A noter aussi qu'aucune situation problématique n'a été enregistrée durant les deux dernières années écoulées.

Sur le plan intercantonal, par exemple, l'hôpital psychiatrique de la Waldau, rattaché aux Services psychiatriques universitaires du canton de Berne (SPU), accepte le placement de femmes venant du canton de Fribourg, pour autant que l'Etat ou la caisse-maladie en assurent le financement. Globalement, les placements hors canton restent cependant peu nombreux. Ils sont généralement liés à une addiction spécifique, avec volonté d'éloignement du cadre de vie habituel.

7. APPRÉCIATION DU BESOIN D'UN ÉTABLISSEMENT POUR FEMMES

Sur la base de ces réflexions, nous arrivons aux conclusions suivantes en ce qui concerne la nécessité et la faisabilité d'une institution spécialement réservée aux femmes faisant l'objet d'une mesure de Plafa:

7.1 Peu de cas problématiques

Environ cent à deux cents mesures de privation de liberté à des fins d'assistance sont prononcées pour des femmes chaque année en moyenne dans le canton de Fribourg. Les cas dans lesquels le placement s'avère difficile sont extrêmement rares: alors qu'on en comptait 3 à 5 dans la deuxième moitié des années 2000, aucun cas problématique n'a été signalé pour les années 2008 et 2009.

Le nombre de situations problématiques est donc relativement faible et ne justifierait pas en soi la création d'un établissement spécifique. De plus, si la création d'un tel établissement était envisagée non pas seulement pour les cas problématiques mais pour l'ensemble des femmes sous mesure de Plafa, cet établissement ne pourrait jamais offrir toute la palette d'aides, de traitements et de mesures de sécurité que la diversité des situations peut nécessiter.

7.2 Etablissement spécialisé pour les femmes

Dans l'ensemble de la Suisse, il n'existe actuellement aucun établissement spécial pour les personnes faisant l'objet d'une mesure de Plafa, ni pour les hommes ni pour les femmes. La création de ce genre d'établissement spécifique n'est pas un sujet de discussion en ce moment parmi les responsables de la santé publique et des mesures tutélaires des cantons.

Ainsi, pour la Suisse latine, ni la Conférence des directeurs des affaires sanitaires et sociales ni celle des Directeurs de justice et police n'ont estimé prioritaire ni même nécessaire ces dernières années d'approfondir l'idée de la création d'un tel établissement dans le cadre des concordats.

7.3 Questions ouvertes pour La Sapinière

L'idée parfois évoquée de créer une division pour les femmes au foyer La Sapinière n'est pas une solution praticable. Etablissement de basse sécurité, la Sapinière n'est pas conçue ni équipée pour accueillir des personnes avec des problèmes psychiques nécessitant des soins médicaux particuliers, selon son règlement (cf. les points 1 et 6.2. ci-dessus). Or, les femmes sous Plafa difficiles à placer sont précisément celles qui présentent des problèmes psychiques graves nécessitant une prise en charge psychiatrique pointue. L'encadrement de La Sapinière n'est pas adapté à ce type de situations.

De plus, si les exigences déjà posées par la jurisprudence du TF – présence d'infirmiers en psychiatrie et en psychologie, collaboration étroite avec une clinique psychiatrique extérieure, visite régulière de psychiatres – devaient encore être rehaussées, ce qui s'inscrirait dans la tendance actuelle à l'optimisation des soins en général et des soins psychiatriques en particulier, la question de la prise en charge de personnes sous mesure de Plafa à La Sapinière pourrait se poser à l'avenir.

8. CONCLUSION ET PISTES DE RÉFLEXION POUR L'AVENIR

8.1 Optimiser la prise en charge des personnes sous mesure de Plafa

En conclusion, le Conseil d'Etat estime, au vu des analyses précédentes, qu'il n'existe pas de besoin de créer un établissement spécifique pour les femmes privées de liberté à des fins d'assistance, ni dans le canton de Fribourg ni au niveau romand. Cependant, il entend poursuivre l'amélioration de la prise en charge des personnes sous mesures de Plafa, hommes et femmes, notamment lorsque ces personnes représentent un danger pour la sécurité publique.

Comme indiqué plus haut (cf. le point 3.4.), le droit cantonal d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte devra être complètement remanié d'ici 2013 suite à la refonte totale de la troisième partie du CC. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'adaptation au nouveau droit fédéral sera l'occasion de revoir à fond l'ensemble des questions liées à l'application des mesures de tutelle et de la prise en charge des personnes placées à fin d'assistance. Les travaux préparatifs en vue de cette révision ont été lancés.

De manière générale, un des problèmes prioritaires de la prise en charge des personnes souffrant de problèmes psychiques est celui de la sécurité. Il est particulièrement difficile de trouver des solutions de placement pour les personnes dont le comportement constitue un danger pour la société. Le même problème se pose dans le domaine pénal, confronté à de nouveaux défis en matière de sécurité et de prise en charge en raison de la forte augmentation du nombre des détenus présentant des problèmes psychiques et des mesures d'internement.

8.2 Rôle central de la psychiatrie légale

Ces deux évolutions mettent en lumière le rôle central de la psychiatrie légale dans la prise en charge des personnes sous Plafa. La psychiatrie légale ou forensique s'emploie à effectuer des évaluations et diagnostics pour les patient-e-s relevant du domaine civil (mesures tutélaires et Plafa) ou du domaine pénal (mesures relevant du Code pénal suisse, comme l'internement); elle apprécie notamment le discernement, la dangerosité ou la suicidalité d'un individu. Ce secteur figure donc au cœur du système de prise en charge de ce type de patient-e-s.

Par conséquent, la psychiatrie légale doit impérativement être associée aux efforts d'optimisation de la prise en charge des personnes sous Plafa, sous tutelle ou faisant l'objet d'une mesure pénale, dans le cadre ou en marge de la révision totale de la législation d'application du code civil suisse. Dans le canton de Fribourg, la LSM prévoit à son art. 7 al. 1 let. i le Réseau fribourgeois en santé mentale (RFSM) fournit des prestations dans le domaine de la coordination de la psychiatrie légale.

8.3 Pistes suivies par d'autres cantons et réflexions en cours à Fribourg

Au niveau suisse, certains cantons ont opté pour le développement de la psychiatrie légale et l'optimisation de la mise en réseau des différents acteurs concernés (par exemple VS) afin d'améliorer la prise en charge des personnes sous mesure civile ou pénale présentant des problèmes psychiques, voire de dangerosité. Située à l'intersection des domaines civil, pénal et des assurances, la psychiatrie légale gagne aussi en importance suite au réaménagement des mesures de traitements des troubles mentaux chez les délinquant-e-s dans le cadre du nouveau code pénal.

D'autres cantons envisagent de créer des unités spécifiques pour répondre aux problèmes de sécurité croissants présentés par des personnes souffrant de problèmes psychiques et faisant l'objet d'une mesure civile ou pénale. Par exemple, le canton de Vaud envisage de créer à l'horizon 2015–2016 un établissement de réinsertion sécurisé (ERS) de 20 lits sur le site de Cery, pour accueillir des patient-e-s tombant sous le coup de mesures de place-

ment et d'internement pénales et civiles. Vaud prévoit également de créer un institut de psychiatrie légale.

Pour sa part, le canton de Berne va également mettre sur pied une unité de psychiatrie médicale de 14 places, rattachée aux Services psychiatriques universitaires (SPU). Cette unité prendra en charge les malades psychiques incarcérés ainsi que les patient-e-s soumis à une PLAFa qui requièrent des mesures de sécurité particulières.

Pour ce qui concerne le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat donne mandat au RFSM d'examiner l'opportunité de développer une nouvelle chaîne de psychiatrie légale, afin de faire face au problème de la prise en charge des personnes violentes et souffrant de troubles psychiques qui font l'objet de mesures pénales ou civiles.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 220 2. November 2010
des Staatsrats an den Grossen Rat
über das Postulat Nr. 285.05 Antoinette Badoud/
André Masset über die Schaffung einer Anstalt
für Frauen, gegen die eine fürsorgliche
Freiheitsentziehung verfügt wurde

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat Nr. 285.05 Antoinette Badoud/André Masset über die Schaffung einer Anstalt für Frauen, gegen die eine fürsorgliche Freiheitsentziehung verfügt wurde. Dieser Bericht umfasst die folgenden Kapitel:

1. DAS POSTULAT
2. DIE FFE-MASSNAHMEN: ALLGEMEINES
3. DIE RECHTLICHE SITUATION
 - 3.1 Das Bundesrecht
 - 3.2 Begriff der geeigneten Anstalt
 - 3.3 Die Freiburger Gesetzgebung
 - 3.4 Totalrevision des Vormundschaftsrechts
4. NATIONALE UND KANTONALE STATISTIK
 - 4.1 Nationale Statistik
 - 4.2 Kantonale Statistik
5. DIE BETREUUNG IN DER SCHWEIZ
6. DIE BETREUUNG IM KANTON FREIBURG
 - 6.1 Organisation der Pflege im Bereich der psychischen Gesundheit
 - 6.2 Die Betreuung in der Praxis
 - 6.3 Die spezifische Betreuung von Frauen
7. BEURTEILUNG DES BEDARFS EINER EINRICHTUNG FÜR FRAUEN
 - 7.1 Wenige problematische Fälle
 - 7.2 Spezialisierte Einrichtung für Frauen
 - 7.3 Offene Fragen hinsichtlich des Tannenhofs
8. SCHLUSSFOLGERUNG UND ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

8.1 Optimierung der Betreuung von Personen mit einer FFE

8.2 Zentrale Rolle der gerichtlichen Psychiatrie

8.3 Vorgehen in anderen Kantonen und derzeitige Überlegungen in Freiburg

1. DAS POSTULAT

Mit einem am 24. Juni 2005 eingereichten Postulat haben die Grossräte Antoinette Badoud und André Masset sowie 23 Mitunterzeichnende den Staatsrat aufgefordert, eine Machbarkeitsstudie für die Erstellung oder die Zurverfügungstellung auf kantonaler Ebene oder auf interkantonalen Ebene einer geschlossenen Anstalt oder Abteilung für Frauen, denen die Freiheit aus fürsorglichen Gründen entzogen wurde, durchzuführen.

Gemäss den Autoren des Postulats müssen diese Frauen mangels geeigneter Einrichtungen häufig in Anstalten untergebracht werden, die ihren Bedürfnissen nicht angemessen sind: *«Derzeit sehen sich die Justizbehörden unseres Kantons gezwungen, Frauen mit Suchtproblemen oder ähnlichen Schwierigkeiten in offenen Einrichtungen wie dem Psychiatrischen Spital von Marsens oder sogar (...) in Lonay¹ oder Seiry² unterzubringen. Diese Einrichtungen sind ihrem Krankheitsbild nicht angemessen. Einzig in einer geschlossenen, angemessenen Anstalt hätten sie die Möglichkeit, sich zu resozialisieren.»*

In seiner Antwort vom 16. Mai 2006 weist der Staatsrat darauf hin, dass Personen, die von einer fürsorglichen Freiheitsentziehung (FFE) betroffen sind, in der Regel zunächst ins stationäre Behandlungszentrum des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG) in Marsens eingewiesen werden, bevor sie, falls nötig, in die Stiftung HorizonSud, in auf die Betreuung von Suchterkrankungen spezialisierte Einrichtungen oder ins Heim Tannenhof (Anstalten von Bellechasse) verlegt werden (bezüglich der Einrichtungen, vgl. Punkt 7.1 weiter unten).

Die Einweisung nach Marsens kann sich je nach Krankheitsbild als problematisch erweisen, da diese Anstalt nicht für lange Aufenthalte konzipiert ist. Das Heim Tannenhof wiederum ist ausschliesslich Männern vorbehalten. Allerdings können «psychisch kranke Personen, die einer besonderen medizinischen Versorgung bedürfen, nicht im Heim untergebracht werden.» (Art. 2 Abs. 1 des Hausreglements für das Heim Tannenhof, 2. Satz; SGF 341.1.121).

Der Staatsrat stellt fest, dass sich die Umsetzung der FFE-Massnahmen in der Praxis mitunter als schwierig erweist, vor allem in Bezug auf die Institution, das eine *«geeignete Anstalt»* zu sein hat (vgl. Punkt 3.3 weiter unten). Bei den Männern, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, ist die Situation grundsätzlich zufriedenstellend. Ein wenig komplizierter präsentiert sich die Situation bei den Frauen. Bisher konnten jedoch für die Frauen in allen Fällen Lösungen gefunden werden.

Der Staatsrat hat sich bereit erklärt, die Problematik weiter abzuklären und einen Bericht zu verfassen, um den Bedarf zu analysieren und Lösungen vorzuschlagen. Er

¹ Das Gefängnis La Tuilière in Lonay (VD) besitzt einen Trakt für Frauen.

² La Traversée in Seiry (FR) nimmt Personen mit psychischen Behinderungen auf.

hat dem Grossen Rat empfohlen, das Postulat erheblich zu erklären, was dieser im September 2006 getan hat.

Der Staatsrat hat sich bei der Verfassung des Berichts auf eine Studie gestützt, mit der er Frau Noëlle Chatagny, ehemalige Amtsvormundin der Stadt Freiburg, beauftragt hatte. Frau Chatagny hat sich mit den betroffenen kantonalen Akteuren unterhalten und mit Anstalten ausserhalb des Kantons sowie mit den Justiz- und Gesundheitsdirektionen der Westschweizer Kantone Kontakt aufgenommen.

2. DIE FFE-MASSNAHMEN: ALLGEMEINES

Die fürsorgliche Freiheitsentziehung (FFE) ist eine Schutzmassnahme, die nur als *ultima ratio* angeordnet werden soll, wenn gemäss Artikel 397a–397f des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) einer Person wegen Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, anderen Suchterkrankungen oder schwerer Verwahrlosung die nötige persönliche Fürsorge nicht anders erwiesen werden kann. Da es sich dabei um die schwerste vormundschaftliche Massnahme handelt, sehen das ZGB und die kantonalen Gesetze zahlreiche Rekurs- und Wiedererwägungsmöglichkeiten vor.

Oberstes Ziel ist der Schutz der betroffenen Person, aber auch der Schutz von Dritten kann ein Faktor sein, den es zu berücksichtigen gilt. Gemäss der Botschaft vom 28. Juni 2006 zur Aenderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) gehört es indessen «letztlich ebenfalls zum Schutzauftrag, etwa eine kranke, verwirrte Person davon abzuhalten, eine schwere Straftat zu begehen»¹.

Neben den FFE-Massnahmen kann das kantonale Recht ausnahmsweise auch Zwangsmassnahmen für PatientInnen vorsehen, wenn die betroffene Person ihre eigene Sicherheit oder Gesundheit oder diejenige anderer Personen erheblich gefährdet (vgl. für den Kanton Freiburg Art. 53 Abs. 2 des Gesetzes vom 16. November 1999 über die Gesundheit GesG, SGF 821.0.1).

3. DIE RECHTLICHE SITUATION

3.1 Das Bundesrecht

1981 wurde die administrative Versorgung auf Bundesebene durch die fürsorgliche Freiheitsentziehung (FFE) ersetzt, geregelt durch die Artikel 397a ff des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB). Gemäss Artikel 397a ZGB «darf eine mündige oder entmündigte Person wegen Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, anderen Suchterkrankungen oder schwerer Verwahrlosung in einer geeigneten Anstalt untergebracht oder zurückgehalten werden, wenn ihr die nötige persönliche Fürsorge nicht anders erwiesen werden kann».

Die betroffene Person muss entlassen werden, sobald ihr Zustand es erlaubt (Art. 397a Abs. ZGB). Nach dem ZGB liegt die Zuständigkeit für die Einweisung grundsätzlich bei den Vormundschaftsbehörden, die Kantone können jedoch ausnahmsweise «geeignete Stellen» dafür vorsehen. In der Praxis wird der Grossteil der FFE-Massnahmen in der ganzen Schweiz von ÄrztInnen angeord-

net. Mitunter sind Personen, die von FFE-Massnahmen betroffen sind, gleichzeitig auch von Strafmassnahmen betroffen.

3.2 Der Begriff der geeigneten Anstalt

Der Begriff der «geeigneten Anstalt» ist ein Begriff aus dem Bundesrecht (vgl. Art. 397a Abs. 1 ZGB). Das Zivilgesetzbuch umschreibt ihn jedoch nicht näher. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass der Gesetzgeber scheinbar befürchtet hat, dass eine zu einschränkende Definition problematisch sei und letztendlich gewisse Einweisungen mangels als geeignet definierter Anstalten nicht mehr durchgeführt werden könnten. Es gibt hingegen auch keine ideale Anstalt, die sämtliche, in einem konkreten Fall wünschenswerten Betreuungs- und Behandlungsformen anbieten kann.²

In seiner Rechtsprechung hält das Bundesgericht fest, dass «eine Anstalt geeignet ist, wenn die Organisation und das vorhandene Personal erlauben, die *wesentlichen Bedürfnisse* des Untergebrachten zu befriedigen» (BGE 114 II 213/218; ATC 1989 S.9). Der Begriff der «Anstalt» ist breit gefasst: Es kann sich hierbei nicht nur um geschlossene Anstalten, sondern auch um Anstalten handeln, die die Bewegungsfreiheit der betroffenen Personen deutlich einschränken (BGE 121 III 306). Es kommen also zahlreiche Einrichtungstypen in Betracht; es gilt also, für jeden einzelnen Fall die Eignung der Anstalt zu beurteilen.

Grundsätzlich kommen nur die sozialtherapeutischen Anstalten in Betracht, die Wahl einer Strafanstalt ist gemäss BG jedoch unter gewissen Bedingungen ausnahmsweise möglich (BGE 112 II 487/488 Erw. 3). Die fragliche Anstalt muss aber sowohl dem Vollzug von Strafmassnahmen als auch von vormundschaftlichen Massnahmen dienen. Die Präsenz von Psychiatriepersonal sowie von Psychologen wird vorausgesetzt. Zudem muss eine enge Zusammenarbeit mit einer externen psychiatrischen Klinik bestehen, mit regelmässigen Visiten von Psychiatern.

3.3 Die Freiburger Gesetzgebung

Im Kanton Freiburg sieht das kantonale Gesetz vom 26. November 1998 über die fürsorgliche Freiheitsentziehung (SGF 212.5.5) vor, dass der Entscheid, eine mündige oder entmündigte Person in eine geeignete Anstalt einzuweisen oder sie in einer solchen Anstalt zurückzubehalten, vom Friedensgericht getroffen wird (Art. 7 Abs. 1). Bei psychisch Kranken kann dieser Entscheid auch von einem Arzt, der seinen Beruf in der Schweiz ausüben darf, unter Beizug eines anderen Arztes getroffen werden; einer der Ärzte muss Psychiater sein (Art. 7 Abs. 2). Liegt Gefahr in Verzug, kann der Oberamtmann oder ein Arzt die Anweisung anordnen (Art. 8).

Das kantonale Gesetz vom 26. November 1998 schreibt ausserdem vor, dass jeder Entscheid im Zusammenhang mit einem FFE Gegenstand einer gerichtlichen Beurteilung sein kann, die von der Aufsichtskommission in Sachen fürsorglicher Freiheitsentziehung vorgenommen wird (vgl. Kapitel 4 des Gesetzes). Die Aufsichtskommission setzt sich zusammen aus einem Präsidenten, der Richter sein muss, einem Psychiater, einem Sozialarbei-

¹ BBI 2006 7062–63.

² Beatrice Mazenauer, Psychisch krank und ausgeliefert?, Bern 1985, S. 86.

ter, einem Arzt mit Erfahrung in der Behandlung von drogenabhängigen Personen und einem Vertreter einer Vereinigung zur Wahrung der Patientenrechte.

Was die Entlassung anbelangt (vgl. Art. 10 und 24 ff. des Gesetzes), so prüfen die Einweisungsbehörde und die Anstaltsdirektion regelmässig, ob der Verbleib der Person in der Anstalt aufgrund ihres Zustands weiterhin notwendig ist. Die betroffene Person oder eine ihr nahe stehende Person kann die Entlassung beantragen. Die Anstaltsleitung erstattet der Einweisungsbehörde periodisch Bericht. Grundsätzlich kann die Einweisungsbehörde die Entlassung anordnen. Wurde die Einweisung jedoch von einem Arzt oder einer Ärztin oder einem Oberamtmann angeordnet, ist die Anstaltsleitung nach Anhörung der Einweisungsbehörde für die Entlassung zuständig.

Die medizinische Behandlung der Person mit einer FFE wird von der kantonalen Gesetzgebung über die Gesundheit geregelt. Das kantonale Gesetz vom 16. November 1999 über die Gesundheit (GesG; SGF 821.0.1) enthält auch Bestimmungen in Bezug auf die FFE (Art. 52). Absatz 1 von Artikel 52 übernimmt den Grundsatz von Artikel 48 GesG, wonach der Wille des urteilsfähigen Patienten zu achten ist. In diesen Fällen ist die Patientin oder der Patient zu überzeugen, der Behandlung zuzustimmen; andernfalls ist auf die FFE-Massnahme zu verzichten. Ist die Person nicht urteilsfähig, so muss mit der Unterstützung der gesetzlichen Vertreterin oder des gesetzlichen Vertreters oder der Angehörigen herausgefunden werden, welches ihr Wille sein könnte; im Notfall muss die Gesundheitsfachperson nach den objektiven Interessen der Patientin oder des Patienten handeln (Art. 51 GesG).

3.4 Totalrevision des Vormundschaftsrechts

Auf Bundesebene wurde der dritte Teil des schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) über das Vormundschaftsrecht total revidiert. Die Revision wird 2013 in Kraft treten. Grundsätzlich bauen die neuen Artikel 426 bis 439 ZGB den Rechtsschutz der betroffenen Personen bei der fürsorgerischen Unterbringung aus.¹ So werden künftig die Kompetenzen des Arztes, eine Einweisung anzuordnen, eingeschränkt und die Behörde muss die Opportunität der Massnahme und die Wahl der Anstalt periodisch prüfen.

Für den Kanton Freiburg bedeutet dies, dass eine Totalrevision der Gesetzgebung zur Ausführung der Bestimmungen des ZGB über den Erwachsenenschutz, das Personen- und Kindesrecht ausgearbeitet und bis 2013 umgesetzt wird. Die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) hat die diesbezüglichen Arbeiten bereits in Angriff genommen.

4. NATIONALE UND KANTONALE STATISTIK

4.1 Nationale Statistik

Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) hat vor einigen Jahren gestützt auf die Psychiatrie-Zusatzdaten der Medizinischen Statistik des Bundesamtes für Statistik die Gesamtzahl der FFE-Massnahmen in der

Schweiz ermittelt². Gemäss diesen Zahlen aus dem Jahr 2004 beläuft sich der Anteil der im Rahmen einer FFE-Massnahme angeordneten Eintritten an allen Eintritten aufgrund von psychischen Störungen schweizweit auf 19.9% bei den Männern und auf 16.3% bei den Frauen.

Das Obsan glaubt indes, dass dieser Prozentsatz bis auf 30 bzw. 40% der Hospitalisierungen ansteigen kann, wenn neben den Massnahmen, die gestützt auf Artikel 397a ff. ZGB ergriffen werden, auch jene Massnahmen, die gestützt auf die kantonalen Gesundheitsgesetze angeordnet werden sowie die «falschen Freiwilligen» – Personen, die mit der Behandlung und der Einweisung nicht einverstanden sind, ihre Angehörigen aber deren Betreuung wollen – berücksichtigt werden.

Die nicht freiwilligen Spitalbehandlungen sind demnach ein wichtiger Aspekt im psychiatrischen Bereich. Der Anteil der nicht freiwilligen Hospitalisierungen ist jedoch von Kanton zu Kanton sehr verschieden.

4.2 Kantonale Statistik

Der Kanton Freiburg reiht sich gemäss nationalen Berechnungen aus dem Jahr 2000³ im Schweizer Durchschnitt ein. Der Anteil der FFE-Massnahmen an sämtlichen Eintritten in die Psychiatrie belief sich demnach auf 19.4% und jener der Zwangseinweisungen auf 32.4%.

Die folgende Tabelle gibt die Zahl der Frauen und Männer, die von einer FFE-Massnahme betroffen waren sowie die Zahl der Begehren um gerichtliche Beurteilung von 2005 bis 2009 im ganzen Kanton Freiburg an. Generell ist die Zahl der Männer, die von einer FFE-Massnahme betroffen ist, um rund einen Drittel höher als jene der Frauen.

Statistik der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) im Kanton Freiburg

	Entscheidung fürsorgerische Freiheitsentziehung		Begehren um gerichtliche Beurteilung	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
2005	126	92		
2006	264	223	52	39
2007	249	225	33	26
2008	291	222	26	31
2009	130	95	138	111

5. DIE BETREUUNG IN DER SCHWEIZ

Wie unter Punkt 3.2 bereits erwähnt, verlangt das Bundesrecht nicht die Schaffung eines speziellen Einrichtungstypus, sondern legt die Kriterien fest, die die sozialtherapeutischen Einrichtungen oder ausnahmsweise die Strafvollzugsanstalten erfüllen müssen, um Personen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, zu betreuen. In der Praxis verfügt kein einziger Kanton über eine spezialisierte Einrichtung, die ausschliesslich diesen Personen

¹ Vgl. Botschaft vom 28. Juni 2006 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), BBl 2006 7001 ff.

² Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), Anzahl und Anteil von Eintritten mit fürsorgerischer Freiheitsentziehung in psychiatrischen Institutionen bei Haupt-F-Diagnose, Oktober 2006 (Indikator 8.1.6), http://www.obsandaten.ch/indikatoren/8_1_6/2004/d/816.pdf

³ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), Daten zur Versorgung psychisch Kranker in der Schweiz, Neuenburg, August 2004, www.obsan.admin.ch/bfs/obsan/de/index/05/04.Document.105412.pdf

vorbehalten wäre. Erst recht verfügt kein Kanton über eine Einrichtung für Frauen mit einer FFE-Massnahme.

In der Regel werden die betroffenen Personen zunächst in einem Spital oder in einer psychiatrischen Abteilung behandelt, bevor sie nötigenfalls in eine (oft auf Suchterkrankungen spezialisierte) medizinische oder soziale Einrichtung oder in eine Erziehungseinrichtung oder in ein Pflegeheim (Geriatric oder Psycho-Geriatric) verlegt werden. Im Zuge des Trends, die geschlossenen Strukturen im psychiatrischen Spital aufzuheben, wird es immer schwieriger, eine psychiatrische Intensivpflege in einem gesicherten Umfeld anzubieten.

Die Suche nach einer Einrichtung ist bisweilen schwierig, vor allem für Frauen, aber auch allgemein für Personen, die eine Gefährdung darstellen. Findet sich innerhalb eines Kantons keine Lösung, kann eine Platzierung in einem anderen Kanton Abhilfe schaffen. Einweisungen von Frauen mit einer FFE in einem andern Kanton sind vor allem bei Suchtproblemen nicht selten.

Die Westschweizer Einrichtungen nehmen in der Regel Personen mit einer FFE aus anderen Kantonen auf, vor allem bei einer Suchterkrankung, sofern eine finanzielle Garantie gegeben wird und eine Rückkehr in den Herkunftskanton bei einem Misserfolg gewährleistet ist. Rechtlich gesehen sind die von den Einweisungsbehörden getroffenen Entscheide grundsätzlich in allen Kantonen rechtskräftig.

6. DIE BETREUUNG IM KANTON FREIBURG

6.1 Organisation der Pflege im Bereich der psychischen Gesundheit

Das kantonale Recht bestimmt, ob und wann eine Institution eine Patientin oder einen Patienten in fürsorgerischer Freiheitsentziehung aufnehmen muss. Im Kanton Freiburg unterstehen die Einrichtungen zur Versorgung der psychiatrischen Erkrankungen und der Drogenabhängigkeit dem Gesetz vom 5. Oktober 2006 über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit (PGG). Dieses Gesetz sieht in seinem Artikel 3 Absatz 1 die Verabschiedung eines kantonalen Plans für die Pflege im Bereich psychische Gesundheit vor.

Das Netz für die Pflege im Bereich psychische Gesundheit umfasst sämtliche öffentlichen Einrichtungen, die in diesem Bereich tätig sind (vgl. Art. 1 Abs. 1 PGG).

Zudem sieht das Gesetz vom 2. Oktober 1996 über die Anstalten von Bellechasse (LEB, SGF 341.1.1) vor, dass das Heim Tannenhof auch der Aufnahme von Personen in fürsorgerischer Freiheitsentziehung dient. Laut dem Hausreglement vom 2. Dezember 1999 (SGF 341.1.121) dient das Heim Tannenhof zwar dem Vollzug von Massnahmen im Bereich der fürsorgerischen Freiheitsentziehung, die gegenüber Verwahrten wegen Geistesschwäche, Drogensucht oder schwerer Verwahrlosung angeordnet worden sind; psychisch kranke Personen, die einer besonderen medizinischen Versorgung bedürfen, können jedoch nicht im Heim untergebracht werden.

6.2 Die Betreuung in der Praxis

In der Praxis werden die Personen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, in der Regel zunächst ins stationäre Behandlungszentrum des Freiburger Netzwerks

für psychische Gesundheit (FNPG) in Marsens eingewiesen, damit die Person stabilisiert wird und nötigenfalls ein Entzug vorgenommen werden kann. Danach werden die Patienten in eine andere Einrichtung verlegt oder können bestenfalls nach Hause zurückkehren.

Folgende Einrichtungen können in einer zweiten Phase, gestützt auf eine sozialtherapeutische Planung und gemäss ihrem Betreuungskonzept Personen aufnehmen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind:

- die Stiftung *HorizonSud*, die aus dem Zusammenschluss der Stiftungen Bellevue, Hannah und Perspectives hervorgegangen ist und Menschen mit einer psychischen Behinderung aufnimmt;
- das Heim *Tannenhof*, eine Anstalt mit niedrigen Sicherheitsvorkehrungen, die den Anstalten von Bellechasse in Sugiez angeschlossen ist und dem Vollzug von FFE-Massnahmen dient, die gegenüber bestimmten Personen angeordnet werden, welche ein Sicherheitsproblem darstellen;
- die Betreuungseinrichtung *Radeau* in Orsonnens, die drogenabhängige Personen (Drogen, Alkohol oder Medikamente) langfristig in einem Wohnheim und einem Atelier betreut;
- die Stiftung *Torry* in Freiburg, ein Zentrum für Suchtbehandlungen spezialisiert in Alkohologie. Diese Einrichtung bietet stationäre Aufenthalte mit Post-Entzugs- und Wiedereingliederungsprogrammen an;
- die Stiftung *Tremplin* in Freiburg und Pensier bietet ambulante und stationäre Leistungen im Wohnheim und in Ateliers an. Ihr Ziel ist die Betreuung von Personen in Schwierigkeiten infolge von Drogenproblemen, hauptsächlich im Hinblick auf eine soziale und berufliche Wiedereingliederung;
- der Verein *Traversée* in Seiry bietet eine kontinuierliche Begleitung und Betreuung in einer Beschäftigungsstätte für Personen mit psychischen Behinderungen;
- das *Foyer St-Louis* in Freiburg ist auf die Betreuung, Beschäftigung und Wiedereingliederung erwachsener Personen mit psychischen Behinderungen spezialisiert;
- Die *Pflegeheime* können ebenfalls Personen mit einer FFE aufnehmen, z.B. wenn sie an einer Altersdemenz oder anderen psychischen Erkrankungen leiden und sie nicht mehr ungefährdet alleine leben können.

Anlässlich des Inkrafttretens am 1. Januar 2000 des neuen kantonalen Gesetzes über die fürsorgerische Freiheitsentziehung haben sich die betroffenen Instanzen und Organisationen – darunter das HPC, die Friedensgerichte und die Aufsichtskommission im Bereich der fürsorgerischen Freiheitsentziehung – getroffen, um die Auswirkungen des neuen Gesetzes und Möglichkeiten zur Optimierung des Umgangs mit FFE-Situationen zu untersuchen. Die Arbeitsgruppe hat dabei insbesondere auf das Bedürfnis hingewiesen, über Infrastrukturen zur Betreuung von PatientInnen zu verfügen, die ein Sicherheitsproblem darstellen.

6.3 Die spezifische Betreuung von Frauen

Im Kanton Freiburg stellt im jährlichen Durchschnitt die Platzierung von höchstens 3 bis 5 Frauen ein Problem dar. Zu diesem Schluss kamen die PräsidentInnen der

Aufsichtskommission im Bereich der fürsorglichen Freiheitsentziehung der deutschen und der französischen Sprache, die Direktion des FNPG, ÄrztInnen und Vormundinnen und Vormunde sowie die Vormundschaftsbehörden im Rahmen von Studien, die als Grundlage für diesen Bericht gedient haben.

In Folge einer dramatischen Situation forderte die Aufsichtskommission, dass auf Westschweizer oder gar auf Landesebene eine spezifische Anstalt für Frauen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, sowie eine psychiatrischen Einheit im Freiburger Spital geschaffen werden sollten. Gemäss der Kommission hätte eine «geeignete Anstalt» im Sinne des ZGB das fragliche Drama möglicherweise verhindern können.

Laut den ExpertInnen konnten in den letzten Jahren jedoch trotz der spezifischen Schwierigkeiten für die Frauen und trotz fehlender spezialisierter Einrichtungen in allen, sogar in den komplexesten Fällen kantonale oder ausserkantonale Lösungen gefunden und damit längere Hospitalisierungen in der Psychiatrie abgewendet werden. In den beiden letzten Jahren kam es überhaupt zu keiner problematischen Situation mehr.

Auf der interkantonalen Ebene nimmt beispielsweise die psychiatrische Klinik Waldau der Universitären Psychiatrischen Dienste des Kantons Bern (UPD) Frauen aus dem Kanton Freiburg auf, sofern der Staat oder die Krankenkasse die Finanzierung gewährleisten. Insgesamt gibt es jedoch nur wenige ausserkantonale Einweisungen. Sie stehen in der Regel im Zusammenhang mit einer spezifischen Abhängigkeit, bei der eine räumliche Trennung vom Alltagsleben Sinn macht.

