

**Postulat P2035.08 André Schoenenweid/
Jean-Pierre Siggen**
(aide financière à la fusion dans les
agglomérations)¹

Prise en considération

Schoenenweid André (*PDC/CVP, FV*). La réforme territoriale du canton est une nécessité politique et stratégique. Le Conseil d'Etat l'a bien compris avec la mise en place d'un prochain crédit d'encouragement aux fusions de communes, certainement le dernier. Les centres régionaux, le centre cantonal avec sa capitale, la ville de Fribourg, sont et doivent être aussi concernés complètement par cette dernière réforme territoriale qui doit être importante avant d'entamer d'autres réformes, celle des districts par exemple! La complexité des fusions dans une agglomération, telle que celle des communes proches de la ville de Fribourg, nécessite une aide financière particulière, adaptée et conséquente. Les charges des communes-centres et des chefs-lieux de districts sont élevées. Ce postulat vise à soutenir les centres régionaux et le centre cantonal.

Ce postulat ne vise pas le traitement des agglomérations par une loi à deux vitesses. Les motionnaires sont acquis à la cohésion du canton et à l'équité entre les communes, qu'elles soient grandes ou petites, rurales ou urbaines. Dès lors, le Conseil d'Etat a déjà partiellement pris en compte les objectifs d'aide financière dans les agglomérations en formation. Dans son message N° 207 accompagnant le prochain projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes du 21 septembre 2010, qui sera traité certainement en session de novembre ou de décembre, la prise en compte par exemple de fusions jusqu'à 10 000 habitants est déjà un premier pas.

Il reste néanmoins encore d'autres critères à préciser dans les projets d'agglomérations. Sachez que notre destin est commun dans cette réforme territoriale entre et pour toutes les communes du canton. Nous partageons les mêmes souhaits: un canton fort, des communes regroupées efficaces, à l'écoute de leurs citoyens, une qualité de vie basée sur le développement durable, la prospérité économique et la solidarité sociale!
Merci de soutenir la transmission de ce postulat.

Hänni-Fischer Bernadette (*PS/SP, LA*). Gemeindefusions sind zu fördern, insbesondere im Kanton Freiburg, der noch sehr viele, ja zu viele Gemeinden hat. Mit Fusionen, das heisst mit grösseren politischen Einheiten kann Demokratie, das heisst die gerechte Mitwirkung des Volkes, bei den zunehmenden, umfangreichen Aufgaben, welche die Gemeinden zu erledigen haben, aber auch Dienstleistungen verbessert werden. Die Angst, oder sogar die Erfahrung, dass in fusionierten Gemeinden nur noch Vertretungen des starken Zentrums das Sagen haben, ist vorhanden und ist ernst zu nehmen. Daher ist es interessant, zu wissen, wie in fusionierten Gemeinden die Positionen der Bevölkerung ausserhalb des Zentrums, also so-

nannte Minderheiten, besser in die Entscheidungsfindung miteingebunden werden kann und ob sich Massnahmen wie beispielsweise ständige Wahlkreise rechtfertigen.

Wenn wir aber von starken Zentren reden, dürfen wir die Sprache nicht vergessen. Es wäre beispielsweise falsch, wenn wir eine Agglomeration mit Düringen haben, dann eine Fusion ohne Düringen machen würden. Die Stärke wäre zwar da, aber die deutschsprachige Minderheit der Stadt wäre marginalisiert.

Die Sozialdemokratische Fraktion schliesst sich der Meinung des Staatsrates an und unterstützt die Annahme des Postulats.

Chassot Claude (*ACG/MLB, SC*). Le groupe Alliance centre gauche a pris connaissance du contenu du postulat, logiquement déposé, je dirais, par nos collègues de la ville de Fribourg. Ces derniers nous donnent de louables motifs pour lesquels nous devrions prévoir une aide supplémentaire pour les communes des agglomérations qui voudraient fusionner. Si les communes-centres endossent, il est vrai, des charges plus conséquentes eu égard à leur situation charnière, comme il est dit dans le résumé, il faut tout de même relever qu'elles ont le qualificatif de «ceinture dorée», si l'on parle du Grand Fribourg. Mais passons!

Le 9 mars 2007, une association de cinq communes, Fribourg, Villars-sur-Glâne, Givisiez, Granges-Paccot, Corminbœuf, lançait une demande d'initiative en vue de la fusion de ces dernières. Quelques péripéties plus tard, liées notamment à une décision préfectorale et à un recours au Tribunal cantonal, l'initiative «Fusion 2011» est retirée le 26 mai 2009, mais les syndicats des cinq communes, auxquels s'est associé celui de Marly, conviennent d'étudier un projet de fusion pour 2016. Si l'analyse des spécificités des communes situées dans l'agglomération présente véritablement la nécessité de donner une aide financière spécifique, il y a lieu, à notre avis, d'aller dans ce sens.