7. BEURTEILUNG DES BEDARFS EINER EINRICHTUNG FÜR FRAUEN

Auf der Grundlage dieser Ausführungen kommen wir hinsichtlich der Notwendigkeit und der Machbarkeit einer Anstalt speziell für Frauen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, zu den folgenden Schlussfolgerungen:

7.1 Wenig problematische Fälle

Jedes Jahr werden im Kanton Freiburg durchschnittlich hundert bis zweihundert Massnahmen der fürsorglichen Freiheitsentziehung angeordnet. Die Fälle, in denen sich eine Platzierung als schwierig erweist, sind äusserst selten: Während in den vorangegangenen Jahren noch 3 bis 5 solche Fälle verzeichnet wurden, gab es in den Jahren 2008 und 2009 keinen einzigen problematischen Fall.

Die Zahl der problematischen Situationen ist also relativ niedrig, so dass die Schaffung einer spezifischen Einrichtung an sich nicht gerechtfertigt erscheint. Würde obendrein eine solche Anstalt nicht nur für die problematischen Fälle, sondern für alle Frauen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, geplant, so könnte diese Einrichtung niemals die gesamte Palette an Hilfen, Behandlungen und Sicherheitsmassnahmen bieten, welche die unterschiedlichen Situationen erfordern.

7.2 Spezialisierte Einrichtung für Frauen

In der ganzen Schweiz gibt es derzeit keine einzige spezielle Einrichtung für Personen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, weder für Männer noch für Frau-

en. Die Schaffung einer spezifischen Einrichtung wird derzeit unter den Verantwortlichen des Gesundheitswesens und der Vormundschaftsmassnahmen der Kantone nicht diskutiert.

In der Westschweiz haben weder die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren noch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren es in den letzten Jahren als vorrangig und notwendig erachtet, die Schaffung einer solchen Einrichtung im Rahmen von Konkordaten näher zu erörtern.

7.3 Offene Fragen hinsichtlich des Tannenhofs

Die gelegentlich diskutierte Idee, eine Abteilung für Frauen im Heim Tannenhof zu schaffen, ist keine praktikable Lösung. Als Anstalt mit niedrigen Sicherheitsvorkehrungen ist der Tannenhof gemäss seinem Reglement nicht konzipiert für die Aufnahme von Personen mit psychischen Problemen, die einer besonderen medizinischen Versorgung bedürfen (vgl. die Punkte 1 und 6.2 weiter oben). Frauen mit einer FFE-Massnahme, die nur schwer zu platzieren sind, haben in der Regel schwerwiegende psychische Probleme, die einer intensiven psychiatrischen Versorgung bedürfen. Der Tannenhof ist mit seiner reduzierten Betreuung nicht für diese Art von Fällen eingerichtet.

Falls die von der Rechtsprechung des Bundesgerichts gestellten Bedingungen – Präsenz von PsychiatriepflegerInnen und PsychologInnen, enge Zusammenarbeit mit einer externen psychiatrischen Klinik, regelmässige Visite von PsychiaterInnen – erfüllt werden sollten, was der gegenwärtigen Tendenz entsprechen würde, die Pflege im Allgemeinen und die psychiatrische Pflege im Besonderen zu optimieren, könnte sich in Zukunft die Frage stellen, ob der Tannenhof weiterhin der Betreuung von Personen mit einer FFE dienen soll.

8. SCHLUSSFOGLERUNG UND ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

8.1 Optimierung der Betreuung von Personen mit einer FFE

Abschliessend ist der Staatsrat angesichts der vorstehenden Analysen der Ansicht, dass weder im Kanton Freiburg noch in der Westschweiz ein Bedarf nach einer spezifischen Einrichtung für Frauen in fürsorglicher Freiheitsentziehung besteht. Er möchte hingegen weiterhin an einer verbesserten Betreuung von Frauen und Männern mit einer FFE arbeiten, vor allem, wenn diese Personen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen.

Wie weiter oben ausgeführt (vgl. Punkt 3.4.), muss das kantonale Ausführungsrecht des Erwachsenenschutzrechts des Bundes nach der Totalrevision des dritten Teils des ZGB bis 2013 vollständig überarbeitet werden. Der Staatsrat ist der Meinung, dass anlässlich der Anpassung an das neue Bundesrecht sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung von Vormundschaftsmassnahmen und der Betreuung von zu Fürsorgezwecken platzierten Personen gründlich überprüft werden sollten. Die Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf diese Revision haben bereits begonnen.

Allgemein ist bei der Betreuung von Personen mit psychischen Problemen eines der prioritären Probleme die Sicherheit. Es ist insbesondere schwierig, Lösungen für die Platzierung von Personen zu finden, deren Verhalten eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt. Das gleiche Problem stellt sich im strafrechtlichen Bereich, in dem sich aufgrund des starken Anstiegs der Zahl von Häftlingen mit psychischen Problemen und von Verwahrungsmassnahmen neue Herausforderungen in Sachen Sicherheit und Betreuung eröffnen.

8.2 Zentrale Rolle der gerichtlichen Psychiatrie

Diese beiden Entwicklungen unterstreichen die zentrale Rolle der gerichtlichen Psychiatrie in der Betreuung von Personen mit einer FFE. Die gerichtliche oder forensische Psychiatrie kommt dann zum Einsatz, wenn Beurteilungen oder Diagnosen für PatientInnen aus dem zivilen (Vormundschaftsmassnahmen und FFE) oder dem strafrechtlichen Bereich (Massnahmen im Zusammenhang mit dem Schweizer Strafrecht wie die Verwahrung) vorgenommen werden; sie beurteilt insbesondere die Urteilsfähigkeit, die Gefährlichkeit oder die Suizidalität einer Person. Dieser Sektor steht also im Zentrum des Betreuungssystems dieser Kategorie von PatientInnen.

Somit ist die gerichtliche Psychiatrie im Rahmen der Totalrevision der Einführungsgesetzgebung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch unbedingt in die Bemühungen einzubeziehen, die Betreuung von Personen mit einer FFE sowie von Personen, die von einer Vormundschafts- oder einer strafrechtlichen Massnahme betroffen sind, zu optimieren. Im Kanton Freiburg sieht das PGG in seinem Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe i vor, dass das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) Leistungen auf dem Gebiet der Koordination der gerichtlichen Psychiatrie erteilt.

8.3 Vorgehen anderer Kantone und derzeitige Überlegungen in Freiburg

In der Schweiz haben sich einige Kantone (z. B. der Kanton Wallis) für den Ausbau der gerichtlichen Psychiatrie und für eine bessere Vernetzung der verschiedenen be-

troffenen Akteure entschieden, um die Betreuung von Personen, die von einer zivilen oder strafrechtlichen Massnahme betroffen sind und psychische Probleme aufweisen bzw. gefährlich sind, zu verbessern. Die an der Schnittstelle von zivilem und strafrechtlichem Bereich sowie Versicherungen liegende gerichtliche Psychiatrie gewinnt zudem an Bedeutung, nachdem die Massnahmen für die Behandlung psychischer Störungen bei StraftäterInnen im Rahmen des neuen Strafrechtsgesetzes neu geordnet wurden.

Andere Kantone wollen besondere Einheiten schaffen, um den wachsenden Sicherheitsproblemen durch Personen mit psychischen Problemen, die von einer zivilen oder strafrechtlichen Massnahme betroffen sind, zu begegnen. Der Kanton Waadt beispielsweise plant, am Standort Cery bis 2015–2016 eine Einrichtung für Wiedereingliederung in gesichertem Rahmen (*Etablissement de réinsertion sécurisée* - ERS) mit 20 Betten zu schaffen, in dem PatientInnen aufgenommen werden können, die von strafrechtlichen und zivilen Massnahmen der geschlossenen Unterbringung und Verwahrung betroffen sind. Der Kanton Waadt plant zudem die Schaffung eines Instituts für gerichtliche Psychiatrie.

Im Kanton Bern ist ebenfalls eine medizinische Psychiatrie-Einheit mit 14 Plätzen geplant, die den Universitären Psychiatrischen Diensten (UPD) angegliedert ist. Diese Einheit wird psychisch kranke Gefangene sowie PatientInnen aufnehmen, die von einer FFE betroffen sind und besonderer Sicherheitsmassnahmen bedürfen.

In Bezug auf den Kanton Freiburg erteilt der Staatsrat dem FNPG den Auftrag, zu prüfen, ob ein neuer Bereich der gerichtlichen Psychiatrie entwickelt werden soll, um die Probleme im Zusammenhang mit der Betreuung von gewalttätigen und unter psychischen Störungen leidenden Personen, die von strafrechtlichen oder zivilen Massnahmen betroffen sind, zu lösen.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

MESSAGE N° 221 2 novembre 2010
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi concernant l'appro-
bation de modifications de la convention intercan-
tonale relative aux institutions sociales

1. INTRODUCTION

Le réseau institutionnel fribourgeois est dense et permet dans une large mesure la prise en charge des personnes domiciliées dans le canton ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement auxquels répondent les maisons d'éducation et les établissements des domaines du handicap adulte, de la dépendance et de la formation scolaire spécialisée. Toutefois, afin de tenir compte des besoins spécifiques de la personne mais aussi pour des raisons linguistiques notamment, il peut s'avérer nécessaire qu'un Fribourgeois bénéficie de l'offre de prestations hors canton ou, inversement, qu'une prestation offerte dans le canton de Fribourg puisse être dispensée en faveur d'une personne qui n'y est pas domiciliée. La convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (ci-après: CIIS) facilite ces placements hors cantons. Elle établit des règles afférant à la prise en charge des frais d'un séjour hors canton et à la collaboration des cantons dans le domaine des institutions sociales. La CIIS contribue aussi à une prise en charge adéquate des bénéficiaires hors canton en fixant des exigences de qualité et en facilitant la planification de l'offre des prestations.

Tous les cantons ainsi que la principauté du Liechtenstein ont adhéré à la CIIS. Par décret du 10 février 2004, le canton de Fribourg y a adhéré pour l'ensemble des domaines (A, B, C et D) des institutions sociales, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

L'adoption de la CIIS a précédé celle de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), par le peuple, en novembre 2004. Il en découle que, dans son état au 13 décembre 2002, la CIIS ne tenait pas compte du retrait de l'assurance-invalidité (ci-après: AI) du financement de l'enseignement spécialisé et de l'aide aux personnes handicapées (subventions de construction et d'exploitation), comme conséquence de la RPT. Elle ne prenait pas non plus en considération, ni la nouvelle loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (ci-après: LIPPI), ni la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (ci-après: LPC). Par ailleurs, il s'est avéré nécessaire d'assurer la compatibilité de la CIIS avec l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), lequel détermine des principes et une procédure généraux applicables à la collaboration intercantonale.

C'est pourquoi le comité de la Conférence de la convention CIIS a mis en place, en avril 2006, une organisation de projet ayant pour objectif de formuler des propositions en vue de l'adaptation de la CIIS. Les travaux ont consisté à assurer la compatibilité des dispositions de la CIIS avec les arrêtés fédéraux et la législation d'exécution concernant la RPT. Les modifications adoptées par la Conférence de la convention CIIS en date du 14 septembre 2007 répondent à l'objectif fixé mais n'affectent pas les dispositions fondamentales de la CIIS. Elles sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2008.

2. ORIENTATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi permet de ratifier les modifications adoptées par la Conférence de la convention CIIS en date du 14 septembre 2007. Dans un premier temps, il a été prévu de soumettre pour approbation les modifications du 14 septembre 2007 en même temps qu'une nouvelle modification plus conséquente de la CIIS, actuellement en cours d'élaboration. Suite au report de cette dernière, il est désormais nécessaire de procéder rapidement à la ratification des modifications de 2007.

En outre, l'approbation de ces modifications présente l'opportunité de procéder à des rectifications rédactionnelles, dues à une retranscription actuellement inexacte du texte de la CIIS dans le Recueil systématique de la législation fribourgeoise.

3. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS MODIFIÉES

Ce commentaire synthétise les modifications adoptées le 14 septembre 2007. Pour un commentaire général des dispositions, il est fait référence au Commentaire de la CIIS (voir annexe), dont seule la version allemande fait foi.

Préambule

Il s'agit de modifications rédactionnelles.

Art. 2 al. 1

Les adaptations apportées à l'**article 2 al. 1** sont de trois ordres. Pour le domaine A (institutions à caractère résidentiel pour enfants et adolescents), la modification de la deuxième phrase constitue un ajustement de la limite d'âge à celle du droit pénal des mineurs (abaissement de l'âge maximal de 25 à 22 ans). La nouvelle définition de l'institution du domaine B (institutions pour personnes handicapées adultes) tient compte de la LIPPI. La description des écoles spéciales, c'est-à-dire du domaine D, est désormais plus détaillée.

Art. 3

Outre des changements rédactionnels (**al. 1 et 3**), la modification de la disposition permet de consacrer un alinéa propre aux établissements pour personnes âgées et institutions avec une direction médicale (**al. 2**).

La RPT n'a pas altéré la compétence de la Confédération en matière des mesures de réinsertion professionnelle fournies par des institutions et les coûts afférents demeurent supportés par l'AI. Cette exception est désormais réglée à l'article consacré aux délimitations applicables à tous les domaines (**al. 4**).

Art. 4 let. d et e

Il s'agit de modifications rédactionnelles du texte allemand.

Art. 5

Le canton de domicile est compétent en matière de garantie de prise en charge financière du placement. Cette compétence est toutefois réglée de manière spéciale dans deux cas de figures:

Le séjour dans un home, ou une autre forme de logement collectif, d'une personne handicapée adulte ne modifie pas la compétence en matière de garantie de prise en charge financière. D'une part, les cantons répondants sont ainsi protégés d'une augmentation du nombre de prises en charge résultant des assez fréquents déplacements de domicile au lieu de l'institution. La teneur de 2002 de l'article 5 comprenait déjà cet aspect. D'autre part, il résulte de la modification de cette disposition une coordination avec la compétence en matière de prestations complémentaires (art. 21 al. 1 LPC). Le financement des séjours dans les foyers étant en grande partie assuré par les prestations complémentaires, une compétence analogue est apparue nécessaire (**al. 1**).

En matière d'école spéciale (enseignement spécialisé en externat), c'est le principe du lieu de séjour qui s'applique (**al. 2**).

Art. 6 al. 3 et 4

Il s'agit de modifications rédactionnelles, celle de l'al. 4 ne concerne que le texte allemand.

Art. 9 al. 1 let. j et k

Il s'agit d'une modification rédactionnelle.

Art. 11 al. 1 let. b et e

Il s'agit de modifications rédactionnelles du texte français.

Art. 17 al. 3

Le secrétariat général n'assure plus la fonction d'instance de conciliation.

Art. 19

Il s'agit de modifications rédactionnelles, celle de l'article 2 ne concerne que le texte allemand.

Art. 20 al. 1

La prise en charge des coûts se base à présent sur le principe de la couverture des coûts globaux, c'est-à-dire que les charges nettes imputables correspondent aux coûts globaux des prestations fournies, sous déduction des recettes provenant de l'exploitation, des revenus de capitaux ainsi que des donations destinées à l'exploitation. En effet, suite au retrait de l'AI dans le contexte de la RPT, les contributions de la Confédération à la construction et l'exploitation des institutions se limitent désormais à celles prévues dans la Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, pour les établissements concernés du domaine A.

L'article 20 a par conséquent été modifié afin de supprimer la mention des contributions de l'AI (**al. 1, 1^{re} et 3^e phrase**).

Art. 23 al. 2

Il s'agit d'une modification rédactionnelle du texte allemand.

Art. 24

L'heure de travail constitue désormais l'unité de calcul pour les prestations des ateliers et la journée de séjour celle pour les centres de jour (domaine B). En ce qui

concerne les prestations des écoles spéciales, c'est désormais l'heure de cours, de thérapie ou de conseil qui tient lieu d'unité de calcul.

Art. 25 al. 1

Il s'agit d'une modification rédactionnelle du texte allemand.

Art. 26 al. 1

Il s'agit d'une modification rédactionnelle.

Art. 27

Il s'agit de modifications rédactionnelles.

Art. 28 al. 1 et 2

Il a été procédé à une correction du renvoi, suite à la modification de la teneur de l'article 2 al. 1 (**al. 1**). La contribution personnelle des bénéficiaires de prestations en foyers ou en centre de jour du domaine B (art. 2) a fait l'objet d'une reformulation: elles participent désormais non plus de façon «appropriée» mais «partiellement ou complètement» aux frais de leur placement (**al. 2**).

Art. 29 al. 1

Il s'agit d'une modification rédactionnelle du texte français.

Art. 31 al. 1 et 2

Il s'agit de modifications rédactionnelles du texte allemand.

Art. 33 al. 1

Il s'agit d'une modification rédactionnelle du texte allemand.

Art. 34 al. 1

Il s'agit d'une modification rédactionnelle du texte allemand.

Chapitre V

Il s'agit d'une modification du titre, tenant compte de la nouvelle teneur de l'article 35.

Art. 35ss

Les voies de droit et le règlement des différends sont à présent compatibles avec l'ACI. Les différends entre les cantons et les organes sont désormais à régler en premier lieu par la négociation et la procédure (**art. 35 al. 1**) est déterminée par les articles 31 et suivants ACI (abrogation de l'**art. 35 al. 2**).

Le siège de la CIIS est à l'emplacement du secrétariat général de la CDAS (**art. 35^{bis}**) et le droit du canton où se situe le siège est applicable (**art. 35^{ter}**).

Art. 38 al. 4

Il s'agit d'une modification rédactionnelle du texte français.

Art. 40 al. 3

Cette disposition règle nouvellement l'éventuelle liquidation de la CIIS.

Art. 41

Il s'agit d'une modification rédactionnelle du texte français.

Art. 42

Le changement porte sur une modification rédactionnelle du texte français (**al. 1**) et fixe des délais pour les demandes de nouvelles garanties déposées en raison d'une modification de la compensation des coûts suite à la RPT (**al. 2**).

4. INCIDENCES

4.1 Conséquences financières et en personnel

Les modifications qui pourraient porter à conséquences d'un point de vue financier sont celles des **articles 5 et 20**. Or, les implications financières de la modification de l'article 20 relèvent de la RPT et non de la CIIS. La modification de l'article 5, lue à la lumière de la Recommandation du Comité de la Conférence CIIS du 18 décembre 2009, a pour conséquence de figer au 1^{er} janvier 2008 la compétence en matière de garantie de prise en charge financière. Il faut souligner que la très grande majorité des changements de domicile effectués après une entrée en institution consiste en une prise de domicile au lieu de l'institution. Dans ce cas de figure, la compétence était déjà figée selon la teneur de la CIIS en 2002. Les conséquences financières de l'adoption du présent projet sont donc hypothétiques et, le cas échéant, minimales.

Le projet de loi n'engendre pas d'incidence en personnel.

4.2 Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

4.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

Le projet de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité.

4.4 Soumission au referendum législatif

La présente loi est soumise au referendum législatif.

4.5 Soumission au referendum financier

La présente loi n'est pas soumise au referendum financier (v. point 4.1).

BOTSCHAFT Nr. 221 2. November 2010
des Staatsrats an den Grossen Rat
über die Genehmigung von Änderungen der
Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen

1. EINFÜHRUNG

Freiburg verfügt über ein dichtes Netz von Einrichtungen für die Betreuung der im Kanton wohnhaften Menschen mit spezifischem Pflege- und Betreuungsbedarf. Diesem Bedarf entsprechen die Erziehungsheime und die Einrichtungen in den Bereichen der Behinderung Erwachsener, der Suchtabhängigkeit und der Sonderschulung. Aufgrund der spezifischen Bedürfnisse einzelner Personen, aber auch aus namentlich sprachlichen Gründen kann es aber vorkommen, dass eine Freiburgerin oder ein Freiburger auf das Leistungsangebot ausserhalb des Kantons angewiesen ist oder dass umgekehrt eine im Kanton Freiburg angebotene Leistung für Personen erteilt werden muss, die nicht in unserem Kanton wohnhaft sind. Die Interkantonale Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für soziale Einrichtungen (IVSE) erleichtert solche ausserkantonalen Platzierungen. Sie enthält Vorschriften für die Übernahme der Kosten eines ausserkantonalen Aufenthalts und die Zusammenarbeit der Kantone im Bereich der sozialen Einrichtungen. Auch trägt die IVSE zu einer bedarfsgerechten Betreuung der ausserkantonalen Bezügerinnen und Bezüger bei, indem sie Qualitätsanforderungen festsetzt und die Planung des Leistungsangebots erleichtert.

Alle Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein sind der IVSE beigetreten. Der Kanton Freiburg ist ihr mit Dekret vom 10. Februar 2004 für alle Bereiche (A, B, C und D) der sozialen Einrichtungen beigetreten; dieses trat am 1. Januar 2006 in Kraft.

Die IVSE wurde angenommen, bevor im November 2004 die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom Volk angenommen wurde. Somit berücksichtigt die IVSE in der Fassung vom 13. Dezember 2002 nicht den Rückzug der Invalidenversicherung (IV) aus der Finanzierung der Sonderschulung und der Behindertenhilfe (Investitions- und Betriebsbeiträge), eine Auswirkung der NFA. Sie berücksichtigt auch nicht die Anschlussgesetzgebung mit dem neuen Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) und dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV (ELG). Im Übrigen erwies es sich als notwendig, die Konformität der IVSE mit der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) sicherzustellen; diese setzt die Grundsätze und das Verfahren fest, die allgemein für die interkantonale Zusammenarbeit gelten.

Daher setzte der Vorstand der Vereinbarungskonferenz IVSE im April 2006 eine Projektorganisation ein mit dem Auftrag, Vorschläge für eine Anpassung der IVSE zu formulieren. Die Arbeiten bestanden darin, die Übereinstimmung der IVSE mit den Bundesbeschlüssen und der die NFA betreffenden Ausführungsgesetzgebung sicherzustellen. Die von der Vereinbarungskonferenz am 14. September 2007 verabschiedeten Änderungen entsprechen dieser Zielsetzung, berühren die grundlegenden

Bestimmungen der IVSE aber nicht. Sie sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

2. ALLGEMEINE AUSRICHTUNG DES GESETZESENTWURFS

Dieser Gesetzesentwurf ermöglicht die Ratifizierung der am 14. September 2007 von der Vereinbarungskonferenz beschlossenen Änderungen. Zunächst war vorgesehen, die Änderungen vom 14. September 2007 gleichzeitig mit einer neuen, grösseren Änderung der IVSE, die derzeit in Arbeit ist, zur Annahme zu unterbreiten. Weil diese Arbeit aber vertagt wurde, ist jetzt eine rasche Ratifizierung der Änderungen von 2007 nötig.

Darüber hinaus bietet die Annahme dieser Änderungen Gelegenheit zu redaktionellen Berichtigungen infolge einer derzeit fehlerhaften Übernahme des Textes der IVSE in die Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg.

3. ERLÄUTERUNG DER GEÄNDERTEN BESTIMMUNGEN

Diese Erläuterung gibt einen Überblick über die am 14. September 2007 beschlossenen Änderungen. Für eine allgemeine Erläuterung der Bestimmungen wird auf den Kommentar der IVSE verwiesen (siehe Anhang), von dem nur die deutsche Fassung rechtsgültig ist.

Präambel

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen.

Art. 2 Abs. 1

Der **Artikel 2 Abs. 1** erfuhr dreierlei Änderungen. Für den Bereich A (stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche) stellt die Änderung des zweiten Satzes eine Anpassung der Altersgrenze an diejenige des Jugendstrafrechts dar (Senkung des Höchstalters von 25 auf 22 Jahre). Die neue Definition der Einrichtung des Bereichs B (Einrichtungen für erwachsene behinderte Personen) trägt dem IFEG Rechnung. Der Beschrieb der Sonderschulen, d.h. des Bereichs D, ist jetzt detaillierter.

Art. 3

Über die redaktionellen Änderungen hinaus (**Abs. 1** und **3**) entsteht ein eigener Absatz, der Einrichtungen für ältere Menschen und medizinisch geleitete Einrichtungen gilt (**Abs. 2**).

Nichts geändert hat die NFA an der Zuständigkeit des Bundes für die von den Einrichtungen erteilten Massnahmen der beruflichen Eingliederung, und die entsprechenden Kosten werden weiterhin von der IV getragen. Diese Ausnahme wird jetzt im Artikel über die Abgrenzungen geregelt, die für alle Bereiche gelten (**Abs. 4**).

Art. 4 Bst. d und e

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen des deutschen Textes.

Art. 5

Für die Kostenübernahmegarantie ist der Wohnkanton zuständig. Diese Zuständigkeit wird aber für zwei Fälle speziell geregelt:

Der Aufenthalt einer erwachsenen behinderten Person in einem Heim oder einer anderen Form von gemeinschaftlicher Unterbringung ändert nichts an der Zuständigkeit für die Kostenübernahmegarantie. Zum einen sind die Standortkantone auf diese Weise vor einer Zunahme von Betreuungen infolge der ziemlich häufigen Verlegungen vom Wohnort zum Ort der Einrichtung geschützt. Schon der Wortlaut des Artikels 5 aus dem Jahr 2002 berücksichtigte diesen Aspekt. Zum anderen ergibt sich aus der Änderung dieses Artikels eine Koordination mit der Zuständigkeit für Ergänzungsleistungen (Art. 21 Abs. 1 ELG). Da die Finanzierung von Heimaufenthalten zum grossen Teil durch die Ergänzungsleistungen sichergestellt wird, schien eine sinngemässe Zuständigkeit notwendig (**Abs. 1**).

Im Bereich der Sonderschulen (externe Sonderschulung) gilt der Grundsatz des Aufenthaltsorts (**Abs. 2**).

Art. 6 Abs. 3 und 4

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen; diejenige von Abs. 4 betrifft nur den deutschen Text.

Art. 9 Abs. 1 Bst. j und k

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

Art. 11 Abs. 1 Bst. b und e

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen des französischen Textes.

Art. 17 Abs. 3

Das Zentralsekretariat steht nicht mehr als Schlichtungsstelle zur Verfügung.

Art. 19

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen; diejenige von Abs. 2 betrifft nur den deutschen Text.

Art. 20 Abs. 1

Gegenwärtig beruht die Leistungsabgeltung auf dem Grundsatz der Gesamtkostendeckung, das heisst, der anrechenbare Nettoaufwand entspricht den Gesamtkosten der erteilten Leistungen, abzüglich des anrechenbaren Ertrages (Einnahmen aus dem Leistungsbereich, Kapitalerträge sowie freiwillige Zuwendungen, soweit diese für den Betrieb bestimmt sind). Infolge des Rückzugs der IV im Zusammenhang mit der NFA beschränken sich für die betroffenen Heime des Bereichs A die Beiträge des Bundes an den Bau und den Betrieb der Einrichtungen künftig auf die im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vorgesehenen Beiträge.

Aus dem Artikel 20 wurde demzufolge die Erwähnung der IV-Beiträge gestrichen (**Abs. 1, 1. und 3. Satz**).

Art. 23 Abs. 2

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung des deutschen Textes.

Art. 24

Als Verrechnungseinheit für Leistungen von Werkstätten gilt künftig die Arbeitsstunde, für Leistungen von Tagesstätten (Bereich B) der Aufenthaltstag. Für Leistungen

der Sonderschulen gilt die Unterrichts-, Therapie- oder Beratungsstunde als Verrechnungseinheit.

Art. 25 Abs. 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung des deutschen Textes.

Art. 26 Abs. 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

Art. 27

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen.

Art. 28 Abs. 1 und 2

Infolge der Änderung des Wortlauts von Artikel 2 Abs. 1 wurde der Rückverweis berichtigt (**Abs. 1**). Die Kostenbeteiligung der Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen in Heimen oder in Tagesstätten des Bereichs B (Artikel 2) wurde neu formuliert: Sie tragen künftig nicht mehr einen «angemessenen Teil», sondern die Kosten der Leistungsabgeltung «teilweise oder vollständig» (**Abs. 2**).

Art. 29 Abs. 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung des französischen Textes.

Art. 31 Abs. 1 und 2

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen des deutschen Textes.

Art. 33 Abs. 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung des deutschen Textes.

Art. 34 Abs. 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung des deutschen Textes.

Kapitel V

Es handelt sich um eine Änderung der Überschrift in Berücksichtigung des neuen Wortlauts von Artikel 35.

Art. 35 ff

Der Rechtsschutz und die Streitbeilegung stimmen jetzt mit der IRV überein. Streitigkeiten zwischen Kantonen und Organen sind künftig zuvorderst durch Verhandlungen beizulegen, und das Verfahren (**Art. 35 Abs. 1**) bestimmt sich nach den Artikeln 31ff IRV (Aufhebung von **Art. 35 Abs. 2**).

Der Sitz der IVSE ist am Standort des Zentralsekretariates der SODK (**Art. 35^{bis}**), und es gilt das Recht des Sitzkantons (**Art. 35^{ter}**).

Art. 38 Abs. 4

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung des französischen Textes.

Art. 40 Abs. 3

Diese Bestimmung regelt neu die allfällige Auflösung der IVSE.

Art. 41

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung des französischen Textes.

Art. 42

Zum einen handelt es sich um eine redaktionelle Änderung des französischen Textes (**Abs. 1**). Zum anderen werden die Fristen für neue Gesuche um Kostenübernahmegarantie festgesetzt, die wegen einer Änderung der Kostenverrechnung infolge der NFA eingereicht wurden (**Abs. 2**).

4. AUSWIRKUNGEN

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Finanziell auswirken könnten sich die Änderungen von **Artikel 5 und 20**. Die finanziellen Implikationen der Änderung von Artikel 20 fallen aber in den Bereich der NFA und nicht der IVSE. Im Licht der Empfehlung des Vorstands der IVSE Vereinbarungskonferenz vom 18. Dezember 2009 gelesen, hat die Änderung von Artikel 5 ab dem 1. Januar 2008 eine unveränderte Zuständigkeit in Sachen Kostenübernahmegarantie zur Folge. Es sei unterstrichen, dass die sehr grosse Mehrheit der Wohnsitzwechsel, die nach dem Eintritt in eine Institution erfolgen, in einer Wohnsitznahme am Ort der Einrichtung besteht. In diesem Fall blieb die Zuständigkeit schon 2002 nach dem Wortlaut der IVSE von 2002 unverändert. Die finanziellen Auswirkungen der Annahme dieses Entwurfs sind also hypothetischer Art und allenfalls minimal.

Der Gesetzesentwurf zeitigt keine personellen Auswirkungen.

4.2 Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

4.3 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, Eurokompatibilität

Der Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht konform. Es stellt sich keine besondere Frage in Bezug auf die Vereinbarkeit mit europäischem Recht.

4.4 Gesetzesreferendum

Dieses Gesetz ist dem Gesetzesreferendum unterstellt.

4.5 Finanzreferendum

Dieses Gesetz ist dem Finanzreferendum nicht unterstellt (s. Punkt 4.1)

Loi

du

concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 2 novembre 2010;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

Le canton de Fribourg approuve les modifications de la convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (CIIS) (RSF 834.0.4) adoptées par la Conférence de la convention CIIS en date du 14 septembre 2007 et dont la teneur suit la présente loi.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Gesetz

vom

über die Genehmigung von Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 2. November 2010;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Der Kanton Freiburg genehmigt die Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für soziale Einrichtungen (IVSE; SGF 834.0.4), die am 14. September 2007 von der Vereinbarungskonferenz IVSE beschlossen wurden und die im Anhang zu diesem Gesetz veröffentlicht werden.

Art. 2

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Modifications

du 14 septembre 2007

de la convention intercantonale relative aux institutions sociales

Préambule

Remplacer l'expression «Conférence suisse des chefs des départements cantonaux de justice et police» par «Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police».

Remplacer l'expression «Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sanitaires» par «Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé».

Art. 2 al. 1 domaines A, B et D

[¹ La CIIS concerne les institutions des domaines suivants:]

A [Les institutions à caractère résidentiel qui, sur la base de la législation fédérale ou cantonale, accueillent des personnes jusqu'à l'âge de 20 ans révolus ou au plus jusqu'à la fin de leur première formation, pour autant qu'elles aient été admises ou placées dans une institution avant l'accession à la majorité.]

S'il s'agit de l'exécution de mesures au sens de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, la limite d'âge est de 22 ans révolus, quel que soit l'âge lors de l'admission.

B Les institutions pour adultes handicapés ou les unités de telles institutions au sens de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI):

- a) les ateliers qui occupent en permanence dans leurs locaux ou dans des lieux de travail décentralisés des personnes invalides ne pouvant exercer aucune activité lucrative dans des conditions ordinaires;
- b) les homes et les autres formes de logement collectif pour personnes invalides dotées d'un encadrement;

Änderungen

vom 14. September 2007

der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen

Präambel

Den Ausdruck «Schweizerischen Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)» durch «Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)» ersetzen.

Den Ausdruck «Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sanitätsdirektoren (SDK)» durch «Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)» ersetzen.

Art. 2 Abs. 1 Bereiche A, B und D

[¹ Die IVSE bezieht sich auf Einrichtungen der folgenden Bereiche:]

A [Stationäre Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis nach Abschluss der Erstausbildung beherbergen, sofern sie vor Erreichen der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten oder dort untergebracht worden sind.]

Im Fall von Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht liegt die Altersgrenze unabhängig vom Eintrittsalter beim vollendeten 22. Altersjahr.

B Einrichtungen für erwachsene, invalide Personen oder Einheiten solcher Einrichtungen gemäss dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG):

- a) Werkstätten, die dauernd intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen invalide Personen beschäftigen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können;
- b) Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen für invalide Personen;

- c) les centres de jour dans lesquels les personnes invalides peuvent se rencontrer et participer à des programmes d'occupation ou de loisirs.

Sont assimilées aux institutions décrites aux lettres a à c les unités d'institutions qui accomplissent les mêmes prestations.

D Institutions de formation scolaire spéciale en externat:

- a) les écoles spéciales pour l'enseignement, le conseil et le soutien, y compris la formation scolaire spéciale intégrative de même que pour l'encadrement de jour, pour autant que cette prestation soit fournie par l'institution;
- b) les services d'éducation précoce pour enfants en situation de handicap ou qui sont menacés de l'être;
- c) les services péda-go-thérapeutiques pour la logopédie ou la psychomotricité, pour autant que ces prestations ne figurent pas dans les offres de l'école ordinaire.

Art. 3 Délimitation

¹ Les institutions soumises à un concordat sur l'exécution des peines et mesures (concordats d'exécution des peines et mesures) ne font pas partie du champ d'application de la présente convention.

² Les institutions pour personnes âgées, de même que les institutions avec une direction médicale ne font pas partie du champ d'application de la présente convention.

³ Les unités d'institutions selon l'alinéa 2, avec leur propre direction et comptabilité, peuvent également relever de la CIIS, pour autant qu'elles en remplissent les conditions.

⁴ Les institutions ne font pas partie du champ d'application de la présente convention pour les prestations qu'elles accomplissent en vue de l'insertion professionnelle, au sens des dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité.

Art. 4 let. b, d et e

[Dans le cadre de la présente convention, les notions ci-dessous sont définies comme il suit:]

b) *Comité de la CC*

Le comité de la CC est formé des membres du comité CDAS, pour autant que leur canton ait adhéré à la CIIS.

- c) Tagesstätten, in denen invalide Personen Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen können.

Einheiten von Einrichtungen, welche die gleichen Leistungen wie die Einrichtungen gemäss Buchstaben a bis c erfüllen, sind gleichgestellt.

D Einrichtungen der externen Sonderschulung:

- a) Sonderschulen für Unterricht, Beratung und Unterstützung inklusive integrativer Sonderschulung sowie für die Tagesbetreuung, sofern diese Leistung von der Einrichtung erbracht wird;
- b) Frühziehungsdienste für Kinder mit Behinderungen und von Behinderung bedrohte Kinder;
- c) Pädagogisch-therapeutische Dienste für Logopädie oder Psychomotoriktherapie, sofern diese Leistungen nicht innerhalb des Regelschulangebotes erbracht werden.

Art. 3 Ausnahmen

¹ Einrichtungen, die einem Konkordat über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Straf- und Massnahmenvollzugskonkordate) unterstellt sind, fallen nicht unter diese Vereinbarung.

² Einrichtungen für Betagte, sowie medizinisch geleitete Einrichtungen fallen nicht unter diese Vereinbarung.

³ Einheiten von Einrichtungen gemäss Absatz 2 mit eigener Rechnung und Leitung können der IVSE ebenfalls unterstellt werden, wenn sie deren Voraussetzungen erfüllen.

⁴ Einrichtungen fallen nicht unter diese Vereinbarung für Leistungen, die sie zur beruflichen Eingliederung im Sinne der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung erbringen.

Art. 4 Bst. b, d und e

[Die folgenden Begriffe werden im Rahmen der IVSE auf Grund der nachstehenden Definitionen verwendet:]

- b) *betrifft nur den französischen Text*

d) *Ne concerne que le texte allemand*

e) *Canton répondant*

Le canton répondant est le canton dans lequel l'institution a son siège. Si la maîtrise financière et de gestion de l'institution est exercée dans un autre canton, ce dernier peut, en accord avec le canton dans lequel se trouve l'institution, faire partie de la convention en tant que canton répondant.

Art. 5 Compétence particulière

¹ Le séjour dans une institution selon l'article 2 al. 1 du domaine B let. b n'occasionne pas de changement au niveau de la compétence actuelle en matière de garantie de prise en charge des frais.

² Le remboursement de prestations de formation scolaire spéciale en externat est garanti par le canton où l'élève séjourne.

Art. 6, al. 1, al. 3 et 4

¹ *Ne concerne que le texte allemand*

[³ Elle collabore à cet effet avec les autres conférences des directeurs concernées par le domaine des institutions sociales ainsi que la Conférence suisse des directeurs cantonaux des finances. Les autres conférences de directeurs concernées sont:]

- la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)
- la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)
- la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS).

⁴ La CC consulte la CDIP, la CCDJP et la CDS pour les décisions qui leur incombent, conformément aux articles 8 let. a et 9 let. g et h de la CIIS.

Art. 7 al. 2

² Elections et votations:

d) *Wohnkanton*

Der Wohnkanton ist derjenige Kanton, in dem die Person, welche die Leistungen beansprucht, ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hat.

e) *Standortkanton*

Standortkanton ist der Kanton, in dem die Einrichtung ihren Standort hat. Wird die unternehmerische und finanzielle Herrschaft über die Einrichtung in einem anderen Kanton ausgeübt, so kann dieser als Standortkanton vereinbart werden.

Art. 5 Besondere Zuständigkeit

¹ Der Aufenthalt in einer Einrichtung gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bereich B Bst. b bewirkt keine Änderung der bisherigen Zuständigkeit für das Leisten der Kostenübernahmegarantie.

² Für Vergütung von Leistungen der externen Sonderschulung hat derjenige Kanton die Kostenübernahmegarantie zu leisten, in dem sich der Schüler oder die Schülerin aufhält.

Art. 6 Abs. 1, Abs. 3 und 4

¹ Die SODK ist solange die federführende Konferenz, bis die Organe geschaffen sind.

[³ Sie arbeitet dabei mit den weiteren im Bereich der sozialen Einrichtungen zuständigen Fachdirektorenkonferenzen und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zusammen. Zu den weiteren zuständigen Fachdirektorenkonferenzen gehören:]

- die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
- die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK).

⁴ Die VK konsultiert die EDK, die KKJPD und die GDK in Bezug auf die von ihr gestützt auf die Artikel 8 Bst. a und 9 Bst. g und h der IVSE zu fällenden Entscheide.

Art. 7 Abs. 2

² Wahlen und Abstimmungen:

- a) les décisions et élections sont valables lorsque la moitié des membres prévus par la CIIS ayant droit de vote et siégeant dans les organes de cette convention sont présents, sous réserve de l'article 8 let. a.
- b) les votes se font à la majorité simple des voix délivrées et valables. En cas d'égalité des voix, celle de la présidente ou du président est prépondérante.
- c) les élections se font à la majorité absolue des voix délivrées et valables. En cas d'égalité des voix, il est procédé par tirage au sort.

Art. 9 al. 1 let. b, c, d, i, j et k (nouvelle) et al. 2

[¹ Le comité de la CC est compétent pour:]

- b) fixer la date d'entrée en vigueur de la CIIS suite à l'obtention du quorum, ainsi que de l'information aux cantons signataires selon l'article 39;
- c) aviser la CDAS lorsque le quorum de la CIIS n'est plus atteint;
- d) approuver le budget et des comptes de la CIIS;
- i) harmoniser l'offre entre les régions et leur évaluation périodique avec elles;
- j) *abrogée*
- k) prendre toute décision ne relevant pas de la compétence d'un autre organe.

² La présidente ou le président de la Conférence suisse des offices de liaison CIIS participe aux réunions du comité de la CC pour les affaires de la CIIS avec voix consultative.

Art. 10 Désignation

Chaque canton contractant désigne un office de liaison.

Art. 11 al. 1 let. b, c et e

[¹ L'office de liaison est compétent pour:]

- b) la réception et le traitement des demandes de GPCF ainsi que les décisions les concernant;
- c) coordonner l'information et de la gestion avec des services et des institutions, ainsi que de leur représentation à l'intérieur du canton;
- e) tenir un registre des GPCF délivrées.

- a) Rechtsgültige Beschlüsse und Wahlen bedürfen der Anwesenheit der Hälfte der in der IVSE für die Besetzung der Organe vorgesehenen stimmberechtigten Mitglieder unter Vorbehalt von Artikel 8 Bst. a.
- b) Bei Abstimmungen entscheidet das Mehr der abgegebenen gültigen Stimmen. Bei Stimmgleichheit entscheidet die Präsidentin oder der Präsident mit Stichentscheid.
- c) Bei Wahlen gilt das absolute Mehr der abgegebenen gültigen Stimmen. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.

Art. 9 Abs. 1 Bst. b, c, d, i, j und k (neu) und Abs. 2

[¹ Der Vorstand VK ist zuständig für:]

- b) *betrifft nur den französischen Text*
- c) *betrifft nur den französischen Text*
- d) *betrifft nur den französischen Text*
- i) *betrifft nur den französischen Text*
- j) *aufgehoben*
- k) alle Entscheide, die nicht in die Kompetenz eines anderen Organs fallen.

² *betrifft nur den französischen Text*

Art. 10 Bezeichnung

betrifft nur den französischen Text

Art. 11 Abs. 1 Bst. b, c und e

[¹ Die Verbindungsstellen sind zuständig für:]

- b) *betrifft nur den französischen Text*
- c) *betrifft nur den französischen Text*
- e) *betrifft nur den französischen Text*

Art. 15 al. 1 let. a

[La Conférence suisse des offices de liaison CIIS est compétente pour:]

- a) rédiger des rapports et des propositions en relation avec les attributions du comité de la CC selon l'art. 9 let. e à h. Des propositions selon l'art. 9 let. f ne peuvent être faites que sur demande d'une conférence régionale;

Art. 17 Secrétariat

¹ Le secrétariat général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales gère les affaires de la CIIS, à l'exception de celles relevant de la compétence des cantons.

² Il assume également le secrétariat de la Conférence suisse des offices de liaison CIIS de même que, en règle générale, celui des groupes spécialisés ad hoc.

³ *Abrogé*

Art. 18 al. 2

² Le secrétariat général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales facture ses prestations aux cantons signataires et fait l'encaissement.

Art. 19 al. 1 et 2

¹ Le canton de domicile garantit à l'institution du canton répondant la compensation des coûts en faveur de la personne et pour la période concernée, moyennant une GPCF.

² *Ne concerne que le texte allemand*

Art. 20 al. 1

¹ La compensation des coûts se compose des frais nets pris en compte après déduction des contributions de la Confédération destinées à la construction et à l'exploitation. Le solde est divisé par unité et par personne.

Art. 21 al. 2

² Par revenu pris en compte, il faut entendre les revenus découlant de la prestation et les revenus de capitaux ainsi que les donations pour autant qu'elles soient destinées à l'exploitation.

Art. 15 Bst. a

[Die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE ist zuständig für:]

- a) die Ausarbeitung von Bericht und Antrag zu den Geschäften des Vorstandes VK gemäss Artikel 9 Bst. e bis h. Anträge gemäss Artikel 9 Bst. f dürfen nur auf Antrag einer Regionalkonferenz erfolgen;

Art. 17 Sekretariat

¹ *betrifft nur den französischen Text*

² *betrifft nur den französischen Text*

³ *aufgehoben*

Art. 18 Abs. 2

² *betrifft nur den französischen Text*

Art. 19 Abs. 1 und 2

¹ Der Wohnkanton sichert der Einrichtung des Standortkantons mittels der Kostenübernahmegarantie die Leistungsabgeltung zu Gunsten der Person für die zu garantierende Periode zu.

² Die zahlungspflichtigen Stellen und Personen des Wohnkantons schulden der Einrichtung des Standortkantons die Leistungsabgeltung für die Leistungsdauer.

Art. 20 Abs. 1

¹ Die Leistungsabgeltung berechnet sich aus dem anrechenbaren Nettoaufwand abzüglich der Bau- und Betriebsbeiträge des Bundes. Der verbleibende Betrag wird auf die Person pro Verrechnungseinheit umgerechnet.

Art. 21 Abs. 2

² *betrifft nur den französischen Text*

Art. 23

¹ La compensation des coûts peut se faire aussi bien selon la méthode D (principe de la couverture du déficit) que la méthode F (principe du forfait).

² *Ne concerne que le texte allemand*

³ Les cantons signataires encouragent le passage de la méthode D à la méthode F. Le comité de la CC encourage ce processus dans le cadre de l'article 1 al. 2.

Art. 24 al. 1^{bis}, 1^{ter}, 1^{quater} (nouveaux) et al. 2

^{1bis} Pour les prestations des ateliers au sens de l'article 2 al. 1 du domaine B let. a, ce sont les heures de travail convenues qui tiennent lieu d'unité de calcul.

^{1ter} Pour les prestations des centres de jours au sens de l'article 2 al. 1 du domaine B, c'est la journée de présence qui tient lieu d'unité de calcul. Le comité de la CC édicte une directive en vue de définir la journée de présence.

^{1quater} Pour les prestations des écoles spéciales fournies à l'extérieur de l'institution, de même que pour les prestations des institutions d'enseignement spécialisé au sens de l'article 2 al. 1 du domaine D let. b et c, c'est l'heure d'enseignement, de thérapie ou de conseil qui tient lieu d'unité de calcul.

² Il est possible de ne pas recourir aux unités de calcul selon les alinéas 1, 1^{bis}, 1^{ter} et 1^{quater} si la méthode P¹⁾ est utilisée.

¹⁾ *Il s'agit de la méthode F (Méthode P dans le texte allemand).*

Art. 25 al. 1

¹ L'institution du canton répondant peut adresser sa facture aux instances ou personnes débitrices mensuellement. Les factures sont à payer dans les 30 jours suivant la date de réception.

Art. 26 al. 1

¹ L'office de liaison du canton répondant demande, à l'office de liaison du canton de domicile, la GPCF avant l'entrée de la personne dans l'institution.

Art. 23

¹ *betrifft nur den französischen Text*

² Besteht zwischen dem Standortkanton und seiner Einrichtung keine Abmachung bezüglich der Methode P, so kommt die Methode D zur Anwendung.

³ *betrifft nur den französischen Text*

Art. 24 Abs. 1^{bis}, 1^{ter}, 1^{quater} (neu) und Abs. 2

^{1bis} Für Leistungen von Werkstätten gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bereich B Bst. a gelten die vereinbarten Arbeitsstunden als Verrechnungseinheit.

^{1ter} Für Leistungen von Tagesstätten gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bereich B gilt der Aufenthaltstag als Verrechnungseinheit. Der Vorstand VK erlässt eine Richtlinie zur Definition des Aufenthaltstages.

^{1quater} Für Leistungen, die von Sonderschulen ausserhalb der Einrichtung erbracht werden sowie für Leistungen von Sonderschuleinrichtungen gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bereich D Bst. b und c gilt die Unterrichts-, Therapie- oder Beratungsstunde als Verrechnungseinheit.

² Bei der Methode P kann von den Verrechnungseinheiten gemäss Absätzen 1, 1^{bis}, 1^{ter} und 1^{quater} abgewichen werden.

Art. 25 Abs. 1

¹ Die Einrichtung des Standortkantons kann den zahlungspflichtigen Stellen und Personen monatlich Rechnung stellen. Die Rechnungen sind innert 30 Tagen nach Eingang zu bezahlen.

Art. 26 Abs. 1

¹ Die Verbindungsstelle des Standortkantons holt vor der Unterbringung oder vor dem Eintritt der Person bei der Verbindungsstelle des Wohnkantons die Kostenübernahmegarantie ein.

Art. 27 Modalités

¹ La GPCF peut être limitée dans le temps et soumise à des conditions. Lors d'un changement de domicile, le canton répondant requiert une nouvelle GPCF.

² Les GPCF illimitées dans le temps peuvent être résiliées moyennant un préavis de six mois.

³ Les demandes de GPCF en faveur de personnes adultes nécessitent le consentement de ces dernières.

Art. 28 Participation aux frais; généralités

¹ En dérogation partielle au Chapitre III (Compensation des coûts et garantie de prise en charge des frais), les dispositions suivantes sont applicables aux personnes adultes handicapées selon l'article 2 al. 1 du domaine B let. b et c.

² La personne adulte handicapée résidant dans une institution selon l'article 2 al. 1 du domaine B let. b et c participe partiellement ou entièrement à la prise en charge des frais au moyen de son revenu ou de sa fortune.

³ Le calcul de la participation aux frais est basé sur les dispositions en vigueur dans le canton de domicile.

Art. 29 al. 1

¹ La participation aux frais est réclamée par l'institution à la personne ou son représentant légal sur la base de la GPCF du canton de domicile.

Art. 31 Désignation des institutions

¹ Le canton répondant désigne les institutions pour lesquelles il est compétent et qu'il entend soumettre à la CIIS. Il les classe selon l'article 2 al. 1 dans les domaines respectifs, désigne la méthode de compensation appliquée conformément à l'article 23 et annonce ces données au secrétariat général de la CDAS.

² *Ne concerne que le texte allemand*

Art. 32 al. 1

¹ Le secrétariat général de la CDAS tient la liste des institutions, respectivement de leurs secteurs, soumises à la CIIS. Cette liste est classée, d'une part, en fonction des domaines (art. 2 al. 1 CIIS) et, d'autre part, en fonction des méthodes de compensation des coûts (art. 23 CIIS).

Art. 27 Modalitäten

¹ Die Kostenübernahmegarantie kann befristet und mit Auflagen versehen sein. Bei einem Wechsel des Wohnkantons holt der Standortkanton eine neue Kostenübernahmegarantie ein.

² *betrifft nur den französischen Text*

³ *betrifft nur den französischen Text*

Art. 28 Kostenbeteiligung; Grundsätze

¹ Für erwachsene, invalide Personen gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bereich B Bst. b und c gelten in teilweiser Abweichung von Kapitel III (Leistungsabgeltung und Kostenübernahmegarantie) die nachfolgenden Regeln.

² Die erwachsene, invalide Person in Einrichtungen gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bereich B Bst. b und c trägt die Kosten der Leistungsabgeltung teilweise oder vollständig aus ihrem Einkommen und aus Anteilen des Vermögens.

³ *betrifft nur den französischen Text*

Art. 29 Abs. 1

¹ *betrifft nur den französischen Text*

Art. 31 Bezeichnen der Einrichtungen

¹ Der Standortkanton bezeichnet die Einrichtungen in seiner Zuständigkeit, welche er der IVSE zu unterstellen beabsichtigt, teilt sie im Sinne des Artikels 2 Abs. 1 den entsprechenden Bereichen zu, bezeichnet die von der Einrichtung angewandte Methode der Leistungsabgeltung gemäss Artikel 23 und meldet diese Angaben dem Zentralsekretariat der SODK.

² Fallen nicht alle Abteilungen einer Einrichtung unter die IVSE, so bezeichnet der Standortkanton ausdrücklich jene Abteilungen, auf welche die IVSE Anwendung finden soll.

Art. 32 Abs. 1

¹ *betrifft nur den französischen Text*

Art. 33 al. 1

¹ *Ne concerne que le texte allemand*

Art. 34 al. 1

¹ Les cantons répondants veillent à ce que les institutions qui leur sont soumises établissent une comptabilité analytique.

Chapitre V

Remplacer le titre «Voies de droit» par «Voies de droit et règlement des différends».

Art. 35 titre médian et al. 1 et 2

Règlement des différends

¹ Les cantons et organes s'efforcent de régler par les négociations ou par la conciliation tout différend portant sur la CIIS. Ils observent en cela les directives en matière de règlement des différends selon l'article 31ss de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI) du 24 juin 2005.

² *Abrogé*

Art. 35^{bis} (nouveau) Siège

Le siège de la CIIS se trouve au lieu d'implantation du secrétariat général de la CDAS.

Art. 35^{ter} (nouveau) Droit applicable

Le droit du canton siège est applicable.

Art. 37 al. 1 et 3

¹ L'adhésion à cette convention peut intervenir au début d'un trimestre.

³ La déclaration d'adhésion précise, conformément à l'article 2, les domaines auxquels l'adhésion est demandée.

Art. 38 al. 1 et 4

¹ La dénonciation de la CIIS doit être annoncée par écrit au secrétariat général de la CDAS à l'intention du comité de la CC.

⁴ Les GPCF données avant la résiliation gardent leur validité.

Art. 33 Abs. 1

¹ Die Standortkantone gewährleisten in den dieser Vereinbarung unterstellten Einrichtungen einen therapeutisch, pädagogisch und wirtschaftlich einwandfreien Betrieb.

Art. 34 Abs. 1

¹ Die Standortkantone sorgen dafür, dass die ihnen unterstellten Einrichtungen eine Kostenrechnung führen.

Kapitel V

Die Überschrift «Rechtsschutz» durch «Rechtsschutz und Streitbeilegung» ersetzen.

Art. 35 Sachüberschrift und Abs. 1 und 2

Streitbeilegung

¹ Kantone und Organe bemühen sich, Streitigkeiten aus der IVSE durch Verhandlungen oder Vermittlung beizulegen. Sie befolgen hierbei die Vorschriften der Streitbeilegung gemäss Artikel 31ff. der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005.

² *aufgehoben*

Art. 35^{bis} (neu) Sitz

Der Sitz der IVSE ist am Standort des Zentralsekretariates der SODK.

Art. 35^{ter} (neu) Anwendbares Recht

Es gilt das Recht des Sitzkantons.

Art. 37 Abs. 1 und 3

¹ *betrifft nur den französischen Text*

³ *betrifft nur den französischen Text*

Art. 38 Abs. 1 und 4

¹ *betrifft nur den französischen Text*

⁴ *betrifft nur den französischen Text*

Art. 40 al. 3 (nouveau)

³ Un éventuel bénéfice au moment de la liquidation doit être versé à la CDAS.

Art. 41 Garantie de prise en charge des frais

Les GPCF émises avant l'abrogation de la CIIS gardent leur validité.

Art. 42 Garanties / garantie de prise en charge des frais

¹ Pour les cantons signataires de la CII, les garanties délivrées gardent leur validité en tant que GPCF. L'article 27 al. 2 est applicable par analogie.

² Pour les garanties de prise en charge des frais existantes, pour lesquelles la compensation des coûts est modifiée en raison de la suppression des contributions de l'AI, de nouvelles demandes doivent être soumises au canton de domicile jusqu'au 31.3.2008. Cela vaut également à propos des prestations pour lesquelles aucune garantie de prise en charge des frais n'a été fournie jusqu'au 31.12.2007, pour autant que le calcul de la compensation des coûts soit modifié.

Art. 43 al. 2

² Les cantons signataires déposent leur liste adaptée aux exigences des articles 2 et 23 au plus tard 6 mois après l'adhésion auprès du secrétariat de la CDAS.

Avenant N° 3 de la CIIS (abréviations)

Remplacer l'abréviation «CRép» par «Crép».

Remplacer l'abréviation «LEPM» par «LPPM».

Art. 40 Abs. 3 (neu)

³ Ein allfälliger Liquidationsgewinn ist der SODK zu überweisen.

Art. 41 Kostenübernahmegarantie

betrifft nur den französischen Text

Art. 42 Kostengutsprachen/Kostenübernahmegarantien

¹ *betrifft nur den französischen Text*

² Für bestehende Kostenübernahmegarantien, bei denen sich die Leistungsabgeltung infolge des Wegfalls der Beiträge der IV verändert, müssen dem Wohnkanton bis zum 31.3.2008 neue Gesuche unterbreitet werden. Dies gilt auch betreffend Leistungen, für welche bis zum 31.12.2007 noch keine Kostenübernahmegarantien geleistet wurden, sofern sich die Berechnung der Leistungsabgeltung verändert.

Art. 43 Abs. 2

² *betrifft nur den französischen Text*

Anhang Nr. 2 zur IVSE (Abkürzungen)

Die Abkürzung «SDK» durch «GDK» ersetzen.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 221

Propositions de la commission parlementaire

Projet de loi concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales

La Commission des affaires extérieures,

composée de André Ackermann, Andrea Burgener Woeffray, Louis Duc, Fritz Glauser, Denis Grandjean, Bernadette Hänni-Fischer, Christian Marbach, Benoît Rey, Nadia Savary-Moser, Katharina Thalmann-Bolz, Parisima Vez et Michel Zadory, sous la présidence du député Markus Bapst,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 11 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

Le 19 novembre 2010

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 221

Antrag der parlamentarischen Kommission

Gesetzesentwurf über die Genehmigung von Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten

unter dem Präsidium von Grossrat Markus Bapst und mit den Mitgliedern André Ackermann, Andrea Burgener Woeffray, Louis Duc, Fritz Glauser, Denis Grandjean, Bernadette Hänni-Fischer, Christian Marbach, Benoît Rey, Nadia Savary-Moser, Katharina Thalmann-Bolz, Parisima Vez und Michel Zadory

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Version des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

Den 19. November 2010

Projet du 08.11.2010

Entwurf vom 08.11.2010

Décret

N° 222

du

relatif aux naturalisations

*Ce décret des naturalisations est disponible,
en version papier, sur demande,
auprès de la Chancellerie d'Etat.*

Dekret

Nr. 222

vom

über die Einbürgerungen

*Dieses Dekret über die Einbürgerungen ist
auf Verlangen auf Papier
bei der Staatskanzlei erhältlich.*

Décret

du

relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 18 de la loi du 11 mai 2007 sur l'élection et la surveillance des juges ;

Sur la proposition du Conseil de la magistrature du 15 novembre 2010 ;

Décète :

Article unique

Sont réélus à la fonction qu'ils occupent actuellement, sans mise au concours, les membres du pouvoir judiciaire suivants :

1. *Anne-Sophie Peyraud*, juge suppléante au Tribunal cantonal / Ersatzrichterin beim Kantonsgericht
2. *Jean-Benoît Meuwly*, président au Tribunal d'arrondissement de la Broye / Präsident des Bezirksgerichts Broye
3. *Robert Aeberhard*, assesseur au Tribunal d'arrondissement de la Singine / Beisitzer beim Bezirksgericht Sense
4. *Roland Dumoulin*, assesseur au Tribunal d'arrondissement de la Veveyse / Beisitzer beim Bezirksgericht Vivisbach
5. *Béatrice Ackermann-Clerc*, assesseure suppléante au Tribunal pénal des mineurs / Ersatzbeisitzerin beim Jugendstrafgericht
6. *Jean-Marcel Juriens*, assesseur au Tribunal pénal des mineurs / Beisitzer beim Jugendstrafgericht
7. *Claude Pauchard*, assesseur au Tribunal pénal des mineurs / Beisitzer beim Jugendstrafgericht

Dekret

vom

über die Wiederwahl von Mitgliedern der Gerichtsbehörden

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 18 des Gesetzes vom 11. Mai 2007 über die Wahl der Richterinnen und Richter und die Aufsicht über sie ;

auf Antrag des Justizrat vom 15. November 2010 ;

Beschliesst :

Einziges Artikel

Folgende Mitglieder der Gerichtsbehörden sind ohne Ausschreibung für die durch sie bis anhin ausgeführten Funktionen wiedergewählt :

Décret

du...

relatif à l'élection collective de 4 présidents des Tribunaux des baux

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 11 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice ;

Sur la proposition du Conseil de la magistrature du 15 novembre 2010 ;

Décète :

Article unique

Sont élus aux fonctions mentionnées, sans mise au concours, les membres du pouvoir judiciaire suivants :

1. *Pascal Terrapon*, président du Tribunal des baux de la Sarine / Président des Mietgerichts des Saanebezirks.
2. *Reinold Raemy*, président du Tribunal des baux de la Singine et du Lac / Präsident des Mietgerichts des Sense- und Seebezirks.
3. *Pascal L'Homme*, président du Tribunal des baux de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse / Präsident des Mietgerichts des Greyerz-, Glane-, Broye- und Vivisbachbezirks.
4. *Michel Morel*, président du Tribunal des baux de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse / Präsident des Mietgerichts des Greyerz-, Glane-, Broye- und Vivisbachbezirks.

Dekret

vom...

über die gemeinsame Wahl von 4 Präsidenten der Mietgerichte

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 11 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 ;

auf Antrag des Justizrat vom 15. November 2010 ;

Beschliesst :

Einziges Artikel

Folgende Mitglieder der Gerichtsbehörden sind ohne Ausschreibung für die nachfolgend erwähnten Funktionen gewählt :

Décret

du...

**relatif à l'élection collective de 7 présidents des Tribunaux des prud'hommes
(nouvelle terminologie selon l'art. 54 de la loi sur la justice)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 11 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice ;

Sur la proposition du Conseil de la magistrature du 15 novembre 2010 ;

Décète :

Article unique

Sont élus aux fonctions mentionnées, sans mise au concours, les membres du pouvoir judiciaire suivants :

1. *Pascal Terrapon*, président du Tribunal des prud'hommes de la Sarine / Präsident des Arbeitsgerichts des Saanebezirks.
2. *Jean-Benoît Meuwly*, président du Tribunal des prud'hommes de la Broye / Präsident des Arbeitsgerichts des Broyebezirks.
3. *Philippe Vallet*, président du Tribunal des prud'hommes de la Gruyère / Präsident des Arbeitsgerichts des Greyerzbezirks.
4. *Pascal L'Homme*, président du Tribunal des prud'hommes de la Veveyse / Präsident des Arbeitsgerichts des Vivisbachbezirks.
5. *Michel Morel*, président du Tribunal des prud'hommes de la Glâne / Präsident des Arbeitsgerichts des Glanebezirks.
6. *Markus Ducret*, président du Tribunal des prud'hommes du Lac / Präsident des Arbeitsgerichts des Seebezirks.
7. *Peter Rentsch*, président du Tribunal des prud'hommes de la Singine / Präsident des Arbeitsgerichts des Sensebezirks.

Dekret

vom...

**über die gemeinsame Wahl von 7 Präsidenten der Arbeitsgerichte
(neue Terminologie gemäss Art. 54 Justizgesetz)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 11 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 ;

auf Antrag des Justizrat vom 15. November 2010 ;

Beschliesst :

Einziges Artikel

Folgende Mitglieder der Gerichtsbehörden sind ohne Ausschreibung für die nachfolgend erwähnten Funktionen gewählt :

**Motion M1096.10 Claire Peiry-Kolly
(exonération fiscale de l'indemnité forfaitaire en
matière d'aide et de soins à domicile)¹**

Réponse du Conseil d'Etat

En droit fiscal suisse, les législations fiscales ne définissent pas ce qu'il faut entendre par revenu. Plutôt que de se heurter à ce problème fort controversé, les législateurs helvétiques ont tendance, après une formulation toute générale, à présenter une énumération exemplative de revenus imposables, suivie d'une liste d'exonérations. Il convient donc d'interpréter la loi pour tenter de trouver la définition fiscale du revenu. A l'heure actuelle, la doctrine majoritaire se réfère à la théorie de l'accroissement du patrimoine (Locher, Kommentar DBG, n. 8 ad art. 16.; Reich, Kommentar DBG, n. 7 ad art. 16 et les nombreuses références). Selon cette conception, le revenu correspond à l'accroissement net du patrimoine d'un individu au cours de la période concernée. Le Tribunal fédéral favorise aussi cette conception. Selon lui, est réputé revenu l'ensemble des biens économiques qui échoient à une personne pendant une certaine période et qu'elle peut utiliser pour satisfaire ses besoins personnels sans que sa fortune diminue (ATF 117 Ib 1).

L'indemnité forfaitaire selon l'article 4 de la loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile (LASD) (RSF 823.1) est une aide financière accordée aux parents et aux proches qui apportent une aide régulière, importante et durable à une personne impotente pour lui permettre de vivre à domicile. Elle tombe ainsi dans le champ d'application de la théorie de l'accroissement du patrimoine et doit être qualifiée de revenu.

Les lois fiscales sont généralement construites en quatre parties. Elles contiennent en premier lieu une clause générale définissant l'objet de l'impôt sur le revenu comme «tous les revenus du contribuable, qu'ils soient uniques ou périodiques» (art. 7 al. 1 de la loi du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes [LHID; RS 642.14], art. 16 al. 1 de la loi du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct [LIFD; RS 642.11] et art. 17 al. 1 LICD). Elles présentent en second lieu un catalogue de revenus en fonction de certaines catégories prédéfinies (art. 7 et 8 LHID, art. 17 à 23 LIFD et art. 18 à 24 LICD). En troisième lieu, elles excluent expressément de l'imposition les gains en capital réalisés lors de l'aliénation de la fortune privée (art. 7 al. 4 let. b LHID, art. 16 al. 3 LIFD et 17 al. 3 LICD). Enfin, une liste **exhaustive** d'exonérations est fixée (art. 7 al. 4 LHID, art. 24 LIFD et art. 25 LICD).

Les revenus exonérés d'impôts se limitent donc à ceux figurant sur la liste exhaustive codifiée dans la LHID et repris dans la LIFD et la LICD. Il en ressort que l'indemnité forfaitaire telle que prévue par la LASD ne figure pas parmi les revenus exonérés d'impôts.

La motionnaire demande que l'article 25 LICD soit modifié en ce sens que l'indemnité forfaitaire prévue

par la LASD soit ajoutée à la liste exhaustive des revenus exonérés. Il se pose ainsi la question de savoir si un législateur cantonal peut prévoir d'autres revenus exonérés que ceux fixés dans la LHID. Cette problématique a déjà été abordée lors du traitement, puis de la prise en compte de la motion Francis Maillard/ Georges Python (085.95) concernant la modification de l'article 28 al. 1 let. b de la loi du 7 juillet 1972 sur les impôts cantonaux directs (impôt perçu sur les indemnités forfaitaires octroyées pour l'aide à domicile). Cette motion demandait également de ne pas imposer les indemnités forfaitaires pour l'aide à domicile.