Le contenu de ce postulat ne soulève pas beaucoup de vagues et le groupe Alliance centre gauche l'acceptera bien entendu.

Crausaz Jacques (*PDC/CVP, SC*). Par postulat déposé le 20 juin 2008, nos collègues Schoenenweid et Siggen demandent d'étudier les modifications législatives qui permettraient d'octroyer une aide financière particulière en cas de fusion de communes au sein d'une agglomération. Une contribution spéciale serait justifiée par la prise en compte de charges particulières des communes-centres et de l'intérêt pour le canton de disposer d'un centre cantonal et de centres régionaux forts.

Dans sa brève réponse, le Conseil d'Etat précise que la question est de savoir si les communes présentant des caractéristiques déterminées pourraient bénéficier d'une aide financière spéciale en vue d'une fusion, comme c'est le cas dans d'autres cantons. On pourrait donc appeler ça des «fusions stratégiques». Le Conseil d'Etat se dit prêt à traiter cette question dans son message au Grand Conseil accompagnant le projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions qui sera débattu, on l'espère, encore cette année.

¹ Déposé le 20 juin 2008, *BGC* p. 1119, développé le 5 septembre 2008, *BGC* p. 1656; réponse du Conseil d'Etat le 24 août 2010, *BGC* pp. 1845ss.

Même si nous avons déjà reçu le projet, le groupe démocrate-chrétien ne souhaite pas se prononcer aujourd'hui sur le fond. Nous relevons toutefois que dans son message le Conseil d'Etat se fonde notamment sur la Constitution pour relever que celle-ci précise que les fusions de communes doivent être encouragées sans distinctions particulières ou d'appartenance à un centre, fût-il fort, et que dès lors il n'existe aucun fondement à créer des cas spéciaux en matière de fusion.

Toutefois, le Conseil d'Etat dit avoir tenu compte partiellement de cette demande dans son projet en proposant de soutenir les communes qui fusionnent jusqu'à hauteur de 10 000 habitants au lieu des 5000 prévus initialement. A titre d'exemple, si Fribourg et Villars-sur-Glâne allaient fusionner – ce qui n'est pas de la science-fiction – la subvention s'élèverait à 4 millions selon ce système alors que, selon l'ancien système, la fusion Bulle-La Tour-de-Trême avait obtenu 1 150 000 pour 16 000 habitants.

Donc pour la forme et en attendant un débat plus complet prochainement, le groupe démocrate-chrétien acceptera ce postulat dont le rapport est déjà dans nos mains et vous invite à en faire de même.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). Je dois vous avouer que le groupe de l'Union démocratique du centre est partagé sur ce postulat. Doit-on voter oui, doit-on voter non, du moment que le rapport du Conseil d'Etat a déjà été établi dans le cadre du message N° 207 qui traite de l'encouragement aux fusions de communes?

Le groupe de l'Union démocratique du centre estime que le débat, à l'instar du groupe démocrate-chrétien, aura lieu à ce moment-là. A titre personnel, étant sensible à la problématique de l'agglomération fribourgeoise, je vous invite à voter oui à ce postulat.

Bachmann Albert (*PLR/FDP, BR*). Le groupe libéral-radical a pris connaissance du postulat de nos collègues André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen. Nous nous associons à la réponse du Conseil d'Etat et sommes d'accord d'approfondir la question d'un financement supérieur à la moyenne pour les agglomérations. Ce débat doit avoir lieu dans le cadre de la loi relative à l'encouragement aux fusions des communes qui, je l'espère si la commission arrive au bout de son travail, sera présentée déjà lors de la prochaine session, voire au moins à celle de décembre. Donc, nous reviendrons sur le fond de la question à ce moment-là.

En attendant, nous vous proposons d'accepter ce postulat.

Ackermann André (*PDC/CVP, SC*). J'interviens ici pour préciser et corriger quelque peu ce qui a été dit par notre collègue Claude Chassot tout à l'heure par rapport au projet de fusion 2011 dans notre centre cantonal. J'étais un des initiateurs de cette initiative qui, comme vous le savez, a abouti en récoltant plus de 10% des signatures nécessaires. Et, suite à l'aboutissement de cette initiative, on s'est aperçu qu'il y avait un certain flou juridique dans notre loi sur les communes par rapport à la suite à donner lorsqu'une initiative demandant une fusion a abouti.