Ladite motion a été acceptée par le Grand Conseil le 8 février 1996, contre l'avis du Conseil d'Etat, lequel invoquait notamment les mêmes arguments que ceux développés ci-dessus, sans être toutefois catégorique sur la question de la violation de l'harmonisation, les cantons disposant à ce moment-là encore de quelques années pour adapter leur législation à la LHID. En effet, c'est au 1^{er} janvier 2001 que les législations cantonales devaient être adaptées à la LHID. Suite à l'acceptation de cette motion, la Direction des finances a demandé au D^r Ulrich Cavelti, chef du bureau de coordination et de conseil de la Conférence des Directrices et Directeurs cantonaux des finances et président du Tribunal administratif du canton de St-Gall, d'examiner cette question. Son avis de droit arrivait à la conclusion suivante: «*Le droit fiscal fédéral et cantonal se base sur le principe de l'imposition du revenu global qui intègre le postulat de la généralité de l'impôt sur le revenu et de l'imposition selon la capacité contributive. Ce principe de la généralité de l'impôt sur le revenu n'est toutefois pas réalisé sans restriction. Les réglementations fiscales connaissent des limitations et des exceptions qui ont pour cause la politique fiscale et les techniques de perception. Mais ce qui demeure déterminant, c'est l'absence de liberté des cantons d'instaurer des exceptions, depuis l'entrée en vigueur de la LHID, autres que celles exhaustivement énumérées à l'article 7 al. 4 LHID. L'article 7 al. 4 LHID ne prévoyant aucune exception à l'imposition des revenus provenant d'activités à caractère social ou caritatif, l'exonération de l'indemnité pour soins à domicile va dès lors à l'encontre du droit contraignant de l'harmonisation fiscale.*». L'Administration fédérale des contributions a confirmé l'avis du D^r Cavelti; elle arrivait à la conclusion suivante: «*Une disposition législative cantonale exonérant les indemnités forfaitaires octroyées pour l'aide à domicile serait contraire à la teneur actuelle et au système de la LHID.*».

La LHID et la LIFD n'ayant pas été modifiées sur ce point, ces deux avis restent entièrement valables actuellement.

Dans son message accompagnant le projet de loi donnant notamment suite à la motion Francis Maillard/ Georges Python (Message N° 50 du 14 octobre 1997, BGC 1997 p. 1159), le Conseil d'Etat invitait le Grand Conseil à revenir sur la décision résultant de la prise en considération de cette motion. Bien qu'ayant été accepté en première lecture, le projet de modification de la loi fiscale a finalement été refusé en deuxième et troisième lecture (BGC 1997 p. 1444).

¹ Déposée et développée le 19 mai 2010, BGC mai p. 876.

Il y a lieu de préciser encore que les indemnités forfaitaires sont considérées comme un revenu provenant d'une activité accessoire. Le bénéficiaire peut ainsi déduire comme frais professionnels 20% du revenu réalisé (code 1.120 de la déclaration d'impôt), au minimum 800 francs (mais au maximum le montant du gain s'il est inférieur à 800 francs) et au maximum 2400 francs par an pour l'ensemble des gains accessoires. S'il prétend à des déductions plus élevées, il doit fournir le détail avec pièces justificatives à l'appui.

S'agissant de l'incidence financière, la non imposition des indemnités forfaitaires impliquerait une diminution des recettes de 0,5 million de francs par année pour le canton et de 0,4 million de francs pour les communes. Ce calcul se base sur les indemnités forfaitaires versées par les communes en 2009 pour un montant de 6,7 millions de francs.

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile doit être considérée comme un revenu accessoire imposable et qu'il n'est pas possible pour un canton de compléter la liste exhaustive des revenus exonérés d'impôts sous peine de violer l'harmonisation fiscale. Il propose dès lors le rejet de la motion.

Le 26 octobre 2010.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en pp. xx ss.

Motion M1096.10 Claire Peiry-Kolly (Steuerbefreiung der Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zu Hause)¹

Antwort des Staatsrates

Im Schweizer Steuerrecht ist der Einkommensbegriff in den Steuergesetzen nicht genau definiert. Statt sich mit diesem sehr kontroversen Begriff auseinanderzusetzen, tendieren die schweizerischen Gesetzgeber eher zu einer ganz allgemeinen Formulierung, einer Generalklausel, ergänzt mit einer beispielhaften Aufzählung verschiedener steuerbarer Einkünfte sowie mit einer Auflistung der steuerfreien Einkünfte. Das Gesetz bedarf für den steuerrechtlichen Einkommensbegriff also der Interpretation. Gegenwärtig lehnt sich die Mehrheitsdoktrin an die sogenannte Reinvermögenszugangstheorie an (Locher, Kommentar DBG, Rz. 8 zu Art. 16.; Reich, Kommentar DBG, Rz. 7 zu Art. 16 sowie die zahlreichen Verweise). Nach dieser Auffassung wird das Einkommen aus sämtlichen Zugängen von Reinvermögen eines Subjektes während einer bestimmten Periode gebildet. Auch das Bundesgericht gibt diesem Konzept den Vorzug. Seiner Auffassung nach gilt als Einkommen die Gesamtheit derjenigen Wirtschaftsgüter, die einem Individuum während eines bestimmten Zeitabschnitts zufließen, und die es ohne Schmälerung seines Vermögens zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse und für

seine laufende Wirtschaft verwenden kann (BGE 117 Ib 1).

Die Pauschalentschädigung nach Artikel 4 des Gesetzes vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause (HPfIG) ist eine finanzielle Hilfe an Angehörige und Nahestehende, die einer hilflosen Person langfristig und regelmässig Hilfe in bedeutendem Umfang leisten, so dass sie zu Hause leben kann. Sie fällt somit unter den Anwendungsbereich der Reinvermögenszugangstheorie und hat als Einkommen zu gelten.

In den Steuergesetzen bestehen die Bestimmungen über das Einkommen in der Regel aus vier Bausteinen. Zum Ersten enthalten sie einen allgemeinen Grundsatz zur Bestimmung des Gegenstands der Einkommenssteuer wie «alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte» (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14], Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11] und Art. 17 Abs. 1 DStG), zum Zweiten enthalten sie einen Einkommenskatalog aufgrund gewisser vordefinierter Einkommenskategorien (Art. 7 und 8 StHG, Art. 17–23 DBG und Art. 18–24 DStG), zum Dritten schliessen sie ausdrücklich die Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Privatvermögen von der Besteuerung aus (Art. 7 Abs. 4 Bst. b StHG, Art. 16 Abs. 3 DBG und 17 Abs. 3 DStG), und zuletzt folgt eine **abschliessende** Aufzählung der steuerfreien Einkünfte (Art. 7 Abs. 4, Art. 24 und Art. 25 DStG).

Die steuerfreien Einkünfte beschränken sich somit auf diejenigen Einkünfte, die als solche in der abschliessenden Liste im StHG aufgeführt sind, welche ins DBG und DStG übernommen worden ist. Die im HPfIG vorgesehene Pauschalentschädigung zählt somit nicht zu den steuerfreien Einkünften.

Die Motionärin verlangt eine Änderung von Artikel 25 DStG dahingehend, dass die im HPfIG vorgesehene Pauschalentschädigung der abschliessenden Liste der steuerfreien Einkünfte hinzugefügt werden soll. Hier stellt sich die Frage, ob ein kantonaler Gesetzgeber andere als die im StHG vorgesehenen Einkünfte von der Steuer befreien kann. Diese Problematik kam bereits bei der Behandlung und dann der Umsetzung der Motion Francis Maillard/Georges Python (085.95) über die Änderung von Artikel 28 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 7. Juli 1972 über die Kantonssteuern (Steuer auf den Pauschalentschädigungen für die Pflege zu Hause) zur Sprache. Diese Motion verlangte ebenfalls die Steuerfreiheit der Pauschalentschädigungen für die Hilfe zu Hause.

Die Motion wurde vom Grossen Rat am 8. Februar 1996 gutgeheissen, und zwar entgegen den Empfehlungen des Staatsrates, der für die Ablehnung die gleichen Argumente vorbrachte wie oben ausgeführt, allerdings ohne sich kategorisch zur Frage des Widerspruchs zur Steuerharmonisierung zu äussern, da die Kantone damals noch einige Jahre Zeit hatten, nämlich bis zum 1. Januar 2001, um ihre Gesetzgebung ans StHG anzupassen. Nach der Annahme der Motion

¹ Eingereicht und begründet am 19. Mai 2010, TGR Mai S. 876.

Francis Maillard/Georges Python bat die Finanzdirektion Dr. Ulrich Cavelti, Leiter der Koordinations- und Beratungsstelle der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und Verwaltungsgerichtspräsident des Kantons St. Gallen, diese Frage zu prüfen. In seinem Rechtsgutachten kam er zu folgendem Schluss: «Das Steuerrecht des Bundes und der Kantone basiert auf dem Grundsatz der Gesamtreineinkommensbesteuerung, der Ausdruck der Allgemeinheit der Einkommenssteuer ist. Dieses Prinzip der Allgemeinheit der Einkommenssteuer ist allerdings nicht uneingeschränkt verwirklicht. Die Steuerrechtsordnungen kennen aus steuerpolitischen und erhebungstechnischen Gründen Einschränkungen und Ausnahmen. Entscheidend ist aber, dass mit dem Inkrafttreten des Steuerharmonisierungsgesetzes die Kantone nicht mehr frei sind bei der Ausgestaltung dieser Ausnahmen, sondern sich an die zwingenden Bestimmungen des Art. 7 Abs. 4 StHG zu halten haben. Da Artikel 7 Abs. 4 StHG keine Ausnahme von der Steuerpflicht für Einkünfte aus sozialer oder karitativer Tätigkeit kennt, widerspricht die Steuerbefreiung von Entschädigungen für die Hauspflege dem zwingenden Steuerharmonisierungsrecht.» Die Eidgenössische Steuerverwaltung ihrerseits bestätigte die Ansicht von Dr. Cavelti und kam zum Schluss, dass eine kantonale Gesetzesbestimmung zur Steuerbefreiung von Pauschalentschädigungen für die Pflege zu Hause dem geltenden Wortlaut und System des StHG zuwiderlaufe.

Da das StHG und das DBG in diesem Punkt nicht geändert worden sind, behalten diese zwei Gutachten ihre volle Gültigkeit.

In seiner Botschaft zum Gesetzesentwurf infolge der Erheblicherklärung der Motion Francis Maillard/Georges Python (Botschaft Nr. 50 vom 14. Oktober 1997, TGR 1997 S. 1161) forderte der Staatsrat den Grossen Rat auf, auf den Entscheid nach der Erheblicherklärung dieser Motion zurückzukommen. Obwohl der Grosse Rat den Entwurf zur Änderung des Steuergesetzes in der ersten Lesung angenommen hatte, lehnte er ihn schliesslich in der zweiten und dritten Lesung ab. (TGR 1997 S. 1444).

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Pauschalentschädigungen als Nebenerwerbseinkünfte gelten. Demnach haben die Empfänger der Entschädigung Anspruch auf einen pauschalen Berufsauslagenabzug von 20% des Gesamtbetrags der erzielten Nebenerwerbseinkünfte (Code 1.120 der Steuererklärung), mindestens 800 und höchstens 2400 Franken jährlich. Werden höhere Abzüge geltend gemacht, so sind die entsprechenden Belege vorzuweisen.

Die Nichtbesteuerung dieser Pauschalentschädigungen hätte eine Einnahmeneinbusse von 0,5 Millionen Franken für den Kanton und von 0,4 Millionen Franken für die Gemeinden zur Folge. Diese Berechnung beruht auf den von den Gemeinden im Jahr 2009 ausbezahlten Pauschalentschädigungen in Höhe von 6,7 Millionen Franken.

Der Staatsrat hält demzufolge fest, dass es sich bei der Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zu

Hause um ein steuerbares Nebenerwerbseinkommen handelt und dass ein Kanton die abschliessende Liste der steuerfreien Einkünfte nicht einfach so ergänzen kann, weil dies der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen würde. Er beantragt somit, die vorliegende Motion abzuweisen.

Den 26. Oktober 2010.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf S. xxff.

Motion M1097.10 Daniel de Roche/ Christine Bulliard (modification de la loi sur la santé [art. 34])¹

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'analyse que les motionnaires font de la situation actuelle dans le canton par rapport aux personnes dépendantes chroniques avec des problématiques médico-sociales connexes et la problématique de leur prise en charge.

Dans son rapport «Psychoaktiv.ch» de 2005, la Commission fédérale pour les questions liées aux drogues met en évidence le fait que nombre de personnes dépendantes plus âgées ayant déjà fait plusieurs séjours résidentiels et bénéficié de divers programmes ambulatoires de substitution augmente, et beaucoup doivent être considérées comme des cas de dépendance chronique.

Selon la Commission, pour ces personnes, qui souffrent généralement aussi d'autres maladies qui viennent s'ajouter au problème de dépendance, notamment chez les personnes infectées par le VIH et les virus de l'hépatite, l'objectif thérapeutique classique, l'abstinence, se heurte ici à ses limites. Ces personnes doivent bénéficier d'une substitution et d'un traitement à long terme, qui peut dans certains cas durer jusqu'à la fin de leur vie.

Les acteurs du terrain fribourgeois de la prise en charge spécialisée ou des milieux concernés confirment l'existence de personnes qui correspondent à ce profil et pour lesquelles la prise en charge est à améliorer.

Sur le plan juridique cantonal, l'article 34 al. 1 LSan est formulé de manière large et couvre l'ensemble des mesures médico-sociales de thérapie et d'aide à la survie et réduction des risques pour l'ensemble des personnes dépendantes, quels que soient leur âge ou leurs situations. Cette formulation laisse donc la place pour toutes les possibilités de prise en charge. C'est bien ainsi que l'Etat interprète cette disposition, puisqu'il soutient, dans la pratique, des mesures dans ce sens, dans le cadre de sa politique de prise en charge des personnes dépendantes.

¹ Déposée et développée le 19 mai 2010, BGC mai p. 877.

De plus, se fondant sur la loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées ainsi que sur la Convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales, l'Etat finance les coûts de prise en charge dans les institutions cantonales et situées hors canton pour des personnes qui, en raison de leur âge ou de la chronicité de leurs problèmes d'addiction, nécessitent un lieu de vie et une activité adaptés à leurs besoins.

Le dispositif cantonal de prise en charge des personnes dépendantes dispose ainsi de prestations sociales de prise en charge résidentielles et ambulatoires, dans le domaine du traitement et dans celui de la réduction des risques. Le dispositif comprend des prestations médicales stationnaires aussi bien qu'ambulatoires. Parmi la population prise en charge, se trouvent également les personnes avec une problématique chronique.

Les principaux fournisseurs de prestations sont:

- La Fondation Le Tremplin, qui a pour but la prise en charge de toute personne en difficultés, à la suite de problèmes liés à la toxicomanie, et ce, principalement en vue d'une réinsertion socioprofessionnelle. La Fondation a plusieurs secteurs d'activités. Un d'entre eux, le Centre de jour «Au Seuil», compte parmi ses objectifs l'aide à la survie et la réduction des risques liés à la consommation de drogues.
- La Fondation Le Torry, qui est un centre de traitement des dépendances spécialisé en alcoologie.
- L'association Le Radeau, qui gère un centre d'accueil s'adressant à toute personne concernée par les comportements addictifs, en particulier par l'abus de drogues, d'alcool et de médicaments.
- L'association REPER, qui a pour buts de contribuer à la promotion de la santé et de développer toutes mesures utiles à la prévention des dépendances et des situations à risques. Elle s'adresse à un large public, tout en privilégiant son action auprès des jeunes.
- La *Suchtpräventionsstelle*, qui a pour mandat d'initier, soutenir ou accompagner des projets de promotion de la santé et de prévention des addictions dans la partie alémanique du canton.
- Le Réseau fribourgeois de soins en santé mentale, avec:
 - la chaîne des addictions, qui est le service public d'addictologie adulte du canton et qui est composée du Centre de traitement des addictions – ambulatoire – de Fribourg et de Bulle et de l'unité Thalassa – stationnaire – du Centre de soins hospitaliers de Marsens;
 - la chaîne de l'adolescence, qui a pour mission la prise en charge psychiatrique et psychothérapeutique ambulatoire et stationnaire de la population âgée de 13 à 18 ans du canton de Fribourg.
- L'hôpital fribourgeois HFR, qui propose des prestations de sevrage et d'urgences.

- Des médecins installé-e-s.

Durant l'année 2009, 439 personnes ont bénéficié d'un traitement de substitution autorisé (méthadone ou buprénorphine): 343 hommes et 96 femmes dont la fourchette d'âge se situe entre 20 et 68 ans. 174 cas ont été suivis par le Réseau fribourgeois de santé mentale, et le nombre restant de 265 par les 88 médecins autorisés à les traiter, y compris ceux qui travaillent dans ou pour des institutions, hôpitaux et prisons.

Dans le canton de Fribourg, 57 pharmacies collaborent actuellement avec les médecins traitants afin de permettre une prise en charge continue des patients ayant un traitement de substitution. Le canton compte 71 pharmacies et toutes pourraient, en cas de demande, collaborer à la distribution de traitements de substitution.

De plus, les 71 pharmacies vendent et récupèrent du matériel d'injection stérile. Le canton leur offre la possibilité d'obtenir gratuitement des bacs de récupération.

- Chaque année, environ 20 garanties de prise en charge financière sont octroyées pour des prises en charge extra-cantonales. Les principales institutions qui accueillent ces personnes fribourgeoises sont le Foyer André (NE) et le Tannenhof (BE). Ces institutions sont des structures résidentielles qui s'adressent à des personnes dépendantes provisoirement ou définitivement pas en mesure de réintégrer le circuit socio-économique. Elles se caractérisent par une grande accessibilité et offrent des prises en charge allant jusqu'au très long terme. Les personnes prises en charge par ces structures présentent une inadaptation avérée à la majorité des programmes proposés par les diverses institutions spécialisées.
- Le Foyer de la Sapinière (Etablissements de Bellechasse), qui peut accueillir des personnes privées de liberté à des fins d'assistance ou en exécution d'une mesure privative de liberté pénale.
- Le centre d'accueil de nuit «la Tuile» et de jour «Banc public».

Le dispositif fribourgeois de prise en charge des personnes dépendantes dispose donc de prestations variées et adaptées à beaucoup de groupes cibles. Cependant, le Conseil d'Etat, conscient que des améliorations dans la prise en charge sont à apporter, a mis sur pied, en 2008, le projet de «Coordination de la prise en charge des personnes dépendantes aux drogues illégales et à l'alcool».

Mandaté par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), le projet est coordonné par un chef de projet rattaché au Service du médecin cantonal et piloté par un comité composé de chef-fe-s de service de la DSAS et d'une représentante de la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ).

Le résultat visé par le projet de coordination est la mise en place d'un dispositif cantonal de prise en charge

des personnes dépendantes ayant les caractéristiques suivantes:

- une offre de qualité adaptée aux besoins et problématiques actuels et démontrés,
- une collaboration interinstitutionnelle et interdisciplinaire,
- une chaîne thérapeutique centrée sur la personne dépendante,
- une utilisation optimale des ressources à disposition (efficacité et efficience),
- un souci constant d'amélioration et d'adaptation (besoins/offres, fonctionnement, résultats).

Un groupe de projet, composé de représentant-e-s d'institutions et services directement ou fortement impliqués dans la prise en charge de personnes dépendantes, élabore des mesures à prendre pour atteindre les objectifs du projet. Dans l'intérêt d'une réduction de la complexité du projet, les mesures proposées sont conceptualisées dans les trois domaines suivants: prestations, indication et gestion par cas, synergies institutionnelles.

Le projet, prévu jusqu'à fin 2011, est financé par le Fonds pour la lutte contre les toxicomanies. Il prend en considération conjointement les problématiques des addictions à l'alcool et aux drogues illégales.

La problématique des personnes dépendantes chroniques est intégrée aux réflexions plus larges qui sont menées dans le cadre de ce projet. La mention expresse de la chronicité à l'article 34 al. 1 LSan, telle que demandée par les motionnaires, ne changerait en rien la pratique actuelle, qui intègre déjà ces problématiques, mais mettrait trop de poids sur les dépendances chroniques.

Sur la base des développements ci-dessus, Le Conseil d'Etat est de l'avis qu'il n'y a pas de lacune juridique à combler. Dans ce domaine, l'amélioration de la prise en charge doit passer par des projets concrets tels que celui en cours. C'est par ce biais que les mesures concrètes pour améliorer la prise en charge de groupe cible seront traitées.

Le Conseil d'Etat vient également de répondre dans le même sens au postulat 2065.09 «Prise en charge des toxicodépendances» de la députée Nicole Aeby-Egger, qui se soucie du vieillissement du public toxicodépendant et des changements dans les besoins d'encadrement.

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

Le 23 novembre 2010.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en pp. xx ss.

**Motion M1097.10 Daniel de Roche/
Christine Bulliard
(Änderung des Gesundheitsgesetzes [Art. 34])¹**

Antwort des Staatsrats

In Bezug auf die chronische Suchtmittelabhängigkeit, die damit verbundenen sozialmedizinischen Probleme und die Problematik der Betreuung chronisch Abhängiger teilt der Staatsrat die Sicht der Motionäre auf die heutige Situation im Kanton.

In ihrem Bericht «Psychoaktiv.ch» aus dem Jahr 2005 zeigt die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) auf, dass die Zahl älterer Suchtkranker, die sich schon mehreren stationären Aufenthalten und verschiedenen ambulanten Substitutionsprogrammen unterzogen haben, steigt und viele von ihnen als chronisch abhängig betrachtet werden müssen.

Gemäss der EKDF stösst das klassische Therapieziel, die Abstinenz, bei diesen Personen an seine Grenzen, zumal sie in der Regel an weiteren Krankheiten leiden, die zum Suchtproblem hinzutreten. Dies betrifft namentlich Personen, die mit dem HI- und dem Hepatitis-Virus infiziert sind. Solche Personen bedürfen einer langfristigen Substitution und Behandlung, in bestimmten Fällen bis an ihr Lebensende.

Die einschlägigen Freiburger Akteure für die spezialisierte Betreuung suchtmittelabhängiger Personen bestätigen, dass es Personen gibt, die diesem Profil entsprechen und deren Betreuung verbessert werden muss.

Was die kantonale Rechtslage angeht, so ist der Artikel 34 Abs. 1 GesG so offen formuliert, dass er sämtliche sozialmedizinischen Therapiemassnahmen, die Überlebenshilfe und die Massnahmen der Schadensminderung für alle Suchtkranken abdeckt, unbesehen ihres Alters oder ihrer Situation. Seine Formulierung lässt also Platz für alle Betreuungsmöglichkeiten. Der Staat legt diese Gesetzesbestimmung ebenso offen aus, unterstützt er doch in der Praxis Massnahmen verschiedener Art im Rahmen seiner Politik der Betreuung suchtkranker Menschen.

Gestützt auf das Gesetz vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare sowie auf die Interkantonale Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für soziale Einrichtungen finanziert der Staat darüber hinaus in den kantonalen und ausserkantonalen Institutionen die Betreuungskosten für Personen, die aufgrund ihres Alters oder chronischer Suchtprobleme eine auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Lebensstätte und Tätigkeit brauchen.

Das kantonale System für die Betreuung suchtmittelabhängiger Personen verfügt in diesem Sinne im Behandlungsbereich und im Bereich der Schadensminderung über soziale Leistungen der stationären und ambulanten Betreuung. Es beinhaltet sowohl stationäre als auch ambulante medizinische Leistungen.

¹ Eingereicht und begründet am 19. Mai 2010, TGR Mai S. 877.

In der betreuten Bevölkerungsgruppe finden sich auch Personen mit einem chronischen Suchtproblem.

Die hauptsächlichen Leistungserbringer sind:

- Die Stiftung «Le Tremplin» bezweckt – hauptsächlich im Hinblick auf eine soziale und berufliche Wiedereingliederung – die Betreuung jeglicher Personen, die sich infolge von Drogenproblemen in Schwierigkeiten befinden. Die Stiftung hat mehrere Tätigkeitssektoren. Einer davon, das Tageszentrum «Au Seuil», hat unter anderem die Überlebenshilfe und die Minderung der mit dem Drogenkonsum verbundenen Risiken zum Ziel.
- Die Stiftung «Le Torry» befasst sich mit der spezialisierten Behandlung der Alkoholabhängigkeit.
- Die Vereinigung «Le Radeau» führt ein Aufnahmezentrum für jegliche Personen mit Suchtverhalten, insbesondere im Bereich Drogen-, Alkohol- und Arzneimittelmissbrauch.
- Die Vereinigung REPER hat zum Zweck, zur Gesundheitsförderung beizutragen und Massnahmen aller Art zu entwickeln, die für die Sucht- und Schadensprävention zweckmässig sind. Sie richtet sich an eine breite Öffentlichkeit, konzentriert ihre Tätigkeit aber in erster Linie auf junge Menschen.
- Die Suchtpräventionsstelle hat den Auftrag, Projekte der Gesundheitsförderung und der Suchtprävention im deutschsprachigen Kantonsteil zu initiieren, zu unterstützen oder zu begleiten.
- Das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit bietet:
 - die Behandlungskette für Suchtkranke; dies ist der öffentliche Dienst des Kantons für die Suchtbehandlung Erwachsener; er besteht aus dem ambulanten Zentrum für Suchtbehandlung in Freiburg und Bulle sowie aus der stationären Abteilung «Thalassa» des stationären Behandlungszentrums Marsens;
 - die Behandlungskette für Jugendliche; ihr Auftrag besteht in der ambulanten und stationären psychiatrischen und psychotherapeutischen Betreuung der 13- bis 18-jährigen Bevölkerung des Kantons Freiburg.
- Das freiburger spital HFR bietet Leistungen für den Entzug und Notfallleistungen an.
- Niedergelassene Ärztinnen und Ärzte.

Im Jahr 2009 unterzogen sich 439 Personen einer bewilligten Substitutionsbehandlung (Methadon oder Buprenorphin): 343 Männer und 96 Frauen im Alter zwischen 20 und 68 Jahren. 174 Fälle wurden vom Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit betreut, die übrigen 265 durch die 88 zu ihrer Behandlung zugelassenen Ärztinnen und Ärzte (einschliesslich jener, die in oder für Institutionen, Spitäler und Strafanstalten arbeiten).

Im Kanton Freiburg arbeiten 57 Apotheken eng mit den behandelnden Ärztinnen und Ärzten zusammen, um eine fortlaufende Betreuung der Patientinnen und Patienten in einer Substitutionsbehandlung zu ermöglichen. Der Kanton zählt 71 Apotheken, und alle könnten bei der Abgabe von Substitutionsmitteln mitwirken, wenn sie die Bewilligung dazu einholen.

Ausserdem verkaufen die 71 Apotheken steriles Injektionsmaterial und nehmen gebrauchtes Material zurück. Der Kanton bietet ihnen unentgeltlich Sammelbehälter an.

- Alljährlich werden rund 20 Kostenübernahmegarantien für ausserkantonale Betreuungen erteilt. Die Haupteinrichtungen für die Aufnahme dieser Freiburgerinnen und Freiburger sind das «Foyer André» (NE) und der Tannenhof (BE). Es handelt sich um stationäre Einrichtungen für abhängige Personen, die vorübergehend oder definitiv nicht in der Lage sind, sich wieder in die Sozialwirtschaft einzufügen. Sie zeichnen sich durch ihre leichte Zugänglichkeit aus und bieten auch sehr langfristige Betreuungen an. Für die von diesen Einrichtungen betreuten Personen haben sich die meisten der von den verschiedenen Sondereinrichtungen angebotenen Programme als ungeeignet erwiesen.
- Das Heim Tannenhof (Anstalten von Bellechasse) kann Personen im fürsorgerischen Freiheitsentzug oder im Vollzug einer strafrechtlichen Massnahme des Freiheitsentzugs aufnehmen.
- Die Notschlafstelle «La Tuile» und die Tagesstätte «Banc Public».

Somit verfügt das Freiburger System für die Betreuung suchtkranker Personen über ein vielfältiges Leistungsangebot, das sich für viele Zielgruppen eignet. Der Staatsrat ist sich aber bewusst, dass Verbesserungen in der Betreuung nötig sind, und hat daher im Jahr 2008 das Projekt «Koordination der Betreuung drogen- und alkoholabhängiger Personen» ins Leben gerufen.

Das von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) in Auftrag gegebene Projekt wird von einem Projektleiter koordiniert, der dem Kantonsarztamt angegliedert ist. Gesteuert wird es von einem Ausschuss, der aus Dienstchefinnen und Dienstchefs der GSD sowie einer Vertreterin der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) besteht.

Das Endergebnis des Koordinationsprojekts ist die Einsetzung eines kantonalen Dispositivs für die Betreuung abhängiger Personen, das die folgenden Merkmale aufweist:

- ein Qualitätsangebot, das den aktuellen und nachweislichen Bedürfnissen und Problemen gerecht wird,
- eine interinstitutionelle und interdisziplinäre Zusammenarbeit,
- eine auf die abhängige Person zentrierte Behandlungskette,

- eine optimale Nutzung der verfügbaren Ressourcen (Wirksamkeit und Effizienz),
- das Bestreben nach ständiger Verbesserung und Anpassung (Bedürfnisse/Angebote, Funktionieren, Ergebnisse).

Eine Projektgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern von direkt oder stark in die Betreuung abhängiger Personen implizierten Institutionen und Diensten arbeitet Massnahmen aus, die für die Erreichung der Projektziele zu ergreifen sind. Im Interesse einer geringeren Komplexität des Projekts werden die vorgeschlagenen Massnahmen in den drei folgenden Bereichen konzipiert: Leistungen, Indikation und Case Management, institutionelle Synergien.

Das bis Ende 2011 vorgesehene Projekt wird aus dem Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit finanziert. Es berücksichtigt sowohl die Probleme der Alkoholsucht als auch diejenigen der Abhängigkeit von illegalen Drogen.

Dem Problem der chronisch abhängigen Personen wird in den weiterreichenden Überlegungen im Rahmen dieses Projekts Rechnung getragen. Die von der Motion verlangte ausdrückliche Erwähnung der chronischen Abhängigkeit in Artikel 34 Abs. 1 GesG würde an der heutigen Praxis nichts ändern, da sie diese Probleme schon mit einbezieht; im Gegenteil: Sie würde zu grosses Gewicht auf die chronische Suchtmittelabhängigkeit legen.

Aufgrund dieser Ausführungen kommt der Staatsrat zum Schluss, dass keine Gesetzeslücke vorliegt, die zu füllen wäre. In diesem Bereich muss die Verbesserung der Betreuung über konkrete Projekte laufen, wie zum Beispiel über das derzeit laufende Koordinationsprojekt. Auf eben diesem Weg werden künftig konkrete Massnahmen für eine bessere Betreuung bestimmter Zielgruppen erarbeitet.

Im gleichen Sinne antwortete der Staatsrat unlängst auch auf das Postulat 2065.09 «Betreuung suchtmittelabhängiger Personen», das von Grossrätin Nicole Aeby-Egger eingereicht wurde und der Sorge angesichts der Alterung der Drogenabhängigen und des Wandels des Betreuungsbedarfs galt.

Abschliessend beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion.

Den 23. November 2010.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf S. xxff.

Motion M1102.10 Jean-Daniel Wicht (répartition des frais d'entretien des carrefours giratoires éditaires)¹

Réponse du Conseil d'Etat

Après un examen approfondi de la problématique de la répartition des frais d'assainissement et d'entretien des carrefours giratoires éditaires dans le canton, le Conseil d'Etat se détermine comme suit sur la motion.

1. Carrefours à caractère éditaire

Sont éditaires au sens de l'article 50a de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR), les carrefours, avec ou sans présélections, donnant accès à un hameau, un quartier, à une zone industrielle, sportive, commerciale. Les giratoires sont considérés comme des croisements au même niveau sans présélection.

Selon l'article 46 LR, les frais de construction et d'aménagement des routes cantonales sont à la charge de l'Etat à l'exception des travaux, ouvrages et installations qui ont un caractère éditaire, c'est-à-dire qui – par rapport aux besoins du trafic en général – sont provoqués, de façon prépondérante, par les besoins d'un équipement local.

Les frais découlant de travaux concernant des ouvrages éditaires ne sont pas portés au compte de la route, mais sont à la charge de la commune ou des tiers intéressés (art. 49 al. 3 LR).

2. Assainissement et entretien des carrefours éditaires

2.1 Assainissement

Par assainissement d'un carrefour, on entend en premier lieu la modification de sa géométrie ou de sa signalisation (art. 59 al. 1 LR), mais également les travaux de remise à neuf dans les limites existantes. Les travaux de réfection ou de remplacement du revêtement, de renforcement ponctuel de la chaussée, de réparation de bordures, de la canalisation et des grilles de récolte d'eaux pluviales sont considérés comme tels.

2.2 Entretien

On entend par entretien d'un carrefour principalement les travaux de voirie comprenant le balayage de la chaussée, le renouvellement des marquages, le nettoyage des canalisations, les soins apportés à la végétation ainsi que le service hivernal (déneigement). Ces travaux d'entretien d'exploitation sont effectués plusieurs fois par an par le Service d'entretien des routes cantonales.

¹ Déposée et développée le 16 juin 2010, BGC juin p. 1055.

3. Répartition des frais d'assainissement et d'entretien des giratoires édilitaires

3.1 Assainissement

Les frais d'assainissement des giratoires sont répartis entre l'Etat et la commune ou les tiers intéressés suivant l'article 25 al. 3 de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes, qui a la teneur suivante:

Art. 25 Croisement de routes

³ Sous réserve des dispositions de l'article 50a, les frais d'assainissement des croisements sont répartis entre les routes y accédant, en proportion du trafic de chaque branche ainsi que de l'augmentation de la sécurité et de l'amélioration dont chacune profite. Le règlement d'exécution (ReLR) précise les critères d'assainissement et de répartition des frais, y compris ceux de l'entretien.

Cette disposition consistant à répartir les frais d'assainissement d'un croisement en proportion du trafic de chaque branche ainsi que de l'augmentation de la sécurité et de l'amélioration dont chacune profite n'a jamais été appliquée pour elle-même, les critères déterminants trouvant leur application à l'article 61 al. 3 ReLR:

Art. 61 Répartition des frais d'assainissement

³ Pour les giratoires, les frais d'assainissement sont répartis comme suit:

- chaque route accédant au giratoire prend à sa charge les frais à l'intérieur de sa largeur de base, jusqu'au cercle extérieur du giratoire;
- tous les autres frais d'assainissement du giratoire sont répartis en parts égales entre chaque branche accédant au giratoire, à l'exclusion des frais purement édilitaires au sens de l'article 50a de la loi, notamment les frais d'embellissement (par exemple les plantations et la décoration).

L'interprétation de l'article 61 al. 3 let. b laisse parfois penser que les frais purement édilitaires sont uniquement les aménagements d'embellissement, tels que les plantations et la décoration, alors que c'est bien à la notion de carrefour édilitaire qu'il s'agit de considérer (ATA du 21 mai 1999, N° 2A 98 90, cause commune B. contre DTP).

3.2 Entretien

Les frais d'entretien des giratoires sont répartis entre l'Etat et la commune ou les tiers intéressés aux termes de l'article 76 LR, qui a la teneur suivante:

Art. 76 Croisements et jonctions des routes

¹ Sous réserve des dispositions de l'article 50a, les frais d'entretien des croisements se répartissent comme il suit:

- en cas de croisement au même niveau, ils sont à la charge de la route classée en catégorie supérieure pour la largeur de base de sa chaussée;

Pour les carrefours édilitaires, l'article 66 al. 3 ReLR s'applique également:

Art. 66 Travaux exécutés par les communes (art. 76 et 78 LR)

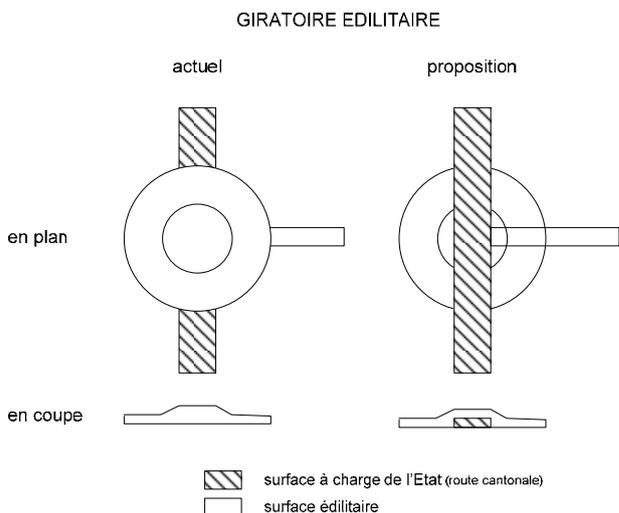
³ Sauf convention particulière, l'entretien des aménagements à caractère édilitaire au sens de l'article 50a LR, notamment les éléments d'embellissement, les plantations, les décorations et l'éclairage, est à la charge de la commune.

Dans le cas des giratoires édilitaires, là aussi, c'est bien la notion de carrefour édilitaire qu'il s'agit de considérer.

4. Appréciation

Le Conseil d'Etat partage l'avis du motionnaire selon lequel il y a lieu de tenir compte d'une plus équitable répartition des frais d'assainissement et d'entretien des carrefours giratoires édilitaires. Il rejette toutefois la proposition consistant à répartir ces frais en proportion du trafic de chaque branche ainsi que de l'augmentation de la sécurité et de l'amélioration dont chacune profite.

Le Conseil d'Etat est d'avis que des modifications de la loi sur les routes et de son règlement sont nécessaires afin d'uniformiser la pratique avec les carrefours sans giratoire. Il propose que les frais d'assainissement et d'entretien correspondant au ruban traversant le giratoire de la route cantonale, dans sa largeur de base, soient portés à la charge de l'Etat, tous les autres frais restant édilitaires.



Les conséquences financières pour l'Etat sont estimées à environ 30 000 francs par giratoire édilitaire assaini. A raison d'une moyenne de 2 à 3 giratoires édilitaires assainis par année, le montant complémentaire à la charge de l'Etat se monte à environ 60 000 à 100 000 francs.

5. Conclusions

Le Conseil d'Etat propose:

- a) d'accepter la motion en ce qui concerne la modification de la loi sur les routes pour tenir compte d'une plus équitable répartition des frais d'assainissement et d'entretien des carrefours giratoires édilitaires;
- b) de rejeter la motion pour ce qui est de la répartition des frais d'assainissement des carrefours proportionnelle aux charges de trafic.

Au cas où le Grand Conseil devait refuser ce fractionnement de la motion, le Conseil d'Etat proposerait le rejet de la motion dans son ensemble (art. 73 al. 2 in fine LGC).

Le 16 novembre 2010.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en pp. xx ss.

Motion M1102.10 Jean-Daniel Wicht (Kostenverteilung bei Kreiseln mit städtebaulichem Charakter)¹

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hat die Frage der Verteilung der Sanierungs- und Unterhaltskosten bei Kreiseln mit städtebaulichem Charakter eingehend geprüft und nimmt wie folgt Stellung:

1. Knoten mit städtebaulichem Charakter

Als Knoten mit städtebaulichem Charakter gelten nach Artikel 50a des Strassengesetzes vom 15. Dezember 1967 (StrG) Kreuzungen mit oder ohne Vorsortierungen, mit Zugang zu einem Weiler, einem Quartier, einer Industrie-, Gewerbe- oder Sportzone. Kreiseln sind höhengleiche Kreuzungen ohne Vorsortierungen.

Gemäss Artikel 46 StrG werden die Bau- und Gestaltungs-kosten für Kantonsstrassen vom Kanton getragen, mit Ausnahme von Arbeiten, Bauwerken und Anlagen, die städtebaulichen Charakter haben, das heisst jene, die in Bezug auf die Erfordernisse des allgemeinen Verkehrs vorwiegend durch die Erfordernisse einer örtlichen Erschliessung verursacht werden.

Die Kosten für Arbeiten, Bauten und Anlagen städtebaulichen Charakters fallen nicht zulasten der Strassenrechnung, sondern bleiben zulasten der Gemeinde oder der beteiligten Dritten (Art. 49 Abs. 3 StrG).

2. Sanierung und Unterhalt von Knoten mit städtebaulichem Charakter

2.1 Sanierung

Die Sanierung eines Knotens umfasst in erster Linie die Änderung seiner Geometrie oder der Signalisation (Art. 59 Abs. 1 StrG), aber auch Erneuerungsarbeiten

innerhalb der bestehenden Grenzen. Als Beispiele solcher Arbeiten seien die Ausbesserung oder der Ersatz des Belags, die punktuelle Verstärkung der Fahrbahn sowie die Reparatur der Randabschlüsse, der Kanalisation und der Gitter für die Strassenentwässerung erwähnt.

2.2 Unterhalt

Der Unterhalt von Knoten umfasst hauptsächlich die Reinigungsarbeiten (z. B. das Kehren der Fahrbahn), die Auffrischung der Markierungen, die Reinigung der Kanalisation, der Unterhalt der Grünzonen sowie der Winterdienst (Schneeräumung). Dieser betriebliche Unterhalt wird mehrere Male pro Jahr vom kantonalen Unterhaltsdienst ausgeführt.

3. Verteilung der Sanierungs- und Unterhaltskosten bei Kreiseln mit städtebaulichem Charakter

3.1 Sanierung

Die Sanierungskosten werden gemäss Artikel 25 Abs. 3 StrG zwischen Staat und Gemeinde bzw. betroffenen Dritten verteilt:

Art. 25 Strassenkreuzungen

³ *Unter Vorbehalt von Artikel 50a werden die Sanierungskosten von Kreuzungen im Verhältnis des Verkehrs jedes Armes sowie der jedem Arm zugute kommenden erhöhten Sicherheit und Verbesserung auf die zuführenden Strassen aufgeteilt. Das Ausführungsreglement [ARStrG] legt die Kriterien für die Sanierung und Kostenverteilung sowie für den Unterhalt fest.*

Diese Bestimmung, die die Aufteilung der Sanierungskosten von Kreuzungen im Verhältnis des Verkehrs jedes Armes sowie der jedem Arm zugute kommenden erhöhten Sicherheit und Verbesserung auf die zuführenden Strassen vorsieht, wird nie isoliert angewendet. Die massgebenden Kriterien werden in Artikel 61 Abs. 3 ARStrG ausgeführt:

Art. 61 Verteilung der Sanierungskosten

³ *Bei Kreiseln werden die Sanierungskosten wie folgt aufgeteilt:*

- a) *Die Kosten für Arbeiten innerhalb der Mindestbreite bis zum äusseren Kreis gehen zu Lasten der betreffenden Strasse.*
- b) *Die übrigen Sanierungskosten des Kreisels werden zu gleichen Teilen auf jeden Arm des Kreisels verteilt; ausgenommen sind die Kosten für die rein städtebaulichen Arbeiten im Sinne von Artikel 50a StrG, namentlich die Kosten für die Verschönerung (z. B. Pflanzungen und Ausschmückung).*

Beim Lesen von Artikel 61 Abs. 3 Bst. b könnte der Eindruck entstehen, dass einzig die Verschönerung (Pflanzungen und Ausschmückung) unter die Kosten für städtebauliche Arbeiten fallen. Massgebend ist jedoch der Knoten mit städtebaulichem Charakter als

¹ Eingereicht und begründet am 16. Juni 2010, TGR Juni S. 1055.

Ganzes (VGE vom 21. Mai 1999, Nr. 2A 98 90, B. gegen die Baudirektion).

3.2 Unterhalt

Die Unterhaltskosten bei Kreiseln werden nach Artikel 76 StrG zwischen Staat und Gemeinde bzw. betroffenen Dritten aufgeteilt:

Art. 76 Kreuzungen und Anschlüsse von Strassen

¹ Unter Vorbehalt von Artikel 50a werden die Unterhaltskosten der Kreuzungen wie folgt verteilt:

a) bei höhengleicher Kreuzung fallen die Kosten für die Grundbreite ihrer Fahrbahn zu Lasten der höher eingeteilten Strasse;

Bei Knoten mit städtebaulichem Charakter findet zudem Artikel 66 Abs. 3 ARStrG Anwendung:

Art. 66 Durch die Gemeinde ausgeführte Arbeiten (Art. 76 und 78 StrG)

³ Unter Vorbehalt besonderer Vereinbarungen ist der Unterhalt der städtebaulichen Anlagen nach Artikel 50a StrG, namentlich die Verschönerungselemente, die Anpflanzungen, die Dekorationen und die Beleuchtung, von der Gemeinde zu tragen.

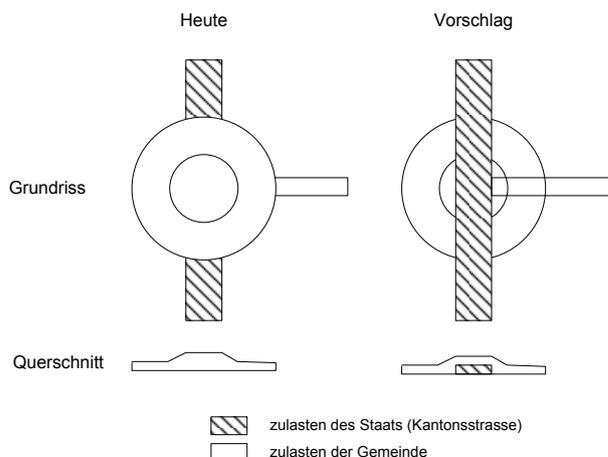
Bei Kreiseln mit städtebaulichem Charakter muss auch hier der Begriff des Knotens mit städtebaulichem Charakter betrachtet werden.

4. Bewertung

Der Staatsrat ist wie der Motionär der Meinung, dass die Verteilung der Sanierungs- und Unterhaltskosten bei Kreiseln mit städtebaulichem Charakter angemessener ausgestaltet werden muss. Er ist jedoch gegen eine Aufteilung im Verhältnis des Verkehrs jedes Armes sowie der jedem Arm zugute kommenden erhöhten Sicherheit und Verbesserung auf die zuführenden Strassen.

Der Staatsrat erachtet eine Änderung des Strassengesetzes und seines Ausführungsreglements als nötig, um eine Gleichbehandlung mit den Knoten ohne Kreiseln herbeizuführen. Er schlägt somit vor, dass die Sanierungs- und Unterhaltskosten für den Streifen, der den Kreiseln quert, innerhalb dessen Mindestbreite künftig vom Staat getragen werden. Alle übrigen Kosten bleiben städtebaulich.

Kreisel mit städtebaulichem Charakter



Die finanziellen Folgen für den Staat werden auf rund 30 000 Franken je Kreiseln geschätzt. Bei 2 bis 3 Kreiseln mit städtebaulichem Charakter, die durchschnittlich pro Jahr saniert werden, ergibt dies einen zusätzlichen Betrag zu Lasten des Staats von 60 000 bis 100 000 Franken.

5. Schlussfolgerung

Der Staatsrat schlägt dem Grossen Rat vor:

- die Motion in Bezug auf die Änderung des Strassengesetzes für eine angemessenere Verteilung der Sanierungs- und Unterhaltskosten bei Kreiseln mit städtebaulichem Charakter anzunehmen;
- die Verteilung der Sanierungskosten für Knoten im Verhältnis zum Verkehr jedoch abzulehnen.

Ist der Grosse Rat gegen eine Aufteilung der Motion, so schlägt der Staatsrat ihm vor, die Motion als Ganzes abzulehnen (Art. 73 Abs. 2 in fine GRG).

Den 16. November 2010.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf S. xxff.

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

Réponse du Conseil d'Etat

Comme mentionné dans le développement du mandat, la majorité des factures sont payées par l'Etat dans le délai de 30 jours.

¹ Déposé et développé le 16 juin 2010, BGC juin p. 1058.

Dans le domaine de la construction la situation est quelque peu différente. En effet, pour la réalisation de projets importants, l'Etat de Fribourg fait appel à des mandataires de la construction. Dans les conditions des marchés données par le Maître de l'ouvrage, les modalités de paiement sont clairement spécifiées, notamment les délais qui sont fixés à 60 jours et qui courent dès la réception de la facture d'entreprise chez le maître de l'ouvrage. Cette dernière doit en effet ensuite être validée par le mandataire responsable de la direction locale des travaux (DLT) et après par la direction générale des travaux (DGT, interne à l'Etat) qui libère la facture et la transmet à la comptabilité pour paiement.

A noter que si, avant l'émission de la facture par l'entreprise, cette dernière et la DLT réalisent des métrés contradictoires (art. 142 SIA 118: *La direction des travaux et l'entrepreneur procèdent régulièrement ensemble aux métrés, si possible dans les trente jours; ils en reconnaissent l'exactitude dans les attachements*), alors la validation par la DLT après l'émission de la facture n'est plus qu'un contrôle formel. La pratique démontre toutefois que les métrés sont souvent réalisés par l'entreprise seule, qui émet une facture sur cette base. La DLT doit ensuite consacrer plus de temps à comprendre et à analyser les métrés.

Sur le principe, le Conseil d'Etat est favorable à prévoir un délai de paiement à 30 jours pour les factures du domaine de la construction. Pour les projets complexes cependant et à l'instar de la pratique de l'Office fédéral des routes, le Conseil d'Etat prévoit un délai de paiement à 45 jours. Les Services appliqueront en outre strictement les conditions du marché, notamment l'article 142 SIA 118, qui prévoit explicitement que la facture ait été réalisée sur la base des métrés contradictoires.

En conclusion le Conseil d'Etat vous propose d'accepter le mandat dans le sens des propositions qui précèdent.

Le 26 octobre 2010.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce mandat figurent en pp. xx ss.

**Auftrag MA4018.10 Jean-Daniel Wicht/
Claudia Cotting/René Kolly/Pascal Kuenlin/
Yvan Hunziker/Jacques Vial/Jean-Pierre
Siggen/Nadine Gobet/Nadia Savary/
Joe Genoud
(Zahlungsfristen bei Bauleistungen)¹**

Antwort des Staatsrats

Wie bereits in der Begründung des Auftrags erwähnt, begleicht der Staat die Mehrheit der Rechnungen innerhalb von 30 Tagen.

¹ Eingereicht und begründet am 16. Juni 2010, TGR Juni S. 1058.

Im Bereich der Bauaufträge ist die Situation eine andere: Für die Verwirklichung grosser Vorhaben beauftragt der Staat Bauunternehmen und andere Auftragnehmer. In den Bedingungen zum Auftrag, die vom Bauherrn ausgearbeitet werden, sind die Zahlungsbedingungen und namentlich die Zahlungsfristen (60 Tage ab Empfang beim Bauherrn der Rechnungen) jeweils eindeutig festgelegt. Die Rechnungen müssen nach deren Ausstellung vom Auftragnehmer, der für die örtliche Bauleitung (öBL) zuständig ist, und von der Oberbauleitung (OBL, verwaltungsintern) validiert werden, bevor sie dann an die Buchhaltung zur Begleichung weitergeleitet werden.

Haben das Unternehmen und die öBL die Ausmasse vor der Ausstellung der Rechnung ermittelt (Art. 142 SIA 118: *Bauleitung und Unternehmen ermitteln gemeinsam, fortlaufend und zeitgerecht, möglichst innert Monatsfrist, die Ausmasse und anerkennen sie gegenseitig in den Massurkunden.*) ist die Validierung der ausgestellten Rechnung durch die öBL lediglich eine Formsache. In der Praxis werden die Ausmasse jedoch häufig einzig vom Unternehmen ermittelt, das dann die Rechnung auf dieser Grundlage erstellt. Als Folge davon braucht die öBL mehr Zeit, um die Ausmasse zu prüfen.

Grundsätzlich ist der Staatsrat damit einverstanden, eine Zahlungsfrist von 30 Tagen auch bei Bauleistungen anzuweisen. Bei komplexen Projekten will der Staatsrat aber nach dem Vorbild des Bundesamts für Strassen eine Zahlungsfrist von 45 Tagen vorsehen. Ausserdem werden die Dienststellen die Vorgaben von Artikel 142 der SIA-Norm 118, der ausdrücklich vorsieht, dass die Rechnung auf der Grundlage der von beiden Parteien ermittelten Ausmasse erstellt wird, strikt anwenden.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat, den Auftrag gemäss Ausführungen anzunehmen.

Den 26. Oktober 2010.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Auftrags befinden sich auf S. xxff.

**Postulat P2067.10 Benoît Rey/Pierre
Mauron
(caisse maladie unique)²**

Réponse du Conseil d'Etat

Tout comme les députés signataires, le Conseil d'Etat constate que le système actuel de caisses-maladie instauré par la loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal) n'est pas entièrement satisfaisant. Près de quinze ans après son introduction, de nombreux problèmes, comme la chasse aux bons risques, persistent.

² Déposé et développé le 2 février 2010, BGC février p. 192.

Sur la question de savoir si le remplacement du système actuel par un système de caisse unique est la solution idéale au problème, les avis divergent fortement.

La Conférence suisse des directrices et directeurs de la santé (CDS) s'est penchée sur la solution de la caisse unique lors de son assemblée plénière des 27 et 28 mai 2010 sans qu'aucun consensus n'ait pu être dégagé à ce sujet. On peut néanmoins relever une certaine convergence entre les cantons sur le fait qu'ils devraient pouvoir librement décider d'instaurer une caisse unique sur leur territoire. La CDS poursuit ses travaux d'analyse concernant les modèles de caisses de santé régionales, cantonales et intercantionales. De leur côté, les cantons de la «GDK-Ost» (Conférence régionale des cantons de Suisse orientale et de la Principauté de Liechtenstein) ont mandaté le «Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie (WIG)» pour mener une étude scientifique sur les avantages et les inconvénients liés à l'introduction d'un système de caisse-maladie unique cantonale ou régionale par rapport à la situation actuelle. Si le modèle de la caisse unique s'avérait supérieur au système actuel, le WIG devrait également analyser les modifications légales fédérales, voire constitutionnelles, qu'un tel changement de système impliquerait. Les résultats sont attendus pour la fin 2010.

La Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) quant à elle a décidé d'attendre le rapport du WIG avant de confier éventuellement au Groupement latin des assurances sociales (GLAS) un mandat de recherche concernant la caisse-maladie unique. Le GLAS avait rédigé un premier rapport à ce sujet en 2003 déjà; ce rapport mettait en exergue une série d'avantages comme d'inconvénients et de problèmes liés à la mise en place d'un système de caisse unique.

L'introduction d'un système de caisse-maladie unique cantonal/régional ou suisse représenterait un changement fondamental du système de la LAMal aux nombreuses inconnues. Il est par conséquent indispensable d'évaluer soigneusement et au mieux les avantages liés à un changement aussi fondamental, mais aussi les inconvénients et les inconnues qui sont actuellement moins bien cernés, avant de prendre des décisions et afin d'éviter par la suite de mauvaises surprises, voire le recours à des décisions judiciaires. Il est en particulier indispensable d'évaluer les coûts qui seraient liés à un éventuel passage au nouveau modèle pour décider, même, la réalisation d'un essai ou d'une phase test. L'étude du WIG devrait faire la lumière sur un certain nombre de ces aspects, tout comme une éventuelle étude complémentaire du GLAS.

Il est par ailleurs important de mentionner ici que le Conseil Fédéral a mandaté le Département Fédéral de l'Intérieur d'élaborer et de mettre en œuvre diverses mesures visant à renforcer la surveillance sur les assureurs-maladie, mesures qui devraient en définitive permettre d'aboutir à des primes qui correspondent aux coûts de la santé cantonaux. La pression constante que les cantons exercent depuis des années sur l'Office fédéral de la santé publique dans le cadre de la procédure d'approbation des primes de l'assurance obligatoire

des soins dans ce sens n'est vraisemblablement pas étrangère à cette évolution. Ces mesures nécessitent une révision de la LAMal et de l'ordonnance y relative qui devraient être mises en consultation à la fin de cette année encore.

Aussi, le Conseil d'Etat ne désire-t-il pas, en l'état, prendre position en faveur ou contre la caisse-maladie unique. Il souhaite attendre les résultats des études mentionnées plus haut, mais aussi le nouveau projet de révision de la LAMal avant d'analyser en profondeur les questions des députés. En effet, il importe de vérifier s'il existe des solutions qui permettent de supprimer, voire d'atténuer suffisamment les inconvénients du système actuel, sans le changer fondamentalement. Sur la base de ces éléments, il sera en mesure de formuler des propositions plus circonstanciées.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter ce postulat, tout en demandant que le rapport y relatif puisse être présenté une fois connus non seulement les conclusions du rapport du WIG, mais aussi celles d'un éventuel rapport complémentaire du GLAS ainsi que le nouveau projet de révision de la LAMal.

Le 16 novembre 2010.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat figurent en pp. xx ss.

Postulat P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (Einheitskrankenkasse)¹

Antwort des Staatsrates

Genauso wie die unterzeichnenden Grossräte, so stellt auch der Staatsrat fest, dass das derzeitige Krankenkassensystem nach Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) keine vollständig zufriedenstellende Lösung darstellt. Auch knapp 15 Jahre nach seiner Einführung konnten zahlreiche Probleme – wie die Jagd nach guten Risiken – noch immer nicht gelöst werden.

In Bezug darauf, ob ein Ersatz des derzeitigen Systems durch ein System der Einheitskasse die ideale Lösung für dieses Problem ist, gehen die Meinungen stark auseinander.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hat sich anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 27. und 28. Mai 2010 mit der Frage der Einheitskasse beschäftigt, konnte jedoch diesbezüglich keinen Konsens finden. Nichtsdestotrotz ist unter den Kantonen eine gewisse Konvergenz spürbar, wenn es darum geht, dass sie frei über die Einführung einer Einheitskasse auf ihrem Gebiet sollen bestimmen können. Die GDK führt ihre Analysearbeiten im Zusammenhang mit den regionalen, kantonalen und interkantonalen

¹ Eingereicht und begründet am 2. Februar 2010, TGR Februar S. 192.

Gesundheitskassenmodellen weiter. Die Kantone der GDK-Ost (Regionalkonferenz der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein) haben ihrerseits das Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie (WIG) beauftragt, eine Vergleichsstudie über die Vor- und Nachteile einer Einführung eines kantonalen oder regionalen Einheitskassensystems durchzuführen. Sollte das Modell der Einheitskasse besser abschneiden als das jetzige, so wird das WIG auch die bundes- oder gar verfassungsrechtlichen Änderungen prüfen, die ein solcher Systemwechsel beinhalten würde. Die Ergebnisse der Studie sollten Ende 2010 vorliegen.

Die «Conférence latine des affaires sanitaires et sociales» (CLASS) wiederum hat beschlossen, den Bericht des WIG abzuwarten, bevor sie dem «Groupement latin des assurances sociales» (GLAS) allenfalls ein Forschungsmandat in Zusammenhang mit der Einheitskrankenkasse erteilt. Das GLAS hat bereits im 2003 einen ersten Bericht zu diesem Thema verfasst; dieser Bericht hob sowohl eine Reihe von Vorteilen als auch Nachteilen und Problemen in Zusammenhang mit der Umsetzung eines solchen Systems hervor.

Die Einführung einer Einheitskrankenkasse auf kantonaler/regionaler oder gesamtschweizerischer Ebene würde im KVG-System eine tiefgreifende Veränderung mit zahlreichen Unbekannten darstellen. Folglich ist es unerlässlich, nicht nur die Vorteile, die mit einem derart radikalen Wechsel einhergehen, sondern auch die Nachteile und die Unbekannten, die derzeit nicht so gut eingeschätzt werden können, eingehend und bestmöglich zu prüfen, bevor irgendein Entschluss gefällt wird. So sollten in der Folge auch böse Überraschungen oder gar das Zurückgreifen auf Gerichtsentscheide vermieden werden können. Dabei ist es vor allem notwendig, die Kosten einzuschätzen, die mit einem möglichen Wechsel hin zum neuen Modell einhergehen, auch um die Durchführung eines Probelaufs oder einer Testphase zu beschliessen. Die Studie des WIG, wie auch eine allfällige Zusatzstudie des GLAS, sollten Licht in einige dieser Aspekte bringen.

Es ist ausserdem wichtig zu erwähnen, dass der Bundesrat dem Eidgenössischen Departement des Innern den Auftrag erteilt hat, verschiedene Massnahmen für eine stärkere Überwachung der Krankenversicherer zu erarbeiten und umzusetzen; anhand dieser Massnahmen sollte es schlussendlich möglich sein, Prämien zu erhalten, die den kantonalen Gesundheitskosten entsprechen. Der kontinuierliche Druck, den die Kantone in diesem Sinne im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung schon seit Jahren auf das Bundesamt für Gesundheit ausüben, ist offensichtlich nicht ganz unschuldig an dieser Entwicklung. Für die besagten Massnahmen ist eine Revision des KVG und der dazugehörigen Verordnung nötig; die entsprechende Vernehmlassung soll noch vor Jahresende starten.

Der Staatsrat möchte daher zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht Stellung für oder gegen die Einheitskrankenkasse beziehen. Er möchte die Ergebnisse der zuvor

erwähnten Studien und die neuen KVG-Revisionsprojekte abwarten, bevor er die Fragen der Grossräte eingehend analysiert. Es muss überprüft werden, ob es Lösungen gibt, mit denen die Nachteile des derzeitigen Systems auch ohne eine grundlegende Änderung beseitigt oder allenfalls abgeschwächt werden könnten. Auf Grundlage dessen wird er dann in der Lage sein, ausführlichere Vorschläge abzuliefern.

Abschliessend beantragt der Staatsrat die Annahme des Postulats, bittet jedoch darum, den entsprechenden Bericht vorweisen zu können, nachdem die Ergebnisse aus dem Bericht des WIG wie auch diejenigen aus einem allfälligen ergänzenden Bericht des GLAS und das neue KVG-Revisionsprojekt vorliegen.

Den 16. November 2010.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats befinden sich auf S. xxff.

Postulat P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach

(raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins)¹

Réponse du Conseil d'Etat

La question des implications relatives à l'introduction du réseau express régional fribourgeois sur la desserte des différents réseaux de transports publics et celle des régions périphériques est très importante. Une bonne coordination des offres de transports publics à tous les niveaux (au sein des agglomérations, entre les agglomérations/chefs-lieux et les localités périphériques de même que vers les cantons voisins) est indispensable pour avoir un système de transports publics attractif et cohérent.

Il y a lieu toutefois de préciser que cette question est traitée dans le cadre du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat P2015.07 Charly Haenni concernant l'application de l'article 78 de la Constitution cantonale, la politique intercantonale des transports et la desserte des régions périphériques. Ce rapport, dont la publication est prévue pour le début de l'année 2011, n'était ainsi pas disponible au moment du dépôt et du développement du postulat.

La réalisation du réseau express régional fribourgeois répond à la nécessité de mettre en place un système performant de transports publics qui permette d'absorber la hausse de demande attendue. Le RER FR découle directement de l'application de l'article 78 de la Constitution, de la loi sur les transports et du plan cantonal des transports. Son introduction est prévue en deux étapes et se présente comme suit:

¹ Déposé et développé le 21 mai 2010, BGC juin p. 879.

RER FR – 1^{re} étape

- a) Mise en place progressive d'une nouvelle liaison ferroviaire rapide Bulle–Romont–Fribourg–Berne à la cadence semi-horaire (changement horaire de décembre 2011) et une nouvelle ligne de bus Bulle–Romont en remplacement du train régional.
- b) Mise en service de la nouvelle halte de St-Léonard (changement horaire de décembre 2012).

RER 2^e étape (réalisation jusqu'en 2014)

Mise en place de l'offre régionale à la cadence systématique à 30 minutes sur les lignes régionales conduisant à Fribourg, notamment les lignes Fribourg–Payerne–Estavayer-le-Lac–Yverdon et Fribourg–Morat–Neuchâtel/Kerzers.

Le RER FR a été conçu afin de desservir tous les districts et les centres régionaux de façon équilibrée et efficace. Les lignes du futur RER FR représentent environ la moitié des déplacements. Elles correspondent à l'ossature principale du réseau de transports publics sur laquelle se grefferont les dessertes régionales et locales selon le principe d'une chaîne continue de transports. Il est d'ores et déjà prévu d'adapter les lignes de bus en fonction des modifications générées par la mise en œuvre du RER FR. Dans les agglomérations, il appartient aux communautés régionales de transport (Agglo de Fribourg, MOBUL), en collaboration avec le Service des transports, de définir l'offre de transport public.

S'agissant des régions situées en bordure des limites cantonales, il y a lieu de rappeler ici les dispositions existantes dans la législation fribourgeoise et le plan cantonal des transports. Celles-ci permettent notamment de traiter le problème des déplacements inter-cantonaux. En ce qui concerne les aspects tarifaires, des accords ont déjà été conclus entre Frimobil et les communautés tarifaires vaudoise et bernoise. Il est par ailleurs à relever que la communauté tarifaire fribourgeoise Frimobil ne s'arrête pas aux frontières cantonales et couvre une partie de la Broye vaudoise. Pour ce qui est des offres en direction de Lausanne, une offre simplifiée existe déjà, combinant le trajet au départ de certaines localités fribourgeoises (Châtel-St-Denis, Romont, etc.) et les déplacements à l'intérieur des zones centrales (Lausanne, Morges) de Mobilis.

En conclusion, le Conseil d'Etat est d'accord de donner suite au souhait exprimé par les députés Rime et Marbach. Il l'intégrera dans son rapport relatif au postulat 2015.07 Charly Haenni et vous propose donc d'accepter ce postulat.

Le 26 octobre 2010.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat figurent en pp. xx ss.

Postulat P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach

(S-Bahnnetz-Anschluss für entfernte Ortschaften, in den Agglomerationen und Vereinbarungen mit den Nachbarkantonen)¹

Antwort des Staatsrats

Die Frage, welchen Einfluss die Einführung des Freiburger Regio-S-Bahnnetzes auf die Bedienung der verschiedenen öffentlichen Verkehrsnetze und die Erschliessung der Randregionen hat, ist sehr wichtig. Eine gute Koordination des öffentlichen Verkehrsangebots auf allen Ebenen (innerhalb der Agglomerationen, zwischen den Agglomerationen/Hauptorten und den entfernten Ortschaften sowie in Richtung der Nachbarkantone) ist unerlässlich, um ein attraktives und kohärentes öffentliches Verkehrssystem zu erhalten.

Diese Frage wird jedoch bereits im Rahmen des Berichts behandelt, den der Staatsrat dem Grosse Rat zum Postulat P2015.07 Charly Haenni über die Anwendung von Artikel 78 der Kantonsverfassung, die interkantonale Verkehrspolitik und die Bedienung der Randregionen vorlegen wird. Dieser Bericht war noch nicht verfügbar, als dieses Postulat eingereicht und begründet wurde, denn seine Veröffentlichung ist auf Anfang des Jahres 2011 vorgesehen.

Die Einführung eines Freiburger S-Bahnnetzes entspricht der Notwendigkeit, ein leistungsfähiges öffentliches Verkehrssystem anzubieten, das es ermöglicht, auf die erwartete Nachfragesteigerung einzugehen. Das S-Bahn-FR-Projekt ist direkt auf die Anwendung von Artikel 78 der Kantonsverfassung, des Verkehrsgesetzes und des kantonalen Verkehrsplans zurückzuführen. Die S-Bahn wird voraussichtlich in zwei Etappen eingeführt werden, die wie folgt aussehen:

S-Bahn FR – 1. Etappe

- a) Schrittweise Einführung einer neuen Schnellverbindung Bulle–Romont–Freiburg–Bern mit der Bahn im Halbstundentakt (auf den Fahrplanwechsel vom Dezember 2011) und neue Buslinie Bulle–Romont anstelle des Regionalzugs;
- b) Inbetriebnahme der neuen Bahnhaltestelle St-Léonard (auf den Fahrplanwechsel vom Dezember 2012).

S-Bahn FR – 2. Etappe (Realisierung bis 2014)

Einführung des durchgehenden Halbstundentakts auf allen regionalen Linien nach Freiburg, insbesondere den Linien Freiburg–Payerne–Estavayer-le-Lac–Yverdon und Freiburg–Murten–Neuenburg/Kerzers.

Das S-Bahn-Projekt ist so aufgebaut, dass alle Bezirke und regionalen Zentren gleichermaßen effizient bedient werden. Das Streckennetz der künftigen S-Bahn FR wird etwa die Hälfte der Wege decken. Es ist das

¹ Eingereicht und begründet am 21. Mai 2010, TGR Juni S. 879.

Rückgrat des öffentlichen Verkehrsnetzes, auf dem die Erschliessung der Regionen und Ortschaften zur Vervollständigung der Transportkette aufbaut. Die Buslinien werden an die Änderungen angepasst werden, die durch die Einführung der S-Bahn FR verursacht werden. In den Agglomerationen sind die regionalen Verkehrsverbände (Agglo Freiburg und MOBUL) in Zusammenarbeit mit dem Amt für Verkehr und Energie dafür zuständig, das öffentliche Verkehrsangebot zu definieren.

Für die Regionen an den Kantonsgrenzen sind in der Freiburger Gesetzgebung und im kantonalen Verkehrsplan besondere Bestimmungen vorgesehen. Diese erlauben es insbesondere, Fragen im Zusammenhang mit den Strecken zu regeln, die über die Kantonsgrenzen hinauslaufen. Hinsichtlich der Tarife wurden bereits Vereinbarungen zwischen Frimobil und den Waadtländer und Berner Tarifverbänden getroffen. Erwähnenswert ist ferner, dass der Freiburger Tarifverbund Frimobil nicht an den Kantonsgrenzen Halt macht, sondern auch einen Teil der Waadtländer Broye abdeckt. Für Fahrten Richtung Lausanne gibt es bereits ein vereinfachtes Angebot, das ab bestimmten Freiburger Ortschaften (Châtel-St-Denis, Romont usw.) für Fahrten in die zentralen Zonen von Mobilis (Lausanne, Morges) gilt.

Der Staatsrat ist folglich bereit, den Wünschen der Grossräte Rime und Marbach zu entsprechen. Er wird das Postulat in seinem Bericht zum Postulat 2015.07 Charly Haenni berücksichtigen und beantragt Ihnen, dieses Postulat erheblich zu erklären.

Den 26. Oktober 2010.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats befinden sich auf S. xxff.

Postulat P2074.10 Daniel de Roche/Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg)¹

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des députés quant au maintien de la paix et de la liberté religieuses entre les différentes communautés qui sont présentes dans le canton de Fribourg. Cette question touche aussi bien les citoyens et citoyennes suisses que la population migrante. Depuis plusieurs années, le Gouvernement cantonal poursuit une politique active d'intégration, basée sur la réciprocité des droits et des devoirs des populations suisse et migrante, sur le pragmatisme des actions réalisées et la proximité du terrain. Le défi n° 3 du Programme gouvernemental de la législature 2007–2011 insiste sur cet aspect, tout comme le Schéma

directeur cantonal et le plan d'actions pour l'intégration des migrants et migrantes.

Dans ce sens, des mesures et des actions ont d'ores et déjà été entreprises par le Conseil d'Etat pour intégrer les différentes communautés en collaboration notamment avec la Commission cantonale pour l'intégration des migrants et contre le racisme, chargée de coordonner la politique d'intégration du canton. La question des aumôneries a également fait l'objet d'une vaste étude. Une réglementation et des conventions ont été établies en application de la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat.

Enfin, à noter la publication récente de la brochure «*Diversité religieuse et culturelle à l'école*» qui comprend des recommandations à l'usage des autorités scolaires et du corps enseignant en matière de gestion de la diversité religieuse et culturelle dans le cadre scolaire.

2. Cela étant, le Conseil d'Etat estime qu'au vu de l'évolution récente de la pratique et de la diversité religieuse, les pistes de réflexion proposées par les députés Daniel de Roche et Laurent Thévoz sont pertinentes. Il y aura lieu d'ajouter que l'étude qui sera faite devra mettre l'accent à la fois sur la connaissance des différentes religions et de la pratique culturelle et leur harmonisation avec l'ordre juridique suisse.
3. Au vu de ces quelques considérations, il apparaît que les nombreuses questions posées par les deux intervenants méritent, principalement sous l'angle de la cohérence sociale, des réponses approfondies et adéquates, qui pourront être apportées dans un rapport circonstancié.

Le Conseil d'Etat propose ainsi d'accepter ce postulat.

Le 8 novembre 2010.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat figurent en pp. xx ss.

Postulat P2074.10 Daniel de Roche/Laurent Thévoz (Verhältnis zwischen den Religionsgemeinschaften im Kanton Freiburg)²

Antwort des Staatsrats

1. Der Staatsrat teilt die Sorge der Grossräte um die Erhaltung des Religionsfriedens zwischen den verschiedenen, im Kanton Freiburg anwesenden Religionsgemeinschaften und zur Erhaltung der Religionsfreiheit. Diese Frage betrifft sowohl Schweizerinnen und Schweizer als auch Migrantinnen und Migranten. Seit mehreren Jahren verfolgt der Staatsrat eine aktive Integrationspolitik, gestützt auf die Anerkennung der gegenseitigen Rechte und Pflich-

¹ Déposé et développé le 21 mai 2010, BGC Mai p. 880.

² Eingereicht und begründet am 21. Mai 2010, TGR Mai S. 880.

ten des Schweizer Volkes einerseits und der Migrantinnen und Migranten andererseits, auf konkrete Aktionen und auf die Nähe zur Bevölkerung. Die Herausforderung Nr. 3 des Regierungsprogramms für die Legislaturperiode 2007–2011 wie auch das kantonale Leitbild und der Aktionsplan für die Integration der Migrantinnen und Migranten betonen diesen Aspekt.

In diesem Sinne hat der Staatsrat bereits Massnahmen ergriffen und Aktionen zur Integration der verschiedenen Gemeinschaften durchgeführt, insbesondere in Zusammenarbeit mit der kantonalen Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus, die für die Koordination der kantonalen Integrationspolitik zuständig ist. Auch die Frage der Seelsorge war Gegenstand einer umfangreichen Studie. Gestützt auf das Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat wurden eine Gesetzgebung und Vereinbarungen ausgearbeitet.

Schliesslich sei auf den vor Kurzem veröffentlichten Leitfaden «*Religiöse und kulturelle Vielfalt in der Schule*» hingewiesen. Dieser enthält Empfehlungen für die Schulbehörden und den Lehrkörper bezüglich des Umgangs mit der religiösen und kulturellen Vielfalt in der Schule.

2. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die von den Grossräten Daniel de Roche und Laurent Thévoz vorgeschlagenen Denksätze in Anbetracht der neueren Entwicklung der religiösen Vielfalt und der Religionsausübung stichhaltig sind. In der Studie, die durchgeführt wird, soll der Akzent sowohl auf die Kenntnis der verschiedenen Religionen als auch auf den Kultus und die Übereinstimmung mit der schweizerischen Rechtsordnung gesetzt werden.
3. Angesichts dieser Erwägungen zeigt es sich, dass die zahlreichen von den beiden Postulaten aufgeworfenen Fragen, vor allem unter dem Blickwinkel des gesellschaftlichen Zusammenhalts, ausführliche und angemessene Antworten verdienen, die in einem detaillierten Bericht ausgearbeitet werden sollen.

Der Staatsrat beantragt daher die Annahme dieses Postulats.

Den 8. November 2010.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats/dieser Motion befinden sich auf S. xxff.

Postulat P2077.10 Eric Menoud/Jean-Louis Romanens (étude et proposition quant à l'organisation et l'avenir des transports publics, au profit des trois districts du sud du canton)¹

Réponse du Conseil d'Etat

Les districts de la Gruyère, de la Veveyse et de la Glâne ont connu ces dernières années une hausse significative de leur population et des emplois. Afin d'améliorer l'attractivité des transports publics, en particulier ferroviaires, le Conseil d'Etat a décidé de mettre en œuvre le réseau express régional fribourgeois dont la mise en service est prévue en deux étapes. La première étape comprend la mise en place de la nouvelle liaison ferroviaire rapide Bulle–Romont–Fribourg–Berne. Cette nouvelle ligne ferroviaire entraînera la suppression de l'actuelle ligne de bus passant par l'autoroute. La liaison ferroviaire omnibus Bulle–Romont sera remplacée par une nouvelle ligne de bus régional qui assurera une meilleure desserte des différentes localités et également de meilleures correspondances, surtout pour les voyageurs en direction de Lausanne.

Les lignes du futur RER FR représentent l'ossature principale du réseau de transports publics sur laquelle se grefferont les dessertes régionales et locales selon le principe d'une chaîne continue de transports. Il est d'ores et déjà prévu d'adapter les lignes de bus en fonction des modifications générées par la mise en place du RER FR. La planification est déjà en cours sous la responsabilité du Service des transports et de l'énergie (STE). Dans l'agglomération bulloise, cette offre sera définie par la communauté régionale de transports MOBUL en collaboration avec le STE.

Les deux étapes du développement du RER FR telles que définies jusqu'ici ne constituent pas une fin en soi. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs reconnu puisqu'il a déjà chargé la Direction de l'économie et de l'emploi d'étudier la faisabilité et l'opportunité d'une amélioration significative de la desserte sur la ligne de chemin de fer à voie étroite Bulle–Châtel–St-Denis–Palézieux (introduction d'une liaison rapide). D'autres réflexions sont également en cours dans le cadre des différents projets d'horaires nationaux (projet ZEB, RAIL 2030).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est d'avis que le chemin de fer et l'autobus ont chacun leurs avantages respectifs. Il est vrai que le train présente de meilleurs résultats en termes de sécurité, de ponctualité et de confort pour les passagers. En outre, il provoque moins de coûts externes par voyageurs-kilomètre notamment parce qu'il est destiné à transporter un nombre élevé de personnes entre des localités densément peuplées. Toutefois, l'autobus reste un moyen de transport public indispensable, surtout dans des régions plus faiblement peuplées. Suivant le nombre de personnes à transporter, il peut ainsi être le moyen de transport énergétiquement le plus efficace.

¹ Déposé et développé le 18 juin 2010, BGC juin p. 1060.

Contrairement aux apparences, le remplacement de la ligne ferroviaire omnibus Bulle–Romont par une nouvelle ligne de bus régional ne constitue pas un abandon du train par rapport au bus. Globalement, davantage de trains vont circuler entre Bulle et Romont. Cette dynamique va renforcer cette ligne que la Confédération voulait déclasser dans un possible réseau secondaire il y a quelques années. En outre, la liaison directe par bus Bulle–Fribourg via l'autoroute sera supprimée. Il y aura ainsi de manière générale plus de trains et moins d'autobus à partir de décembre 2011.

La politique cantonale en matière de transports publics vise à desservir tous les districts et les centres régionaux de manière efficace et équilibrée. Il n'y a pas lieu de mettre ici en concurrence les projets évoqués pour l'agglomération de Fribourg qui doivent encore montrer leur utilité et les projets des autres régions du canton. Il n'est non plus question d'abandonner les régions rurales au profit des villes. Dans le cadre des mesures d'économie proposées par le Conseil fédéral dans son programme de consolidation 2012/13, le Conseil d'Etat s'est opposé au transfert de charges vers les cantons et a demandé à ce que la Confédération continue d'assurer sa part au financement dans les transports publics régionaux. A noter que les transports publics ne pourront jouer pleinement leur rôle qu'avec un développement coordonné de l'aménagement du territoire.

Compte tenu des travaux de planification en cours, le Conseil d'Etat présentera sa vision en matière de transports publics ainsi que les options qu'il entend prendre pour la concrétiser.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération ce postulat. Il transmettra au Grand Conseil le rapport y relatif dans le délai légal.

Le 2 novembre 2010.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat figurent en pp. xx ss.

Postulat P2077.10 Eric Menoud/Jean-Louis Romanens (Studie mit Vorschlägen zur Organisation und zur Zukunft des öffentlichen Verkehrs für die drei Bezirke im südlichen Kantonsteil)¹

Antwort des Staatsrats

Der Greyerzbezirk, der Vivisbachbezirk und der Glanebezirk haben in den letzten Jahren einen starken Bevölkerungs- und Beschäftigungszuwachs verzeichnet. Um die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs – und insbesondere des Bahnverkehrs – zu steigern, hat der Staatsrat beschlossen, ein Freiburger Regio-S-Bahnnetz zu schaffen, das voraussichtlich in zwei Etappen in Betrieb gehen wird. Die erste Etappe sieht die Realisierung einer neuen, schnellen Bahnverbindung Bulle–Romont–Freiburg–Bern vor. Mit der Einführung dieser

neuen Bahnverbindung wird die aktuelle Busverbindung Bulle–Freiburg über die Autobahn aufgehoben werden. Die bisherige Verbindung Bulle–Romont mit dem Regionalzug wird durch eine neue regionale Buslinie ersetzt werden, die eine bessere Erschliessung der Ortschaften sowie bessere Anschlüsse insbesondere in Richtung Lausanne bieten wird.

Die Linien der künftigen S-Bahn FR stellen das Rückgrat des öffentlichen Verkehrsnetzes dar, auf dem die Erschliessung der Regionen und der Orte aufbauen wird, um die Verkehrskette zu vervollständigen. Die Buslinien werden an die Änderungen angepasst werden, die durch die Einführung der S-Bahn FR verursacht werden. Unter der Leitung des Amts für Verkehr und Energie (VEA) ist die entsprechende Planung bereits im Gange. Für die Agglomeration Bulle wird das Angebot durch den regionalen Verkehrsverbund MOBUL in Zusammenarbeit mit dem VEA definiert werden.

Die Einführung der S-Bahn FR in zwei Etappen, wie sie sich heute präsentieren, ist jedoch nicht das einzige Ziel. So hat der Staatsrat die Volkswirtschaftsdirektion bereits beauftragt, eine Machbarkeits- und Zweckmässigkeitsstudie für einen umfassenden Ausbau der Schmalspurstrecke Bulle–Châtel–St-Denis–Palézieux durchzuführen (Einführung einer Schnellverbindung). Weitere Überlegungen sind ebenfalls im Rahmen der Planung der verschiedenen nationalen Fahrpläne im Gange (ZEB, Bahn 2030).

Im Übrigen ist der Staatsrat der Ansicht, dass Bahn und Bus je ihre eigenen Vorteile aufweisen. Die Bahn erreicht bessere Resultate in Bezug auf die Sicherheit, die Pünktlichkeit und den Komfort der Reisenden. Sie verursacht auch weniger externe Kosten pro Personenkilometer, insbesondere da sie dazu bestimmt ist, eine grosse Zahl von Personen zwischen dichtbesiedelten Gebieten zu befördern. Der Bus bleibt jedoch insbesondere in schwach besiedelten Regionen ein unerlässliches öffentliches Verkehrsmittel. Je nach Anzahl der zu befördernden Personen kann der Bus das energieeffizienteste Verkehrsmittel sein.

Auch wenn es so scheinen mag, stellt der Ersatz des Regionalzugs Bulle–Romont durch eine neue regionale Buslinie keine Verlagerung vom Zug auf den Bus dar. Insgesamt werden nämlich mehr Züge als bisher zwischen Bulle und Romont verkehren und dieser Strecke mehr Bedeutung verleihen, nachdem der Bund sie noch vor wenigen Jahren zu einer zweitrangigen Verbindung abwerten wollte. Ausserdem wird die direkte Busverbindung Bulle–Freiburg über die Autobahn aufgehoben werden. Folglich werden ab Dezember 2011 mehr Züge und weniger Busse verkehren.

Die kantonale Verkehrspolitik hat zum Ziel, alle Bezirke und regionalen Zentren gleichermassen effizient zu bedienen. Es besteht kein Konkurrenzverhältnis zwischen allfälligen Projekten der Agglomeration, deren Nutzen im Übrigen noch nicht erwiesen ist, und Projekten anderer Regionen des Kantons. Es steht auch ausser Frage, die ländlichen Regionen den Städten zu opfern. In Bezug auf die Sparmassnahmen, die der

¹ Eingereicht und begründet am 18. Juni 2010, TGR Juni S. 1060.

Bund in seinem Konsolidierungsprogramm 2012/13 vorschlägt, wehrt sich der Staatsrat gegen eine Kostenabwälzung auf die Kantone und verlangt vom Bund, dass er seinen Teil zur Finanzierung des öffentlichen Regionalverkehrs beiträgt. Der öffentliche Verkehr muss ausserdem mit der Raumplanung koordiniert werden, um seinen Auftrag erfüllen zu können.

Angesichts der laufenden Planungsarbeiten wird der Staatsrat seine Vision auf dem Gebiet des öffentlichen Verkehrs und die vorgesehenen Massnahmen zu deren Verwirklichung vorstellen.

Deshalb beantragt Ihnen der Staatsrat, dieses Postulat erheblich zu erklären. Er wird dem Grossen Rat innerhalb der gesetzlichen Frist einen entsprechenden Bericht unterbreiten.

Den 2. November 2010.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats befinden sich auf S. xxff.

**Motion M1110.10 Michel Losey/Dominique Corminbœuf
(modification du pourcentage de la déduction des frais médicaux sur la déclaration fiscale)**

Dépôt et développement

Par le dépôt de cette motion, nous demandons de modifier la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), plus précisément l'article 34 let. h concernant les frais provoqués par la maladie, les accidents ou l'invalidité du contribuable ou d'une personne à l'entretien de laquelle le contribuable subvient.

Actuellement, lorsque le contribuable supporte lui-même ces frais, seuls les montants qui excèdent le 5% des revenus imposables sous le code 4.91 sont acceptés en déduction.

Nous demandons au Conseil d'Etat de modifier la franchise à charge du contribuable et de porter le taux de franchise à 2% des revenus imposables du code 4.91 de la déclaration d'impôt.

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

**Motion M1111.10 Claudia Cotting/Monique Goumaz-Renz
(loi sur l'aide sociale – changement de domicile)**

Dépôt et développement

Actuellement, l'article 9a a bis (changement de domicile) de la Loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (831.0.1) stipule: «..., l'ancien service social doit rembourser, pendant douze mois à compter de la date de la prise du nouveau domicile d'aide sociale, l'aide matérielle décidée par la nouvelle commission sociale, ...».

Nous demandons la suppression de cette manière de faire. En 1991, le législateur craignait que des personnes choisissent l'anonymat de la ville ou des grandes communes pour s'y installer et demander l'aide sociale. Vingt ans plus tard, nous constatons que les personnes dans le besoin ne changent pas forcément de lieu de vie pour s'adresser au Service social.

Les calculs et les remboursements entre les services prennent beaucoup de temps aux divers services sociaux ainsi qu'au Service de l'action sociale. Il est temps d'alléger et de simplifier la bureaucratie.

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

**Motion M1112.10 Nicolas Rime
(promotion de la mobilité combinée)**

Dépôt

Par cette motion, je demande que la Loi sur les transports (LTr) soit modifiée à son article 4 par l'ajout d'une lettre j) qui aurait la teneur suivante:

Art. 4 b) du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:

- a) il propose les objectifs de la politique cantonale des transports;
- b) il adopte le plan cantonal et approuve les plans régionaux des transports;
- c) il exerce la haute surveillance dans les domaines régis par la présente loi;
- d) il édicte le règlement d'exécution de la présente loi;
- e) il décide de l'octroi des contributions financières dans les limites de ses compétences;
- f) il conclut, sous réserve de ratification par le Grand Conseil dans les domaines relevant de sa compétence, les concordats et les conventions en matière de transports et de communautés tarifaires avec la Confédération et les autres cantons;
- g) il donne le préavis du canton à l'autorité fédérale concernant les demandes de concessions pour la construction et l'exploitation de chemins de fer ainsi que d'aérodromes;
- h) il nomme les membres de la Commission consultative des transports et du Groupe de coordination des transports;
- i) il nomme les représentants du canton dans les organes des entreprises de transports;
- j) il donne des mandats précis aux entreprises de transport public concessionnaires afin de mettre en valeur les fonctions complémentaires des différents moyens de transports.**

Développement

Dans sa réponse du 6 juillet 2010 à une question posée avec mon collègue Thomet sur la mobilité combinée, le Conseil d'Etat écrivait en substance «qu'il appartient aux entreprises de transport d'assurer la promotion de la mobilité combinée et d'informer les voyageurs des possibilités de parage et de transport des vélos».

Nous avons pu lire dans *La Liberté* du 10 décembre 2010 que les TPF ont été contraints par l'Office fédéral des transports de rembourser une amende donnée à un usager qui avait pris son vélo à bord d'un train sans titre de transport, pour le simple motif qu'il ne pouvait pas savoir quel billet acheter pour sa bicyclette. Dans le même article, on comprend bien que les TPF ne sont absolument pas acquis à la cause de la mobilité combinée, pour laquelle ils sont justement censés travailler à la promotion selon le Conseil d'Etat!

Il apparaît dès lors évident que le Conseil d'Etat doit donner un mandat précis aux entreprises de transport pour la promotion de la mobilité combinée sous toutes ses formes. La présente motion demande que la Loi sur les transports soit modifiée afin de donner cette attribution supplémentaire au Conseil d'Etat.

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Mandat MA4021.10 Suter Olivier/Aeby-Egger Nicole/Beyeler Hans-Rudolf/de Roche Daniel/Rey Benoît/Chassot Claude/Thévoz Laurent/Duc Louis/Marbach Christian/Girard Raoul
(respecter la volonté et la générosité de Jean Tinguely)

Dépôt et développement

Jean Tinguely est sans doute le plus grand artiste qu'a jamais connu le canton de Fribourg. Renommé au niveau national et international, il fait partie des créateurs qui ont inventé l'histoire de l'art de la seconde moitié du XX^e siècle.

Le sculpteur, originaire de Pont-la-Ville, naît à Fribourg en 1925. Il grandit à Bâle, puis amorce sa trajectoire artistique à Paris au milieu des années 1950. Il vit ensuite en France durant de nombreuses années, avant de revenir en Suisse pour s'établir définitivement à Neyruz en 1971.

Tout en développant une carrière artistique internationale, Jean Tinguely est un créateur profondément attaché à ses origines suisses et fribourgeoises. Un artiste généreux aussi, qui offre par exemple à la ville de Fribourg la Fontaine Jo Siffert qui, depuis 1984, trône sur les Grand-Places et sert d'emblème culturel à la capitale cantonale.

En 1991, quelques mois avant sa mort, Jean Tinguely présente au MAHF (Musée d'Art et d'Histoire de Fribourg) une rétrospective extraordinaire qui attire plus de 100 000 visiteurs entre le 3 février et le 7 avril. Deux jours avant la fermeture de l'exposition, Jean Tinguely offre au Conseil d'Etat le produit des ventes de sérigraphies et autres objets qu'il a réalisées durant la manifestation. Dans une lettre qu'il adresse le 5 avril 1991 au Conseil d'Etat, Jean Tinguely l'informe qu'il lui remet la somme de 436 266 francs pour enrichir les collections du Musée, notamment par l'acquisition d'œuvres d'art d'artistes contemporains confirmés et de jeunes talents.

Suite à cette généreuse donation, le Conseil d'Etat promulgue l'arrêté suivant le 27 mai 1993:

Arrêté (481.5.15)

du 27 mai 1993

érigent le «Fonds Jean Tinguely Moscou–Fribourg»

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg

Vu la loi du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles de l'Etat (LICE);

Vu le règlement du 14 août 1992 d'exécution de la loi sur les affaires culturelles (RELAC);

Considérant:

Par lettre du 5 avril 1991, M. Jean Tinguely (1925–1991) informait le Conseil d'Etat qu'il souhaitait offrir les montants bénéficiaires dégagés par la vente de sérigraphies et de plusieurs objets lors de l'exposition «Moscou-Fribourg» qui s'est déroulée au Musée d'art et d'histoire, du 3 février au 7 avril 1991, en vue de constituer un Fonds «Jean Tinguely» destiné à l'acquisition d'œuvres d'art.

L'artiste précisait encore que ce Fonds devait être géré par la direction du Musée d'art et d'histoire.

Le Conseil d'Etat a accepté les termes de cette généreuse offre, le 9 avril 1991, avec remerciements au donateur.

Il convient donc, dans le respect de la volonté exprimée par M. Jean Tinguely, de fixer les modalités régissant ce Fonds.

Sur la proposition de la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles,

Arrête:

Article premier.

Il est institué un Fonds en faveur de l'acquisition d'œuvres d'art dénommé «Fonds Jean Tinguely Moscou-Fribourg» (ci-après: le Fonds) qui a pour but d'enrichir la collection du Musée d'art et d'histoire de Fribourg, notamment par l'acquisition d'œuvres d'art d'artistes contemporains confirmés ou de jeunes talents.

Art. 2. Le Fonds est alimenté par:

- a) le montant de 436 266 francs, y compris les intérêts, correspondant aux recettes perçues lors de l'exposition Jean Tinguely «Moscou-Fribourg 1991», grâce à la vente de sérigraphies et de plusieurs objets conçus par l'artiste;
- b) des legs, dons et les libéralités consenties en sa faveur;
- c) le produit de la fortune du Fonds;
- d) toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées.

Art. 3.

Le directeur du Musée d'art et d'histoire, en accord avec la Commission du Musée d'art et d'histoire, décide de l'utilisation du Fonds.

Art. 4.

Le Fonds est administré par la commission instituée à l'article 19 du règlement du 14 août 1992 d'exécution de la loi sur les affaires culturelles.

Art. 5.

¹ Le présent arrêté entre en vigueur avec effet rétroactif au 22 mai 1993.

² Il est publié dans la Feuille officielle, inséré dans le Bulletin des lois et imprimé en livrets.

Après la création de l'Espace Jean Tinguely-Niki de Saint Phalle en 1998, le Conseil d'Etat a modifié l'arrêté du 27 mai 1993:

Arrêté (481.5.15)

du 27 novembre 2001

concernant le Fonds Jean Tinguely–Niki de Saint Phalle

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg

Vu la loi du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles de l'Etat (LICE);

Vu le règlement du 14 août 1992 d'exécution de la loi sur les affaires culturelles (RELAC);

Considérant:

Le 5 avril 1991, M. Jean Tinguely (1925–1991) informait le Conseil d'Etat qu'il souhaitait offrir les montants bénéficiaires dégagés par la vente de sérigraphies et de plusieurs objets lors de l'exposition «Moscou–Fribourg», qui s'est déroulée en 1991 au Musée d'art et d'histoire, en vue de constituer un Fonds «Jean Tinguely» destiné à l'acquisition d'œuvres d'art. Le 9 avril 1991, le Conseil d'Etat a accepté cette généreuse offre, avec remerciements au donateur.

Le 27 mai 1993, le Conseil d'Etat érigeait, par voie d'arrêté, le «Fonds Jean Tinguely Moscou–Fribourg» destiné à l'acquisition d'œuvres d'art en faveur du Musée d'art et d'histoire.

En 1998, l'Espace Jean Tinguely–Niki de Saint Phalle, dont la direction artistique et administrative est assumée par le Musée d'art et d'histoire, a été créé grâce à une donation d'œuvres d'art appartenant à M^{me} Niki de Saint Phalle.

Compte tenu de ce développement et des intentions des donateurs, il y a lieu, d'une part, d'affecter à l'avenir les ressources du «Fonds Jean Tinguely Moscou–Fribourg» à l'acquisition d'œuvres ou à l'organisation d'expositions temporaires par l'Espace Jean Tinguely–Niki de Saint Phalle et, d'autre part, de modifier le nom du Fonds en y joignant celui de Niki de Saint Phalle.

Sur la proposition de la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles,

Arrête:

Art. 1 Buts

Il est institué un fonds dénommé Fonds Jean Tinguely–Niki de Saint Phalle (ci-après: le Fonds) qui a pour buts d'enrichir la collection du Musée d'art et d'histoire de Fribourg, notamment par l'acquisition d'œuvres d'art d'artistes contemporains confirmés ou de jeunes talents, et de contribuer financièrement à l'organisation d'expositions temporaires par l'Espace Jean Tinguely–Niki de Saint Phalle.

Art. 2 Ressources

Le Fonds est alimenté par:

- a) le montant de 561'830 francs (état au 1er janvier 2001), y compris les intérêts, correspondant aux recettes perçues lors de l'exposition Jean Tinguely «Moscou–Fribourg 1991», grâce à la vente de sérigraphies et de plusieurs objets conçus par l'artiste;
- b) des legs, dons et les libéralités consenties en sa faveur;
- c) le produit de la fortune du Fonds;
- d) toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées.

Art. 3 Utilisation

Le directeur ou la directrice du Musée d'art et d'histoire, en accord avec la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, décide de l'utilisation du Fonds.

Art. 4 Administration et contrôle

¹ Le Fonds est administré par le Musée d'art et d'histoire.

² Il fait l'objet de contrôles périodiques par l'Inspection des finances.

Art. 5 Abrogation

L'arrêté du 27 mai 1993 érigeant le «Fonds Jean Tinguely Moscou–Fribourg» (RSF 481.5.15) est abrogé.

Art. 6 Entrée en vigueur et publication

¹ Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

² Il est publié dans la Feuille officielle et inséré dans le Bulletin des lois.

Deux décennies après la mort de Jean Tinguely, le don fait par l'artiste en 1991 n'a été suivi d'aucun achat. Il n'a pas été utilisé selon la volonté de l'artiste. Ce sont actuellement plus de 500 000 francs qui dorment sur un compte en banque. Les collections du MAHF ne se sont enrichies d'aucune œuvre d'art.

La volonté et la générosité de Jean Tinguely n'ont pas été respectées. En conséquence, nous confions le mandat suivant au Conseil d'Etat.

Nous lui demandons:

1. de respecter la volonté de Jean Tinguely exprimée à travers l'arrêté du 27 mai 1993.
2. d'abroger l'arrêté du 27 novembre 2001 ou tout au moins, dans l'arrêté du 27 novembre 2001, la clause qui permet d'utiliser le Fonds Jean Tinguely Moscou-Fribourg pour la réalisation d'expositions à l'Espace Jean Tinguely-Niki de Saint Phalle. Nous demandons donc que le Conseil d'Etat veille à l'utilisation du Fonds selon la volonté émise par l'artiste.
3. de recourir à un organe de professionnels de l'art contemporain de niveau international pour procéder, en collaboration avec la direction du Musée d'art et d'histoire, aux achats d'œuvres d'art correspondant aux vœux de l'artiste.
4. d'informer le Grand Conseil sur les mesures prises afin que le Fonds soit désormais utilisé aux fins voulues par l'artiste (commission d'experts, échancier, ...).

Enfin, nous demandons au Conseil d'Etat si des manifestations officielles organisées par le Canton de Fribourg et/ou ses institutions culturelles sont prévues en 2011 pour commémorer le 20^e anniversaire de la disparition de Jean Tinguely.

– Le Conseil d'Etat répondra à ce mandat dans le délai légal.

Postulat P2082.10 Monique Goumaz-Renz/ André Schoenenweid (accueil extra-familial: conseils et assistance pour familles en difficulté)

Dépôt

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la faisabilité de la mise en service d'un site internet fournissant l'ensemble des conseils et une assistance pour les parents confrontés à des difficultés dans la recherche ou le paiement d'une place d'accueil.

Développement

Malgré l'augmentation régulière de places d'accueil extra-familial dans le canton, tant dans le domaine des crèches que de l'accueil parental ou extrascolaire, force est de constater que de nombreux parents ne trouvent

pas de place d'accueil adéquate pour leur enfant dans les délais imposés. Paradoxalement, certaines structures peinent à enregistrer un nombre suffisant d'inscriptions alors que les besoins semblaient avérés.

Le rapport de l'OFAS intitulé «Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants: bilan après sept années (état au 1^{er} février 2010)» confirme cet état de fait pour les accueils de la petite enfance, état qui peut perdurer au-delà de la période d'aide financière: «Bien que la plupart des crèches ne soient pas occupées à 100% pendant la durée des aides financières, une bonne moitié d'entre elles dit ne pas pouvoir répondre favorablement à toutes les demandes. Les principales raisons sont l'âge des enfants (il manque surtout des places d'accueil pour les bébés) et les plages horaires offertes «inadéquates» (pas de places disponibles les jours désirés)».

Suite à ce constat, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la faisabilité de la mise en service d'un site de conseils et d'assistance, dont l'objectif serait de fournir une aide aux parents qui peinent à trouver ou à payer une place d'accueil correspondant à leurs besoins. Cette plate-forme liée aussi à une hotline-conseil pourrait réunir toutes les informations utiles à la recherche d'une place d'accueil, telles que: marche à suivre, types d'accueil, tarifs, formulaires, liens, etc., ainsi qu'une adresse et un numéro de téléphone permettant de recourir également à une hotline en cas d'urgence.

Ce site devrait être bilingue et facile d'accès. Il devrait permettre une recherche rapide, ciblée et efficace. Rattaché au futur guichet familial ou au service de coordination de l'accueil extra-familial, il contribuerait également à dresser un état des lieux des besoins réels non couverts et d'y remédier, le cas échéant.

– Le Conseil d'Etat répondra à ce postulat dans le délai légal.

Postulat P2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud (prévention de l'endettement des jeunes)

Dépôt et développement

«Acheter aujourd'hui et payer demain» nous proposent les publicités! Pas facile de résister à la tentation du «tout de suite», plus particulièrement pour les jeunes qui n'ont que peu d'expérience face à la relation à l'argent. Lorsque l'on sait que 80% des adultes surendettés contractent leurs premières dettes avant 25 ans, il apparaît clairement que le travail de prévention doit tout particulièrement se concentrer sur les jeunes.

L'endettement croissant des jeunes représente un important problème de société. En effet, ce fléau constitue un dangereux facteur de désintégration sociale, car il plonge les jeunes dans une spirale de laquelle il est extrêmement difficile de sortir. Il peut engendrer une dépendance à l'assistance sociale dont les coûts sont à

assumer par les collectivités publiques. Il s'agit donc d'agir en amont, avant que les problèmes ne surgissent. C'est pourquoi cette importante question doit être abordée avant la majorité, soit en touchant un public dont l'âge se situe entre 15 et 18 ans.

Dans le canton de Genève par exemple, les interventions de l'Office des poursuites dans l'ensemble des classes de terminales ont été conduites entre mars et mai 2010 auprès des centres de formation professionnelle, soit auprès de 800 élèves. Selon le directeur général de l'OP ayant participé à cette expérience, celle-ci s'est révélée très positive. L'intérêt de la majorité des jeunes pour cette thématique est réel et leurs nombreuses questions traduisent aussi bien des inquiétudes qu'un manque évident d'informations sur les risques liés à une poursuite. Pour se convaincre de la pertinence de la prévention en matière d'endettement des jeunes, il y a lieu de mentionner la Finlande. En effet, dans ce pays, la matière «Le rapport avec l'argent» est une branche obligatoire enseignée dans les écoles. Est-ce vraiment un hasard si ce pays scandinave affiche le taux d'endettement des jeunes le plus bas d'Europe?

Fort de ce constat et soucieux de donner une réponse à cette problématique, nous invitons le Conseil d'Etat à:

- définir les différents profils des personnes endettées dans notre canton, et ceci afin d'en connaître l'âge, la situation professionnelle et sociale, ainsi que le type de dettes contractées;
- initier une politique d'éducation, d'information et de sensibilisation destinée aux adolescents et aux jeunes adultes;
- intégrer la thématique du budget et de l'endettement des jeunes, dans ses différentes dimensions, notamment fiscales, dans le cadre de l'instruction secondaire et professionnelle.
- Le Conseil d'Etat répondra à ce postulat dans le délai légal.

Questions

Question QA3297.10 Christine Bulliard/ Daniel de Roche (fonds de la dîme d'alcool et dépendance chronique)

Question

Selon le rapport de la Régie fédérale des alcools sur l'utilisation des Fonds provenant de la dîme d'alcool, le canton de Fribourg a reçu entre 813 000 et 865 000 francs dans les années 2005–2007. En total, le canton a reçu 2 500 000 francs.

Ces montants sont gérés par la Direction de la santé et une partie est versée annuellement dans un Fonds. Ce Fonds a atteint la somme de 1 642 000 francs en 2007.

Selon le rapport, l'utilisation de la dîme d'alcool dans le canton de Fribourg dans les années 2005–2007 se présentait comme suit:

- 500 000 francs environ pour la prévention,
- 155 000 francs environ pour des institutions,
- 130 000 francs environ pour le dépistage précoce,
- 100 000 francs environ pour la recherche, la formation et la formation continue,
- 40 000 francs environ pour le soutien de formation.

Seuls les cantons de Zurich et de St. Gall ont plus que le canton de Fribourg avec son Fonds de plus de 1,6 million de francs.

Questions au Conseil d'Etat:

1. A combien s'élève le solde du Fonds fin 2009?
2. Si le Fonds a continué d'augmenter en 2009, comment le Conseil d'Etat explique-t-il ceci?
3. Le Conseil d'Etat peut-il envisager d'investir ces moyens dans des domaines qui n'ont pas encore eu le soutien de l'Etat jusqu'à présent?
4. Selon les connaissances actuelles, deux tiers des thérapies touchant des personnes concernées par une dépendance ont du succès, alors que les thérapies restent sans succès pour un tiers des personnes dépendantes. La situation de ces personnes se caractérise par une grande souffrance, qui les affectent, elles, ainsi que leurs familles. Pour cette population, un soutien ou une aide adéquate de la part de l'Etat n'existe pas; les mesures appliquées actuellement sont l'assistance, la tutelle et l'aide sociale. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de la situation des personnes dépendantes chroniques dans le canton? Age, nombre, type de drogue des personnes dépendantes?
5. Est-ce que pour limiter les dégâts le Conseil d'Etat a la volonté de trouver des solutions à cette problématique connue depuis longtemps?

6. Les moyens financiers qui sont accumulés dans le Fonds résultant de la dîme d'alcool pourraient être utilisés en partie pour alléger la situation dans ce domaine de dépendance, par exemple dans des projets de prise en charge (appartements protégés) et de traitement (consommation médicalement contrôlée de substituts de substances illégales). Le Conseil d'Etat, est-il prêt à accepter la problématique de dépendance chronique et apporter de l'aide sous quelque forme que ce soit?

Le 11 mars 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Chaque année la Régie fédérale des alcools (RFA), qui est chargée d'appliquer la législation sur l'alcool (contrôle et imposition notamment), répartit proportionnellement un dixième de son bénéfice net aux cantons (dîme de l'alcool). Celui-ci peut varier d'une année à l'autre et est destiné à combattre dans leurs causes et dans leurs effets l'alcoolisme, l'abus de stupéfiants et d'autres substances engendrant la dépendance ainsi que l'abus de médicaments.

Dans le canton de Fribourg, la dîme de l'alcool fait partie intégrante du budget du Service de la santé publique, au titre des recettes. La différence entre la recette budgétée de la dîme et le montant effectivement reçu (bénéfice ou déficit) de la RFA est équilibrée par le Fonds del Soto II. Cependant, le canton ne peut pas arbitrairement disposer de l'argent, l'utilisation étant clairement définie par la RFA. Ainsi, le canton doit établir chaque année à l'attention de la RFA un rapport d'utilisation de la dîme. Une utilisation ultérieure du Fonds del Soto II doit être mentionnée dans le rapport du Conseil d'Etat à la RFA.

1. A combien s'élève le solde du Fonds fin 2009?

Le solde du Fonds s'élevait à 1 657 977 fr. 65 au 31 décembre 2009.

2. Si le Fonds a continué d'augmenter en 2009, comment le Conseil d'Etat explique-t-il ceci?

En 2009 la recette effective de la dîme dépassait le montant budgété. Ce bénéfice a été versé au Fonds del Soto II (voir introduction), comme chaque fois que cela est arrivé.

3. Le Conseil d'Etat peut-il envisager d'investir ces moyens dans des domaines qui n'ont pas encore eu le soutien de l'Etat jusqu'à présent?

L'utilisation des moyens est clairement définie par la RFA. La dîme de l'alcool sert à combattre, dans leurs causes et dans leurs effets, l'alcoolisme, l'abus de stupéfiants et d'autres substances engendrant la dépendance (drogues, tabac). Les domaines auxquels la dîme peut être affectée sont les suivants:

- prévention (soutien de mesures d'information et d'éducation, ainsi que de l'encouragement à des institutions (foyers d'accueil));
- dépistage précoce (assistance à des enfants et jeunes gens issus de familles ayant des problèmes de dépendances);
- traitement et postcure (soutien à des services de consultation spécialisés et à des services de traitements ambulatoires);
- recherche, formation et formation continue (soutien à la recherche, encouragement à la formation des professionnels et de bénévoles).

La répartition de l'argent est supervisée annuellement par la RFA.

Le canton de Fribourg soutient des institutions et des projets dans les divers domaines mentionnés par la RFA; a contrario, les domaines qui ne correspondent pas à ceux prévus par la RFA ne peuvent être subventionnés ni par la dîme de l'alcool ni par le Fonds del Soto N° 2.

4. Selon les connaissances actuelles, deux tiers des thérapies touchant des personnes concernées par une dépendance ont du succès, alors que les thérapies restent sans succès pour un tiers des personnes dépendantes. La situation de ces personnes se caractérise par une grande souffrance, qui les affectent, elles, ainsi que leurs familles. Pour cette population, un soutien ou une aide adéquate de la part de l'Etat n'existe pas; les mesures appliquées actuellement sont l'assistance, la tutelle et l'aide sociale. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de la situation des personnes dépendantes chroniques dans le canton? Age, nombre, type de drogue des personnes dépendantes?

Il n'existe pas de statistique concernant la situation des personnes dépendantes chroniques dans le canton. Vu le nombre de paramètres entrant en jeu, les bénéfices d'un traitement ne sont parfois pas immédiats, mais peuvent contribuer à un résultat d'une thérapie successive. Les quelques chiffres disponibles sont les suivants:

- Personnes bénéficiant d'un traitement de substitution (méthadone ou buprénorphine):
 - Plus de 60 ans: 3
 - 50–60 ans: 35
 - 40–50 ans: 124
- Personnes de plus de 40 ans accueillies en 2010 dans des foyers (Horizon, le Torry, Radeau): 42
- Un projet de suivi à domicile estime à 25–35 le nombre d'usagers vieillissant parmi la population toxicomane et polytoxicomane de la Fondation Le Tremplin.
- Un autre projet, «L'Abri», estime à 30 le nombre de personnes souffrant d'addiction à l'alcool et aux

drogues illégales ayant atteint un stade chronique dans le Grand Fribourg.

- En 2009, environ 20 personnes, donc ¾ des personnes ayant fait un séjour de plus de 3 mois à la Tuile avaient un problème de dépendance à l'alcool et/ou à la drogue.
- Chaque année, environ 20 garanties de prise en charge financière sont octroyées pour des prises en charge extra-cantoniales, concernant la plupart du temps des personnes dépendantes qui, provisoirement ou définitivement, ne sont plus en mesure de se réinsérer dans le circuit socio-économique.

Ces chiffres sont issus du projet commun de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et de la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) traitant de la «Coordination de la prise en charge des personnes dépendantes aux drogues illégales et à l'alcool» (ci-après: projet de coordination) qui a démarré en 2008. Ce projet, qui vise la mise en place d'un dispositif coordonné de prise en charge des personnes dépendantes aux drogues illégales et à l'alcool, œuvre essentiellement sur deux des quatre piliers de la politique nationale en matière de dépendances en ce qui concerne l'alcool: le traitement et la réduction des risques (à noter que le quatrième pilier, soit la répression, fait aussi partie des considérations).

Les quelques chiffres mentionnés ci-dessus révèlent la complexité de la matière et la multitude des profils, ce qui montre la nécessité de solutions différenciées et adaptées.

5. Est-ce que, pour limiter les dégâts, le Conseil d'Etat a la volonté de trouver des solutions à cette problématique connue depuis longtemps?

Le Conseil d'Etat tient à souligner qu'une offre existe déjà, non pas uniquement pour les personnes dépendantes chroniques. Toutefois, des améliorations et des adaptations de l'offre actuelle sont possibles et par ailleurs envisagées (voir réponse à la question 6).

6. Les moyens financiers qui sont accumulés dans le Fonds résultant de la dîme d'alcool pourraient être utilisés en partie pour alléger la situation dans ce domaine de dépendance, par exemple dans des projets de prise en charge (appartements protégés) et de traitement (consommation médicalement contrôlée de substituts de substances illégales). Le Conseil d'Etat est-il prêt à accepter la problématique de dépendance chronique et à apporter de l'aide sous quelque forme que ce soit?

En mai 2007, le Conseil d'Etat a adopté un Plan cantonal de prévention et de promotion de la santé. Ce plan définit les priorités thématiques dans les prochaines années et met ainsi l'accent sur les domaines où il convient de concentrer les efforts. Pour 2007 à 2011, les priorités portent sur l'alimentation saine et l'activité physique, la santé mentale, ainsi que sur des questions de contexte et d'amélioration des conditions-cadres. Toutefois, les activités ne faisant pas partie des prio-

rités au niveau thématique seront toujours soutenues, à condition de s'intégrer dans des projets nationaux et d'être réalisées au plan cantonal d'une manière coordonnée et cohérente.

En 2009, la DSAS a démarré un processus dont le but est l'élaboration d'un Plan cantonal d'action alcool (PCAA) pour le canton de Fribourg. Il s'agira, dans le cadre du PCAA, de mettre en œuvre les objectifs stratégiques du Programme National Alcool (PNA), par le biais d'objectifs spécifiques ainsi que des mesures concrètes pour les atteindre. Le PCAA est limité à une durée de deux ans et est financé par le Fonds del Soto II pour un montant total de 356 000 francs.

A noter par ailleurs que les organes stratégiques et opérationnels du PCAA sont les mêmes que ceux du projet de coordination (voir réponse 4) en raison des synergies évidentes entre ces deux projets.

Des propositions concrètes sont attendues à la fin du PCAA, qui évoqueront premièrement la façon d'utiliser les moyens à disposition de manière plus efficace et efficace à l'avenir, deuxièmement la meilleure voie pour coordonner les prestations existantes, et enfin la meilleure utilisation possible des éventuelles synergies. Le Conseil d'Etat souligne l'importance des actions cohérentes et coordonnées. Il entend offrir, via le Fonds del Soto II, la possibilité de financer des activités ponctuelles de durée limitée qui s'inscrivent dans un contexte spécifique (p. ex. des activités de planification ou des projets de durée limitée issus de cette planification). La pratique qui s'est développée au niveau de l'utilisation du Fonds del Soto II est relativement restrictive et a répondu aux besoins du moment. Cependant, le Conseil d'Etat ne prévoit pas de financer ainsi des prestations qui s'inscrivent dans la durée. En effet, le Fonds s'épuiserait rapidement et la durabilité des activités serait ainsi mise en péril.

Enfin, il y a lieu de souligner que les critères d'utilisation de la dîme de l'alcool permettent d'envisager le soutien de projets qui contiennent une dimension de traitement au niveau médical, mais pas celui de projets d'ordre social. Il n'est dès lors pas envisageable, par exemple, de soutenir des appartements protégés.

Le 23 novembre 2010.

**Anfrage QA3297.10 Christine Bulliard/
Daniel de Roche**
(Fonds aus dem Alkoholzehntel und chronische
Abhängigkeit)

Anfrage

Dem Bericht der eidg. Alkoholverwaltung über die Verwendung der Gelder aus dem Alkoholzehntel ist zu entnehmen, dass in den Jahren 2005–2007 813 000 bis 865 000 Franken und im Total 2 500 000 Franken in den Kanton Freiburg geflossen sind.

Diese Gelder werden von der kant. Gesundheitsdirektion verwaltet. Ein Teil davon geht jährlich in einen

Fonds. Dieser ist im Jahre 2007 auf 1 642 000 Franken angewachsen.

Die Verwendung des Alkoholzehntels im Kanton Freiburg in den Jahren 2005–2007 sah gemäss diesem Bericht wie folgt aus:

- ca. 500 000 Franken für Prävention,
- ca. 155 000 Franken an Institutionen,
- ca. 130 000 Franken an «Dépistage précoce»,
- ca. 100 000 Franken an Forschung, Ausbildung und Weiterbildung,
- ca. 40 000 Franken Unterstützung von Ausbildung.

Mit einem Fond von über 1,6 Millionen Franken wird der Kanton Freiburg nur von den Kantonen Zürich und St. Gallen übertroffen.

Fragen an den Staatsrat:

1. Wie hoch ist der Stand dieses Fonds Ende 2009?
2. Wenn der Fonds bis Ende 2009 weiter gewachsen ist, wie erklärt der Staatsrat das Anwachsen dieses Fonds?
3. Kann sich der Staatsrat vorstellen, die Mittel für Bereiche einzusetzen, die bis heute noch nicht mit staatlicher Hilfe unterstützt wurden?
4. Nach heutigem Wissensstand sind etwa zwei Drittel der Therapien bei von Abhängigkeit betroffenen Personen erfolgreich. Bei einem Drittel aller von Abhängigkeit betroffenen Personen jedoch sind die Therapien erfolglos. Die Situation dieser Menschen ist gezeichnet durch ein grosses Leiden, das nicht nur sie selber betrifft, sondern ganze Familien in Mitleidenschaft zieht. Für diese Bevölkerungsgruppe gibt es keine adäquate Unterstützung und Hilfe von Seiten des Staates. Beistandschaft, Bevormundung und Sozialhilfe sind die heute angewandten Massnahmen. Hat der Staatsrat Kenntnis über die Situation der chronisch abhängigen Personen im Kanton? Alter, Anzahl, Art der Suchtmittel der abhängigen Personen?
5. Ist der Staatsrat gewillt, im Sinne einer Schadensminderung, diesem seit Langem bekannten Notstand Abhilfe zu verschaffen?
6. Die finanziellen Mittel, die im Fonds aus dem Alkoholzehntel aufgelaufen sind, könnten zum Teil dazu dienen in diesem Bereich der Suchtmittel-Abhängigkeit Hilfe zu leisten, z. B. Projekte für Betreuung und Behandlung in Form von begleitetem Wohnen und medizinisch kontrolliertem Konsum von Substituten illegaler Substanzen. Ist der Staatsrat bereit das Problem der chronischen Abhängigkeit anzuerkennen und in irgendeiner Form Hilfe zu gewähren?

Den 11. März 2010.

Antwort des Staatsrates

Einführung

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV), die mit der praktischen Umsetzung der Alkoholgesetzgebung beauftragt ist (namentlich Kontrolle und Besteuerung), verteilt jedes Jahr einen Zehntel ihres Reingewinns anteilmässig auf die Kantone (Alkoholzehntel). Dieser kann von Jahr zu Jahr unterschiedlich hoch ausfallen und dient der Bekämpfung der Ursachen und Folgen von Alkoholismus sowie von Suchtmittel-, Betäubungsmittel- und Medikamentenmissbrauch.

Im Kanton Freiburg ist der Alkoholzehntel Teil des Budgets des Amtes für Gesundheit und wird dort als Einnahme aufgeführt. Die Differenz zwischen der budgetierten Einnahme des Alkoholzehntels und dem tatsächlich erhaltenen Betrag (Gewinn oder Verlust) wird durch die Stiftung del Soto Nr. 2 ausgeglichen. Der Kanton darf aber nicht willkürlich über das Geld verfügen, denn die Verwendung wird von der EAV klar vorgegeben. Dementsprechend muss der Kanton der EAV jedes Jahr einen Bericht über die Verwendung des Alkoholzehntels unterbreiten. Die weitere Verwendung der Gelder aus der del Soto Stiftung Nr. 2 muss im Bericht des Staatsrates an die EAV erwähnt werden.

1. Wie hoch ist der Stand dieses Fonds Ende 2009?

Am 31. Dezember 2009 belief sich der Fonds auf 1 657 977.65 Franken.

2. Wenn der Fonds bis Ende 2009 weiter gewachsen ist, wie erklärt der Staatsrat das Anwachsen dieses Fonds?

Im 2009 waren die tatsächlichen Einnahmen aus dem Alkoholzehntel höher als der budgetierte Betrag. Dieser Gewinn wurde – wie immer, wenn es dazu kommt – in die del Soto Stiftung Nr. 2 überwiesen (s. Einführung).

3. Kann sich der Staatsrat vorstellen, die Mittel für Bereiche einzusetzen, die bis heute noch nicht mit staatlicher Hilfe unterstützt wurden?

Die Verwendung der Mittel ist von der EAV klar vorgegeben. Der Alkoholzehntel dient der Bekämpfung der Ursachen und Folgen des Suchtmittelmissbrauchs (Alkohol, Drogen, Tabak). Der Alkoholzehntel kann in den nachfolgenden Bereichen eingesetzt werden:

- Prävention (Unterstützung von Informations- und Erziehungsmassnahmen sowie der Förderung von Einrichtungen wie Aufnahmestätten);
- Früherkennung (Unterstützung für Kinder und Jugendliche aus Familien mit Suchtproblemen);
- Behandlung und Nachsorge (Unterstützung der spezialisierten Beratungsdienste und der ambulanten Behandlungsstellen);

- Forschung, Bildung und Weiterbildung (Unterstützung der Forschung, Förderung der Ausbildung von Fachpersonen und Freiwilligen).

Die Aufteilung des Geldes wird von der EAV alljährlich überwacht.

Der Kanton Freiburg unterstützt Einrichtungen und Projekte in den verschiedenen, von der EAV vorgegebenen Bereichen; Bereiche hingegen, die nicht mit diesen übereinstimmen, können weder über den Alkoholzehntel noch über die del Soto Stiftung Nr. 2 unterstützt werden.

4. Nach heutigem Wissensstand sind etwa zwei Drittel der Therapien bei von Abhängigkeit betroffenen Personen erfolgreich. Bei einem Drittel aller von Abhängigkeit betroffenen Personen jedoch sind die Therapien erfolglos. Die Situation dieser Menschen ist gezeichnet durch ein grosses Leiden, das nicht nur sie selber betrifft, sondern ganze Familien in Mitleidenschaft zieht. Für diese Bevölkerungsgruppe gibt es keine adäquate Unterstützung und Hilfe von Seiten des Staates. Beistandschaft, Bevormundung und Sozialhilfe sind die heute angewandten Massnahmen. Hat der Staatsrat Kenntnis über die Situation der chronisch abhängigen Personen im Kanton? Alter, Anzahl, Art der Suchtmittel der abhängigen Personen?

Es gibt keine Statistiken zu den chronisch Abhängigen im Kanton. Angesichts der vielen verschiedenen Parameter treten die Nutzen nicht immer sofort ein, was nicht bedeutet, dass sie nicht zum Erfolg einer Folgetherapie beitragen können. Es liegen einzig die nachfolgenden Zahlen vor:

- Anzahl Personen in Substitutionsbehandlung (Methadon oder Buprenorphin):
 - Über 60 Jahre: 3
 - 50–60 Jahre: 35
 - 40–50 Jahre: 124
- Personen über 40 Jahre, die 2010 in einem Heim untergekommen sind («Horizon», «Le Torry», «Le Radeau»): 42
- Ein Projekt für Betreuung zu Hause schätzt die Anzahl älterer abhängiger und mehrfachabhängiger Nutzerinnen und Nutzer der Stiftung «Le Tremplin» auf 25–35.
- Ein anderes Projekt, «L'Abri», schätzt die Anzahl Abhängiger (Alkohol und illegale Drogen), die ein chronisches Stadium erreicht haben, in Grossfreiburg auf 30.
- 2009 hatten rund 20 Personen, also Dreiviertel aller Personen, die einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten in der Einrichtung «La Tuile» durchlaufen hatten, ein Alkohol- oder Drogenproblem.
- Jährlich werden rund 20 Kostenübernahmegarantien für eine ausserkantonale Betreuung gewährt; diese betreffen meistens Abhängige, die vorüberge-

hend oder dauerhaft nicht mehr in der Lage sind, sich wieder in den sozioökonomischen Prozess einzufügen.

Diese Zahlen stammen aus dem gemeinsamen Projekt der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD), das sich mit der «Koordination der Betreuung drogen- und alkoholabhängiger Personen» befasst (Koordinationsprojekt) und seit 2008 am Laufen ist. Dieses Projekt mit dem Ziel der Einsetzung eines koordinierten kantonalen Dispositivs für die Betreuung abhängiger Personen (illegale Drogen und Alkohol) ist in Bezug auf Alkohol hauptsächlich auf zwei der vier Säulen der nationalen Suchtpolitik ausgerichtet: die Therapie und die Schadensminderung (NB: die vierte Säule, die Repression, ist ebenfalls Bestandteil der Erwägungen).

Die zuvor erwähnten Zahlen zeugen von der Komplexität der Angelegenheit und der Vielfalt der Profile, was schlussendlich deutlich macht, dass es differenzierte und angemessene Lösungen braucht.

5. Ist der Staatsrat gewillt, im Sinne einer Schadensminderung, diesem seit Langem bekannten Notstand Abhilfe zu verschaffen?

Der Staatsrat möchte betonen, dass es bereits ein Angebot gibt, das jedoch nicht ausschliesslich auf chronisch Abhängige ausgerichtet ist. Allerdings sind Verbesserungen und Anpassungen des derzeitigen Angebots durchaus möglich und auch vorgesehen (s. Antwort auf Frage 6).

6. Die finanziellen Mittel, die im Fonds aus dem Alkoholzehntel aufgelaufen sind, könnten zum Teil dazu dienen in diesem Bereich der Suchtmittel-Abhängigkeit Hilfe zu leisten, z. B. Projekte für Betreuung und Behandlung in Form von begleitetem Wohnen und medizinisch kontrolliertem Konsum von Substituten illegaler Substanzen. Ist der Staatsrat bereit das Problem der chronischen Abhängigkeit anzuerkennen und in irgendeiner Form Hilfe zu gewähren?

Im Mai 2007 hat der Staatsrat einen kantonalen Plan für Gesundheitsförderung und Prävention genehmigt. Dieser legt die thematischen Schwerpunkte für die kommenden Jahre fest und legt den Fokus somit auf die Bereiche, in denen eine Zusammenlegung der Anstrengungen angebracht ist. Für 2007 bis 2011 wurde der Fokus auf die gesunde Ernährung und die regelmäßige Bewegung, die geistige Gesundheit sowie auf die Fragen des Kontexts und der Verbesserung der Rahmenbedingungen gelegt. Aktivitäten, die nicht Teil der thematischen Prioritäten sind, werden natürlich auch weiterhin unterstützt, vorausgesetzt, sie lassen sich in nationale Projekte integrieren und können auf kantonalen Ebene koordiniert und zusammenhängend umgesetzt werden.

2009 hat die GSD einen Prozess zur Erarbeitung eines Kantonalen Alkoholaktionsplans (KAAP) für den Kanton Freiburg lanciert. Mit dem KAAP sollen die strategischen Handlungsschwerpunkte des Nationalen Programms Alkohol (NPA) anhand von spezifischen

Zielen und konkreten Massnahmen umgesetzt werden. Der KAAP ist auf eine Dauer von zwei Jahren beschränkt und wird mit einem Gesamtbetrag von 356 000 Franken über die Stiftung del Soto Nr. 2 finanziert.

Aufgrund der eindeutigen Synergien zwischen den beiden Projekten haben der KAAP und das Koordinationsprojekt (s. Antwort 4) im Übrigen die gleichen strategischen und operationellen Einheiten.

Nach Abschluss des KAAP werden konkrete Vorschläge erwartet: 1. Wie können die bereits verfügbaren Mittel künftig effizienter und wirksamer eingesetzt werden? 2. Welches ist der beste Weg, um die bestehenden Leistungen zu koordinieren? 3. Wie können allfällige Synergien am besten genutzt werden? Der Staatsrat möchte betonen, wie wichtig kohärente und koordinierte Aktionen sind. Mit der Stiftung del Soto Nr. 2 möchte er die Möglichkeit bieten, punktuelle Aktivitäten von beschränkter Dauer, die aus einem spezifischen Kontext hervorgehen, zu unterstützen (z. B. Planungsaktivitäten oder befristete Projekte, die aus dieser Planung hervorgehen). Die in Bezug auf die Verwendung der Gelder aus der del Soto Nr. 2 Stiftung entstandene – relativ restriktive – Praxis, hat den gegenwärtigen Bedürfnissen stets entsprochen. Der Staatsrat hat hingegen nicht vor, langfristig angelegte Leistungen damit zu finanzieren. Im Übrigen wären die Gelder dadurch rasch ausgeschöpft und würden so die Nachhaltigkeit der Aktivitäten gefährden.

Schliesslich ist noch anzufügen, dass die Kriterien für die Verwendung des Alkoholzehntels auch die Unterstützung von Projekten ermöglichen, die eine medizinische Behandlungsdimension aufweisen. Die Unterstützung von sozialen Projekten ist hingegen nicht möglich, weshalb bspw. auch die Unterstützung von geschützten Wohnungen nicht ins Auge gefasst werden kann.

Den 23. November 2010.

Question QA3305.10 Christian Ducotterd (implication des détenteurs de chevaux au financement de l'aménagement et de l'entretien des parcours réservés à l'équitation en forêt)

Question

L'équitation de loisir devient un sport de plus en plus populaire dans certaines régions. L'augmentation du nombre de chevaux parcourant les forêts tend cependant à devenir une source de conflits avec les autres usagers ainsi qu'avec les agriculteurs.

L'article 30 de la loi sur les forêts et les catastrophes naturelles, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1999 précise que le cyclisme, la circulation d'autres véhicules et l'équitation en forêt sont interdits en dehors des routes et des chemins carrossables ainsi qu'en dehors des parcours spécialement réservés.

Des associations régionales ont vu le jour et ont, avec l'aide des autorités communales et forestières, développé dans certaines régions un système original de parcours balisés pour l'équitation en forêt. Elles ont aménagé des pistes assimilables à des parcours réservés au sport équestre, contribuent financièrement à leur entretien et servent de médiateurs en cas de problèmes de cohabitation.

Ces associations trouvent leurs ressources financières à travers les cotisations de leurs membres et certaines manifestations organisées dans le but de récolter des fonds. Les parcours équestres doivent être entretenus régulièrement sinon ils deviennent inutilisables. Comme ils se situent sur le domaine forestier public et privé, les associations n'ont aucun moyen de contraindre tous les utilisateurs de contribuer à leur entretien, celui-ci restant lié au bon vouloir de chaque cavalier.

Force est de constater qu'à ce jour, une très grande majorité de cavaliers résidant dans les régions bénéficiant de réseaux équestres utilisent les pistes aménagées. Pourtant seule une minorité d'entre eux acceptent de contribuer à leur aménagement et à leur entretien et/ou d'apporter son concours à l'existence des associations. Le risque que les bonnes volontés s'épuisent et que des démarches intelligentes soient abandonnées est donc grand.

1. Est-ce que le Gouvernement entend trouver une solution qui obligerait chaque utilisateur de telles infrastructures spécifiques au sport équestre de participer financièrement à leur entretien?
2. Est-ce que les communes concernées pourraient mettre sur pied un règlement qui permettrait de financer de telles infrastructures par les utilisateurs?

Le 6 avril 2010.

Réponse du Conseil d'Etat

Remarques générales

Le Conseil d'Etat est conscient de l'augmentation du nombre de chevaux détenus dans le canton. La demande pour des installations sportives et de loisirs dans le domaine de l'équitation, que ce soit en zone à bâtir ou en zone agricole et forestière est effectivement croissante. De manière générale, les activités de loisirs en milieu naturel (forêt, montagne) connaissent un grand succès et les demandes allant dans ce sens sont en forte augmentation. Il n'est pas surprenant que l'essor de ces pratiques fasse naître des conflits entre elles, avec d'autres activités traditionnelles (exploitation agricole et forestière notamment) ainsi qu'avec les milieux de l'environnement. Cependant, bon nombre de points de discorde peuvent être résolus par un dialogue entre les différents utilisateurs et par le respect de quelques règles simples. Dans ce sens, le renseignement et la formation des utilisateurs de loisirs dans les espaces naturels jouent un rôle essentiel.

L'augmentation constante de l'utilisation de l'espace vert, terrains agricoles, forêts, chemins agricoles et forestiers, pour les activités sportives ou récréatives dé-

couvre certaines lacunes au niveau des instruments de gestion au niveau cantonal. Aussi pour les personnes ou organisations cherchant à réaliser en toute légalité une installation à but récréatif, la complexité des procédures constitue une difficulté certaine. Du fait que ces activités peuvent concerner différentes Directions, le plan directeur cantonal prévoit la mise en place d'un groupe de travail assurant la coordination matérielle et formelle nécessaire. Ce groupe de travail sera piloté par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA). L'objectif est de définir une ligne claire pour tous les types d'activités hors zone à bâtir et également de faciliter les démarches pour les requérants.

L'équitation en forêt est interdite en dehors des routes et des chemins carrossables, ainsi qu'en dehors des parcours spécialement réservés (art. 30 de la loi sur la forêt et les catastrophes naturelles). Cette possibilité représente déjà des distances conséquentes de balades à cheval dans des conditions normales. Les parcours mis en place par les associations ne sont pas exclusivement réservés à l'équitation. En effet, généralement, ce sont les chemins forestiers qui sont aménagés, entretenus ou reliés entre eux. Sur ces chemins, l'utilisation forestière demeure prioritaire et la circulation cycliste ou pédestre reste possible. Le canton du Jura a reconnu dans la pratique de l'équitation une véritable opportunité de tourisme et de développement régional. Ainsi, dans la région des Franches-Montagnes notamment, de grands parcours équestres existent depuis longtemps déjà. Ces parcours sont mis en place et entretenus par des associations qui s'assurent le paiement des cotisations de leurs membres par un système de vignettes comparable à celles en vigueur sur les pistes de ski de fond. Le récépissé doit pouvoir être présenté sur les parcours équestres. Les recettes des taxes contribuent à entretenir le réseau, améliorer l'infrastructure et dédommager les propriétaires de terrain.

Réponses aux questions

1. Est-ce que le Gouvernement entend trouver une solution qui obligerait chaque utilisateur de telles infrastructures spécifiques au sport équestre de participer financièrement à leur entretien?

Le Conseil d'Etat veille à ce que les infrastructures construites en zone forestière et agricole dans un but de loisir soient conformes et qu'elles répondent à un concept général. Pour cela, une meilleure gestion et coordination des infrastructures prévues, voire l'utilisation intensive d'infrastructures existantes à des fins récréatives doit être assurée au niveau cantonal. Le Conseil d'Etat salue l'activité des associations qui ont vu le jour dans le canton et leur action de sensibilisation des cavaliers au respect de la nature et leur contribution à l'amélioration de la cohabitation avec les autres usagers. La mise en place du groupe de travail susmentionné permettra de combler ce manque de coordination. Il s'agira, en s'inspirant notamment du modèle jurassien, de trouver des solutions permettant soit aux communes ou associations de communes, soit aux associations, de mettre en place un système, encore à définir, afin de contraindre les utilisateurs des infrastructures sportives à participer à leur entretien.

Le Conseil d'Etat va s'assurer que les intérêts des associations qui œuvrent en faveur des activités sportives en plein air soient bien pris en compte dans le groupe de travail pluridisciplinaire chargé de traiter la question.

2. Est-ce que les communes concernées pourraient mettre sur pied un règlement qui permettrait de financer de telles infrastructures par les utilisateurs?

Les communes, au même titre que les propriétaires fonciers, ont clairement un rôle à jouer dans l'élaboration des différents projets. Sans le soutien des communes, toute initiative est vouée à l'échec. Cependant, pour contraindre les utilisateurs de parcours équestre à financer l'entretien des chemins, un règlement communal ne représente pas une base légale suffisante. Pour cette raison, le groupe de travail devra trouver de nouvelles solutions pour répondre à la problématique.

Les communes ont par contre également un rôle à jouer dans l'information de leurs citoyens quant au respect des milieux naturels lors de pratiques d'activités de loisirs.

Le 16 novembre 2010.

Anfrage QA3305.10 Christian Ducotterd (Beteiligung der Pferdehalter an der Finanzierung des Ausbaus und Unterhalts von Reitwegen im Wald)

Anfrage

Reiten wird in gewissen Regionen eine immer beliebtere Freizeitbeschäftigung. Die steigende Anzahl an Pferden, die die Wälder durchqueren, könnte daher zu Konflikten mit den anderen Nutzern sowie mit den Landwirten führen.

Artikel 30 des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen, das am 1. November 1999 in Kraft getreten ist, besagt, dass es im Wald abseits der Strassen und Fahrwege und ausserhalb der besonders gekennzeichneten Strecken verboten ist, Rad zu fahren, mit anderen Fahrzeugen zu verkehren oder zu reiten.

Es wurden Regionalverbände gegründet, die in Zusammenarbeit mit den Kommunal- und Forstbehörden in bestimmten Regionen ein einmaliges System gekennzeichneten Waldwege für die Reiter aufgebaut haben. Sie haben Wege zu mit Reitwegen vergleichbaren Strecken ausgebaut, tragen finanziell zu deren Unterhalt bei und vermitteln bei Problemen mit anderen Nutzern.

Die finanziellen Ressourcen dieser Verbände stammen aus den Beiträgen ihrer Mitglieder und von Anlässen, die organisiert werden, um Gelder zu sammeln. Die Reitpfade müssen regelmässig unterhalten werden, sonst werden sie unbenutzbar. Da sie sich auf öffentlichem und privatem Waldgebiet befinden, haben die Verbände keine Mittel, mit denen sie alle Nutzerinnen und Nutzer dazu bringen könnten, zu ihrem Unterhalt

beizutragen. Ob er einen Beitrag leisten will, bleibt also eine Sache des guten Willens eines jeden Reiters.

Es muss festgestellt werden, dass heute eine überwiegende Mehrheit der Reiterinnen und Reiter, die in einer der Regionen mit Reitwegnetz wohnen, die ausgebauten Pfade benutzen. Aber nur eine Minderheit unter ihnen trägt zu ihrem Ausbau und Unterhalt bei und/oder leistet einen Beitrag zur Existenz der Verbände. Das Risiko ist daher gross, dass der gute Wille nachlässt und das kluge Vorgehen aufgegeben wird.

1. Beabsichtigt die Regierung, eine Lösung zu finden, die alle Nutzer solcher Infrastrukturen für den Reitsport verpflichten würde, finanziell zu ihrem Unterhalt beizutragen?
2. Könnten die betroffenen Gemeinden ein Reglement erlassen, das die Finanzierung solcher Infrastrukturen durch deren Nutzer vorsieht?

Den 6. April 2010.

Antwort des Staatsrats

Allgemeine Bemerkungen

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Anzahl der im Kanton gehaltenen Pferde gestiegen ist. Die Nachfrage nach Sport- und Freizeitanlagen im Bereich Reiten, sei es in der Bauzone oder in der Landwirtschafts- und Waldzone, steigt in der Tat an. Freizeitaktivitäten in freier Natur (Wald, Berge) erfreuen sich generell grosser Beliebtheit und die Gesuche in diese Richtung haben stark zugenommen. Es erstaunt nicht, dass der Aufschwung dieser Praktiken zu Konflikten mit anderen traditionellen Tätigkeitsgebieten (namentlich die Land- und Waldbewirtschaftung) sowie mit den Umweltkreisen führen kann. Viele Streitpunkte können jedoch durch den Dialog zwischen den verschiedenen Nutzern und durch das Einhalten von einigen einfachen Regeln beigelegt werden. In diesem Sinne spielen die Information und die Schulung der Nutzerinnen und Nutzer von Freizeitangeboten in der Natur eine wichtige Rolle.

Die ständig steigende Nutzung der Grünflächen, landwirtschaftlichen Böden, Wälder, Land- und Forstwege für Sport- oder Freizeitaktivitäten deckt gewisse Lücken bei den Führungsinstrumenten auf kantonaler Ebene auf. Auch stellt die Komplexität der Verfahren für Personen und Organisationen, die rechtmässig eine Freizeitanlage einrichten wollen, eine klare Schwierigkeit dar. Da diese Tätigkeiten verschiedene Direktionen betreffen können, sieht der kantonale Richtplan vor, dass eine Arbeitsgruppe eingesetzt wird, welche die notwendige materielle und formelle Koordination sicherstellt. Diese Arbeitsgruppe steht unter der Leitung des Bau- und Raumplanungsamtes (BRPA). Ziel ist es, eine klare Linie für alle Tätigkeitsformen ausserhalb der Bauzone festzulegen und das Vorgehen für die Gesuchsteller zu vereinfachen.

Im Wald ist das Reiten abseits der Strassen und Fahrwege und ausserhalb der besonders gekennzeichneten Strecken verboten (Art. 30 des Gesetzes über den Wald

und den Schutz vor Naturereignissen). Das bedeutet, dass für einen Spazierritt unter normalen Umständen bereits beträchtliche Distanzen zur Verfügung stehen. Die von den Verbänden eingerichteten Pfade sind nicht ausschliesslich für den Reitsport bestimmt. Generell sind dies Waldwege, die ausgebaut, unterhalten oder zusammengelegt werden. Auf diesen Wegen hat nach wie vor die forstwirtschaftliche Nutzung Priorität und der Fahrrad- und Fussverkehr ist weiterhin möglich. Der Kanton Jura hat das Reiten als Potential für den Tourismus und die regionale Entwicklung erkannt. So gibt es namentlich in der Region Freiberge bereits seit Langem grosse Reitwegnetze. Diese Wege werden von Verbänden angelegt und unterhalten, die die Bezahlung des Beitrags ihrer Mitglieder durch ein Vignettensystem sicherstellen, ähnlich dem System, das auf den Langlaufloipen angewendet wird. Der Zahlungsbeleg muss auf den Reitwegen vorgewiesen werden können. Der Erlös der Gebühren trägt zum Unterhalt des Wegnetzes, zur Verbesserung der Infrastruktur und zur Vergütung der Landbesitzer bei.

Beantwortung der Fragen

1. Beabsichtigt die Regierung, eine Lösung zu finden, die alle Benutzer solcher Infrastrukturen für den Reitsport verpflichten würde, finanziell zu ihrem Unterhalt beizutragen?

Der Staatsrat sieht zu, dass die Infrastrukturen, die in der Wald- oder Landwirtschaftszone zu Freizeit Zwecken gebaut werden, den Vorschriften und einem Gesamtkonzept entsprechen. Dazu muss eine bessere Führung und Koordination der geplanten Infrastrukturen auf kantonaler Ebene sichergestellt werden. Ausserdem muss gewährleistet werden, dass bestehende Infrastrukturen für Freizeitaktivitäten intensiv genutzt werden. Der Staatsrat begrüsst die Tätigkeit der im

Kanton gegründeten Verbände, ihre Arbeit zur Sensibilisierung der Reiterinnen und Reiter für den Respekt gegenüber der Natur und ihren Beitrag zur Verbesserung des Zusammenlebens mit den anderen Nutzern. Die Einsetzung der erwähnten Arbeitsgruppe könnte diese fehlende Koordination ausgleichen. Man müsste, namentlich in Anlehnung an das jurassische Modell, Lösungen finden, mit denen die Gemeinden, Gemeindeverbände oder Verbände ein noch zu definierendes System einführen könnten, mit dem die Nutzerinnen und Nutzer der Sportinfrastrukturen dazu gebracht werden können, zu deren Unterhalt beizutragen. Der Staatsrat wird sich versichern, dass den Interessen der Verbände, die sich für die sportlichen Aktivitäten in freier Natur einsetzen, in der beauftragten interdisziplinären Arbeitsgruppe Rechnung getragen wird.

2. Könnten die betroffenen Gemeinden ein Reglement erlassen, das die Finanzierung solcher Infrastrukturen durch deren Nutzer vorsieht?

Die Gemeinden, sowie die Grundeigentümer, spielen in der Ausarbeitung der verschiedenen Projekte ganz klar eine Rolle. Ohne die Unterstützung der Gemeinden ist jede Initiative zum Scheitern verurteilt. Um die Nutzer von Reitpfaden dazu zu bringen, den Unterhalt der Wege zu finanzieren, reicht ein Gemeindereglement als rechtliche Grundlage jedoch nicht aus. Aus diesem Grund muss die Arbeitsgruppe neue Lösungen für diese Problematik finden.

Die Gemeinden müssen hingegen ebenfalls eine Rolle einnehmen, was die Information ihrer Bürgerinnen und Bürger zum Respekt der natürlichen Lebensräume während Freizeitaktivitäten betrifft.

Den 16. November 2010.

LISTE DES ORATEURS

du Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg

TOME CLXII – Décembre 2010

REDNERLISTE

des Amtlichen Tagblattes der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg

BAND CLXII – Dezember 2010

Ackermann André, (PDC/CVP, SC)

* *Fusions*, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2145 et 2146 ; 2151 ; 2152 et 2153 ; 2155 ; 2156 ; 2156 à 2167 ; 2178 et 2179 ; 2182 ; 2183 à 2188 ; 2190.

Aebischer Bernard (PS/SP, SC)

Frais d'entretien, M1102.10 Jean-Daniel Wicht (répartition des – des carrefours giratoires édilitaires) : p. 2225.

Vidéosurveillance, loi sur la – : pp. 2169 et 2170.

Aeby Egger Nicole (ACG/MLB, SC)

Soins, loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des – : pp. 2215 et 2216 ; 2218 et 2219.

Teleworking, P2075.10 Eric Collomb (utiliser le potentiel du travail à distance – pour le personnel de l'Etat) : pp. 2172 et 2173.

Andrey Pascal (PDC/CVP, GR)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2154 ; 2159 ; 2160.

Bachmann Albert (PLR/FDP, BR)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2188 et 2189.

Soins, loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des – : p. 2219.

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR)

Communautés religieuses, P2074.10 Daniel de Roche / Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg) : p. 2193.

Etablissement pour femmes, rapport sur le P285.05 Antoinette Badoud /André Masset (nécessité d'un – correspondant à la Sapinière): pp. 2235 et 2236.

Bapst Markus (CVP/PDC, SE)

* *Institutions sociales*, loi concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux – : pp. 2231 et 2232 ; 2233.

RER, P2073.10 Nicolas Rime / Christian Marbach (raccordement au réseau – depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins) : p. 2226.

Berset Solange, présidente du Grand Conseil (PS/SP, SC)

Ascenseurs, rapport sur le P2049.09 François Roubaty (sécurité des usagers dans les –) : p. 2234.

Assermentation : p. 2231.

Clôture de l'année présidentielle : pp. 2237 et 2238 ; 2239.

Communications: pp. 2145 ; 2178 ; 2231.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2158 ; 2187.

Ouverture de la session: p. 2145.

Salutations : pp. 2150 ; 2179.

Structures territoriales, motion d'ordre demandant le report de l'examen du rapport sur les – : p. 2147.

Boschung Bruno (CVP/PDC, SE)

Ascenseurs, rapport sur le P2049.09 François Roubaty (sécurité des usagers dans les –) : p. 2234.

Bourgknecht Jean (PDC/CVP, FV)

Etablissement pour femmes, rapport sur le P285.05 Antoinette Badoud /André Masset (nécessité d'un – correspondant à la Sapinière): p. 2236.

Brodard Jacqueline (PDC/CVP, SC)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2197 ; 2201 ; 2205.

Teleworking, P2075.10 Eric Collomb (utiliser le potentiel du travail à distance – pour le personnel de l'Etat) : p. 2172.

Brodard Vincent (PS/SP, GL)

Caisse maladie, P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (– unique) : p. 2223.

Bulliard Christine (CVP/PDC, SE)

Institutions sociales, loi concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux – : p. 2232.

Burgener Woeffray Andrea (PS/SP, FV)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2197 et 2198 ; 2200.

Institutions sociales, loi concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux – : pp. 2232 et 2233.

Butty Dominique (PDC/CVP, GL)

Caisse maladie, P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (– unique) : p. 2223.

Cardinaux Gilbert (UDC/SVP, VE)

RER, P2073.10 Nicolas Rime / Christian Marbach (raccordement au réseau – depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins) : p. 2227.

Vidéosurveillance, loi sur la – : p. 2170.

Clément Pierre-Alain (PS/SP, FV)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2180 ; 2189 ; 2207.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR)

Caisse maladie, P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (– unique) : p. 2222.

RER, P2073.10 Nicolas Rime / Christian Marbach (raccordement au réseau – depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins) : p. 2227.

Teleworking, P2075.10 Eric Collomb (utiliser le potentiel du travail à distance – pour le personnel de l'Etat) : p. 2172.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : p. 2207 ; 2210.

Caisse maladie, P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (– unique) : pp. 2221 et 2222.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2149 ; 2153 ; 2156 et 2157 ; 2164 ; 2164 et 2165 ; 2180 ; 2190.

Naturalisations, décret relatif aux –: p. 2192.

Crausaz Jacques (PDC/CVP, SC)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: p. 2181.

Soins, loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des – : p. 2218.

Duc Louis (ACG/MLB, BR)

Exonération, M1096.10 Claire Peiry-Kolly (– fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile) : p. 2175.

Institutions sociales, loi concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux – : p. 2233.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2164 ; 2179 ; 2188.

Etter Heinz (FDP/PLR, LA)

Frais d'entretien, M1102.10 Jean-Daniel Wicht (répartition des – des carrefours giratoires éditaires) : p. 2225.

Fasel-Roggo Bruno (MLB/ACG, SE)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2149 et 2150.

Feldmann Christiane (FDP/PLR, LA)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2150 et 2151 ; 2154 ; 2157 ; 2180 ; 2187 ; 2190.

Soins, loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des – : p. 2219.

Frossard Sébastien (UDC/SVP, GR)

Transports publics, P2077.10 Eric Menoud / Jean-Louis Romanens (étude et propositions quant à l'organisation et l'avenir des – au profit des trois districts du sud du canton) : pp. 2228 et 2229.

Ganioz Xavier (PS/SP, FV)

Teleworking, P2075.10 Eric Collomb (utiliser le potentiel du travail à distance – pour le personnel de l'Etat) : p. 2173.

Geinoz Jean-Denis (PLR/FDP, GR)

RER, P2073.10 Nicolas Rime / Christian Marbach (raccordement au réseau – depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins) : p. 2227.

Genoud Joe (UDC/SVP, VE)

Ascenseurs, rapport sur le P2049.09 François Roubaty (sécurité des usagers dans les –) : p. 2234.

Frais d'entretien, M1102.10 Jean-Daniel Wicht (répartition des – des carrefours giratoires édilétaires) : p. 2225.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL)

Institutions sociales, loi concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux – : p. 2233.

Goumaz-Renz Monique (PDC/CVP, LA)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : p. 2207.

Soins, loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des – : p. 2216.

Hänni-Fischer Bernadette (SP/PS, LA)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2148 et 2149 ; 2153 et 2154 ; 2158 ; 2165 ; 2181 et 2182 ; 2184.

Ith Markus (FDP/PLR, LA)

Exonération, M1096.10 Claire Peiry-Kolly (– fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile) : p. 2175.

Soins, loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des – : p. 2215.

Krattinger-Jutzet Ursula (SP/PS, SE)

Exonération, M1096.10 Claire Peiry-Kolly (– fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile) : p. 2175.

Losey Michel (UDC/SVP, BR)

Caisse maladie, P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (– unique) : p. 2222.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2149 ; 2154.

Marbach Christian (PS/SP, SE)

RER, P2073.10 Nicolas Rime / Christian Marbach (raccordement au réseau – depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins) : pp. 2226 et 2227.

Mauron Pierre (PS/SP, GR)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2207 et 2208.

Caisse maladie, P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (– unique) : p. 2223.

Menoud Eric (PDC/CVP, GR)

Transports publics, P2077.10 Eric Menoud / Jean-Louis Romanens (étude et propositions quant à l'organisation et l'avenir des – au profit des trois districts du sud du canton) : p. 2228.

Menoud Yves (PDC/CVP, GR)

Exonération, M1096.10 Claire Peiry-Kolly (– fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile) : pp. 2174 et 2175.

Morand Jacques (PLR/FDP, GR)

Ascenseurs, rapport sur le P2049.09 François Roubaty (sécurité des usagers dans les –) : p. 2234.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2159 et 2160.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2198 ; 2200 ; 2201 ; 2207 ; 2210 et 2211 ; 2212.

Exonération, M1096.10 Claire Peiry-Kolly (– fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile) : p. 2175.

RER, P2073.10 Nicolas Rime / Christian Marbach (raccordement au réseau – depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins) : p. 2227.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: p. 2187.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2196 et 2197 ; 2201 ; 2204 ; 2207 ; 2212.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: p. 2150.

Teleworking, P2075.10 Eric Collomb (utiliser le potentiel du travail à distance – pour le personnel de l'Etat) : p. 2173.

Peiry-Kolly Claire (UDC/SVP, SC)

Exonération, M1096.10 Claire Peiry-Kolly (– fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile) : p. 2174.

Rey Benoît (ACG/MLB, FV)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : p. 2205.

Caisse maladie, P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (– unique) : p. 2221.

Rime Nicolas (PS/SP, GR)

RER, P2073.10 Nicolas Rime / Christian Marbach (raccordement au réseau – depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins) : p. 2227.

de Roche Daniel (MLB/ACG, LA)

Communautés religieuses, P2074.10 Daniel de Roche / Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg) : p. 2193.

Romanens Jean-Louis (PDC/CVP, GR)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2179 et 2180.

Roubaty François (PS/SP, SC)

Ascenseurs, rapport sur le P2049.09 François Roubaty (sécurité des usagers dans les –) : p. 2234.

Communautés religieuses, P2074.10 Daniel de Roche / Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg) : p. 2193.

Savary Nadia (PLR/FDP, BR)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2160 ; 2165.

Vidéosurveillance, loi sur la – : p. 2170.

Schnyder Erika (PS/SP, SC)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2205 et 2206 ; 2211.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2153 ; 2181 ; 2189 et 2190.

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2206 et 2207.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2148 ; 2153 ; 2160 ; 2180 et 2181 ; 2190.

Schorderet Edgar (PDC/CVP, SC)

Transports publics, P2077.10 Eric Menoud / Jean-Louis Romanens (étude et propositions quant à l'organisation et l'avenir des – au profit des trois districts du sud du canton) : p. 2228.

Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC)

* *Naturalisations*, décret relatif aux –: pp. 2191 et 2192.

Schuwey Roger (SVP/UDC, GR)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: p. 2151.

Siggen Jean-Pierre (PDC/CVP, FV)

Communautés religieuses, P2074.10 Daniel de Roche / Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg) : p. 2193.

Structures territoriales, motion d'ordre demandant le report de l'examen du rapport sur les – : p. 2147.

**Stempfeler Yvonne, première vice -
présidente du Grand Conseil (CVP/PDC, LA)**

Clôture de l'année présidentielle : pp. 2238 et 2239.

Studer Theo (CVP/PDC, LA)

* *Réélection/pouvoir judiciaire*, décret relatif à la – collective de membres du – : p. 2167.

* *Election/4 présidents*, décret relatif à l'– collective de – des tribunaux des baux: p. 2168.

* *Election/7 présidents*, décret relatif à l'– collective de – des tribunaux des prud'hommes: p. 2168.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : p. 2206.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: p. 2189.

Thévoz Laurent (MLB/ACG, FV)

Communautés religieuses, P2074.10 Daniel de Roche / Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg) : pp. 2192 et 2193.

Transports publics, P2077.10 Eric Menoud / Jean-Louis Romanens (étude et propositions quant à l'organisation et l'avenir des – au profit des trois districts du sud du canton) : p. 2229.

Thomet René (PS/SP, SC)

* *Aide sociale*, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2194 et 2195 ; 2198 et 2199 ; 2199 à 2201 ; 2202 et 2203 ; 2208 ; 2210 à 2212.

Caisse maladie, P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (– unique) : p. 2222.

Soins, loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des – : pp. 2216 ; 2218.

Vial Jacques (PDC/CVP, SC)

Frais d'entretien, M1102.10 Jean-Daniel Wicht (répartition des – des carrefours giratoires éditaires) : p. 2225.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV)

Election/4 présidents, décret relatif à l'– collective de – des tribunaux des baux: p. 2168.

Election/7 présidents, décret relatif à l'– collective de – des tribunaux des prud'hommes: p. 2168.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2158 ; 2181.

Réélection/pouvoir judiciaire, décret relatif à la – collective de membres du – : p. 2167.

Teleworking, P2075.10 Eric Collomb (utiliser le potentiel du travail à distance – pour le personnel de l'Etat) : p. 2173.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC)

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2196 ; 2200 ; 2206.

Frais d'entretien, M1102.10 Jean-Daniel Wicht (répartition des – des carrefours giratoires éditaires) : pp. 2224 et 2225.

Vidéosurveillance, loi sur la – : p. 2170.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR)

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: p. 2165.

Institutions sociales, loi concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux – : p. 2232.

* *Soins*, loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des – : pp. 2213 et 2214 ; 2216 ; 2217 à 2220.

* *Vidéosurveillance*, loi sur la – : pp. 2169 ; 2170.

Zürcher Werner (SVP/UDC, LA)

Communautés religieuses, P2074.10 Daniel de Roche / Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg) : p. 2193.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: p. 2191.

**Corminbœuf Pascal, conseiller d'Etat,
Directeur des institutions,
de l'agriculture et des forêts**

Communautés religieuses, P2074.10 Daniel de Roche / Laurent Thévoz (relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg) : pp. 2193 et 2194.

Fusions, loi relative à l'encouragement aux – de communes: pp. 2146 et 2147 ; 2151 et 2152 ; 2153 ; 2155 et 2156 ; 2156 à 2158 ; 2160 à 2167 ; 2179 ; 2182 et 2183 ; 2183 à 2188 ; 2190.

Structures territoriales, motion d'ordre demandant le report de l'examen du rapport sur les – : p. 2147.

**Demierre Anne-Claude, conseillère d'Etat,
Directrice de la santé et des affaires sociales**

Aide sociale, loi modifiant la loi sur l'– (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) : pp. 2195 et 2196 ; 2199 ; 2200 et 2201 ; 2202 à 2204 ; 2208 et 2209 ; 2211 à 2213.

Caisse maladie, P2067.10 Benoît Rey/Pierre Mauron (– unique) : pp. 2223 et 2224.

Institutions sociales, loi concernant l'approbation de modifications de la convention intercantonale relative aux – : pp. 2232 ; 2233.

Soins, loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des – : pp. 2214 et 2215 ; 2216 et 2217 ; 2217 ; 2219 et 2220.

**Godel Georges, conseiller d'Etat,
Directeur de l'aménagement, de
l'environnement et des constructions**

Frais d'entretien, M1102.10 Jean-Daniel Wicht (répartition des – des carrefours giratoires édilitaires) : p. 2225.

**Jutzet Erwin, conseiller d'Etat,
Directeur de la sécurité et de la justice**

Ascenseurs, rapport sur le P2049.09 François Roubaty (sécurité des usagers dans les –) : pp. 2234 et 2235.

Etablissement pour femmes, rapport sur le P285.05 Antoinette Badoud /André Masset (nécessité d'un – correspondant à la Sapinière) : pp. 2236 et 2237.

Vidéosurveillance, loi sur la – : pp. 2169 ; 2170 et 2171.

**Lässer Claude, conseiller d'Etat,
Directeur des finances,**

Exonération, M1096.10 Claire Peiry-Kolly (– fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile) : pp. 2175 et 2176.

Teleworking, P2075.10 Eric Collomb (utiliser le potentiel du travail à distance – pour le personnel de l'Etat) : pp. 2173 et 2174.

**Vonlanthen Beat, conseiller d'Etat,
Directeur de l'économie et de l'emploi
président du Conseil d'Etat**

RER, P2073.10 Nicolas Rime / Christian Marbach (raccordement au réseau – depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins) : pp. 2227 et 2228.

Transports publics, P2077.10 Eric Menoud / Jean-Louis Romanens (étude et propositions quant à l'organisation et l'avenir des – au profit des trois districts du sud du canton) : p. 2229.

Composition du Grand Conseil
Zusammensetzung des Grossen Rates
Décembre 2010
Dezember 2010

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
1. Fribourg-Ville (15 députés : 5 PDC, 4 PS, 1 PLR, 3 ACG, 2 UDC)			
Stadt Freiburg (15 Grossräte: 5 CVP, 4 SP, 1 FDP, 3 MLB, 2 SVP)			
Bourgknecht Jean, vice-syndic, Fribourg	PDC/CVP	1962	1991
Burgener Woeffray Andrea, pédagogue spécialisée, Fribourg	PS/SP	1956	2008
Clément Pierre-Alain, syndic, Fribourg	PS/SP	1951	1989
de Reyff Charles, conseiller communal, Fribourg	PDC/CVP	1969	2003
de Weck Antoinette, avocate, mère au foyer, Fribourg	PLR/FDP	1956	2007
Gander Daniel, fonctionnaire de police retraité, Fribourg	UDC/SVP	1945	2009
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS/SP	1973	2007
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS/SP	1964	2003
Mutter Christa, Journalistin/Historikerin, Fribourg	ACG/MLB	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable, Fribourg	UDC/SVP	1970	2007
Rey Benoît, chef du Département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	ACG/MLB	1958	1996
Siggen Jean-Pierre, directeur de l'Union patronale	PDC/CVP	1962	2007
Schoenenweid André, ingénieur ETS, Fribourg	PDC/CVP	1961	2004
Thévoz Laurent, géographe, Fribourg	ACG/MLB	1948	2008
Veiz Parisima, avocate, Fribourg	PDC/CVP	1957	2010
2. Sarine-Campagne (23 députés : 7 PDC, 6 PS, 4 PLR, 3 ACG, 3 UDC)			
Saane-Land (23 Grossräte : 7 CVP, 6 SP, 4 FDP, 3 MLB, 3 SVP)			
Ackermann André, économiste, Corminbœuf	PDC/CVP	1944	1997
Aebischer Bernard, maître socio-professionnel, Marly	PS/SP	1944	2005
Aeby-Egger Nicole, licenciée en sciences de l'éducation, Belfaux	ACG/MLB	1960	2004
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Brodard Jacqueline, responsable qualité, La Roche	PDC/CVP	1956	2007
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le- Gibloux	ACG/MLB	1956	2007
Cotting Claudia, tutrice, Senèdes	PLR/FDP	1949	1996
Crausaz Jacques, professeur et doyen de l'Ecole d'ingénieurs, Rossens	PDC/CVP	1948	2002

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC/CVP	1968	2002
Gendre Jean-Noël, garde-forestier, Neyruz	PS/SP	1952	1996
Kolly René, maître-fromager, Ferpicloz	PLR/FDP	1954	2007
Kuenlin Pascal, directeur de succursale, Marly	PLR/FDP	1967	1996
Lauper Nicolas, maître agriculteur, Montévraz	PDC/CVP	1963	1996
Peiry-Kolly Claire, secrétaire, Treyvaux	UDC/SVP	1946	2002
Roubaty François, électricien, Matran	PS/SP	1953	2008
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1955	2007
Schorderet Edgar, ingénieur EPF, Marly	PDC/CVP	1951	2007
Schorderet Gilles, agriculteur, Zénauva	UDC/SVP	1962	2002
Suter Olivier, enseignant/organisateur culturel, Estavayer-le-Gibloux	ACG/MLB	1959	2007
Thomet René, directeur EMS, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1957	2002
Vial Jacques, entrepreneur, Le Mouret	PDC/CVP	1949	2007
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Givisiez	PLR/FDP	1958	2007

3. Sense (17 Grossräte: 8 CVP, 3 SP, 2 FDP, 2 MLB, 2 SVP)
Singine (17 députés : 8 PDC, 3 PS, 2 PLR, 2 ACG, 2 UDC)

Bapst Markus, dipl. Biologe, Düringen	PDC/CVP	1961	1999
Beyeler Hans Rudolf, Sektionschef TPF, Oberschrot	ACG/MLB	1957	2008
Binz Josef, Administrator, St. Antoni	UDC/SVP	1940	2002
Boschung Bruno, Versicherungskaufmann, Wünnewil	PDC/CVP	1963	2004
Brunner Daniel, Wünnewil	PS/SP	1954	2010
Bulliard Christine, Lehrerin, Familienfrau, Flamatt	PDC/CVP	1959	2002
Burkhalter Fritz, Landwirt, Alterswil	PLR/FDP	1959	1999
Fasel Bruno, Instruktor, Schmitten	ACG/MLB	1948	1995
Fasel Josef, Landwirt, Alterswil	PDC/CVP	1950	1996
Jendly Bruno, Schreinermeister, Düringen	PDC/CVP	1945	1996
Krattinger-Jutzet Ursula, Med. Laborantin/Hausfrau, Düringen	PS/SP	1961	1996
Marbach Christian, OS-Lehrer, Düringen	PS/SP	1954	2007
Neuhaus Othmar, Elektro-Ingénieur, Giffers	PDC/CVP	1960	2010
Piller Alfons, Landwirt/Chauffeur, Schwarzsee	UDC/SVP	1961	2002
Studer Albert, Heilpädagog, Schreiner, St. Ursen	PDC/CVP	1967	2003
Vonlanthen Rudolf, Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	PDC/CVP	1958	2007

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
4. Gruyère (18 députés : 7 PDC, 4 PS, 5 PLR, 2 UDC) Greyerz (18 Grossräte : 7 CVP, 4 SP, 5 FDP, 2 SVP)			
Andrey Pascal, agriculteur, Cerniaz	PDC/CVP	1959	2007
Badoud-Gremaud Antoinette, secrétaire, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Bussard Christian, technicien géomètre, Pringy	PDC/CVP	1955	1996
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC/SVP	1972	2007
Geinoz Jean-Denis, chef des relations internationales des Forces terrestres, Bulle	PLR/FDP	1949	2002
Girard Raoul, économiste/enseignant, Bulle	PS/SP	1972	2007
Gobet Nadine, juriste/directrice-adjointe de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC/CVP	1967	2002
Kaelin Murith Emmanuelle, notaire, Bulle	PDC/CVP	1958	2007
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Menoud Eric, économiste, Sâles	PDC/CVP	1972	2009
Menoud Yves, économiste, La Tour-de-Trême	PDC/CVP	1953	2002
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR/FDP	1963	2002
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Rime Nicolas, architecte HES, Bulle	PS/SP	1975	2007
Romanens Jean-Louis, expert fiscal, Sorens	PDC/CVP	1952	1996
Schuwey Roger, Hotelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
Thürler Jean-Pierre, commerçant indépendant, Charmey	PLR/FDP	1953	2003
5. See (13 Grossräte: 3 CVP, 3 SP, 3 FDP, 3 SVP, 1 MLB) Lac (13 députés : 3 PDC, 3 PS, 3 PLR, 3 UDC, 1 ACG)			
de Roche Daniel, Pfarrer, Guschelmuth	ACG/MLB	1954	2007
Etter Heinz, Generalagent, Ried b. Kerzers	PLR/FDP	1949	2002
Feldmann Christiane, Physiotherapeutin, Murten	PLR/FDP	1950	2002
Goumaz-Renz Monique, enseignante, Courtepin	PDC/CVP	1948	2007
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten	PS/SP	1954	2007
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten	PLR/FDP	1972	2002
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
Raemy Hugo, Sekundarlehrer, Murten	PS/SP	1965	2002
Schneider Schüttel Ursula, Anwältin, Murten	PS/SP	1961	2010
Stempfel-Horner Yvonne, Verwalterin, Guschelmuth	PDC/CVP	1958	1996
Studer Theo, Rechtsanwalt, Murten	PDC/CVP	1946	2007
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	UDC/SVP	1957	2007
Zürcher Werner, Verkaufsangestellter, Murten	UDC/SVP	1943	2002

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
6. Glâne (8 députés : 3 PDC, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
Glâne (8 Grossräte : 3 CVP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Brodard Vincent, secrétaire syndical, Romont	PS/SP	1963	2008
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC/CVP	1960	2007
Jean Deschenaux, entrepreneur, Ursy	PDC/CVP	1957	2010
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Lehner-Gigon Nicole, maîtresse enfantine, Massonens	PS/SP	1952	2010
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC/CVP	1955	2002
Page Pierre-André, agriculteur, Châtonnaye	UDC/SVP	1960	1996
Rossier Jean-Claude, consultant, Romont	UDC/SVP	1944	2002
7. Broye (10 députés: 3 PDC, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 1 ACG)			
Broye (10 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 1 MLB)			
Bachmann Albert, maître agriculteur, Estavayer-le-Lac	PLR/FDP	1957	2002
Collaud Elian, maître mécanicien, St-Aubin	PDC/CVP	1950	2002
Collomb Eric, chef d'entreprise, Lully	PDC/CVP	1969	2007
Corminbœuf Dominique, employé CFF, Domdidier	PS/SP	1957	1990
Duc Louis, agriculteur, Forel	ACG/MLB	1940	1996
Glardon Alex, agent général d'assurances, Cugy	PDC/CVP	1972	2002
Losey Michel, agriculteur, Sévaz	UDC/SVP	1962	1996
Piller Valérie, étudiante, Gletterens	PS/SP	1978	2002
Savary Nadia, enseignante, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
8. Veveyse (6 députés: 2 PDC, 1 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
Vivisbach (6 Grossräte: 2 CVP, 1 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Bourguet Gabrielle, juriste, Granges	PDC/CVP	1971	2007
Cardinaux Gilbert, agriculteur, Bouloz	UDC/SVP	1943	1994
Genoud Joe, directeur commercial, Châtel-Saint-Denis	UDC/SVP	1957	2001
Grandjean Denis, employé d'Etat, gendarme, Le Crêt	PDC/CVP	1960	2002
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR/FDP	1965	2006
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010

Présidente du Grand Conseil: **Solange Berset** (PS/SP, SC)

Première vice-présidente du Grand Conseil: **Yvonne Stempfel-Horner** (PDC/CVP, LA)

Deuxième vice-présidente du Grand Conseil: **Gabrielle Bourguet** (PDC/CVP, VE)