Le comité de fusion 2011, au lieu d'entrer dans un combat juridique à l'issue hypothétique, qui aurait pris un temps certain, a plutôt décidé de négocier et de discuter avec les conseils communaux des cinq communes concernées. Cela a abouti à une convention dans laquelle les conseils communaux des cinq communes se sont engagés à présenter un projet de fusion à l'horizon 2016. Chose réjouissante, la commune de Marly, de sa propre initiative, le conseil communal, a décidé de s'associer à ce projet-là. Je tenais à préciser ceci parce qu'en fait il n'y a pas eu de décision préfectorale. Il y a eu en fait le bon sens qui a régné, je dirais, dans le sens que ce projet est important pour notre canton et pour notre région; il ne fallait pas entrer dans un combat juridique inutile!

Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Certains d'entre vous l'ont dit, on est dans un cas un peu particulier car on est seulement au stade de l'acceptation du postulat. Certains députés sont déjà un peu entrés sur le fond, mais il faut savoir que M. Schmid du Service des communes a sollicité l'avis de M^{me} Hayoz, parce qu'il fallait absolument traiter ces postulats pour, le cas échéant, pouvoir influencer la loi qui vous sera présentée.

C'est pour cette raison que nous avons présenté aujourd'hui seulement le problème de l'acceptation des postulats, étant entendu, comme on l'a déjà dit, que le fond serait traité dans le message que vous connaissez déjà, ce qui est un peu particulier puisque vous avez déjà pu prendre connaissance des réponses. Mais on est là dans un cas qui nous occupe, le Conseil d'Etat et le Bureau du Grand Conseil, pour savoir si, à l'avenir, les postulats doivent être traités en deux parties comme c'est le cas normalement. Vous savez que certaines fois nous venons directement avec un rapport et nous nous demandons si le rapport est suffisant ou non. Dans ce cas précis-là, aujourd'hui, sur les deux postulats, vous ne vous prononcez que sur l'acceptation du postulat. Je répète, c'est particulier, de connaître déjà en tout cas une partie de la réponse.

Pour revenir juste en passant sur le fond: j'ai déjà eu l'occasion de le dire, hier au Club des communes, que des cantons avaient voulu avoir des traitements particuliers pour leurs centres. A Lucerne, le peuple a refusé après référendum. Argovie a refusé aussi. Et, très récemment – on vient de l'apprendre cette semaine – à Zurich où une péréquation avait été prévue en faveur des deux grands centres que sont Zurich et Winterthur, un référendum vient d'être lancé pour une égalité de traitement aussi.

Ces choses-là, nous allons donc les débattre dans le cadre de la loi sur la fusion mais, effectivement, il vaut la peine de savoir si nous voulons faire – comme l'a dit le député Crausaz – des fusions plus stratégiques que d'autres et de savoir ce qui sera mis derrière ces mots-là; le débat aura lieu.

Pour le moment, le Conseil d'Etat vous demande formellement d'accepter le traitement de ces deux postulats sous cette manière et vous recommande donc d'accepter ce premier postulat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 81 voix contre 2. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), 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), 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), 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), 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), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuwy R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 81.*

Ont voté non:

Genoud (VE, UDC/SVP), Losey (BR, UDC/SVP). *Total: 2.*

Se sont abstenus:

Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 2.*

Postulat P2037.08 Jean-Pierre Dorand/ Jean-Pierre Siggen (modification de la loi sur les communes: fusion de communes et création d'arrondissements)¹

Prise en considération

Siggen Jean-Pierre (PDC/CVP, FV). Le gouvernement, dans sa réponse succincte et positive, nous renvoie donc au traitement prochain de la loi sur l'encouragement aux fusions de communes. Nous en prenons note et nous nous réservons bien entendu la possibilité d'intervenir à cette occasion.

Toutefois, notre principal souci en déposant ce postulat était de ne pas écarter des voies nouvelles ou différentes de collaborations intercommunales. Nous pensons qu'une commune urbaine se place dans une configuration de collaboration avec les communes périurbaines, configuration qui n'est pas forcément comparable à celles que nous trouvons avec d'autres communes. Pour tenir compte de cette spécificité et désamorcer

ainsi des oppositions, la création d'arrondissements électoraux permanents permettrait d'assurer une certaine représentation des anciennes communes dans les nouveaux organes et maintiendrait une décentralisation administrative.

Aujourd'hui, d'une certaine manière, nous le vivons avec l'agglomération fribourgeoise. Il faudrait désormais passer à la fusion et la conservation de certains aspects institutionnels de l'agglomération, que je citais tout à l'heure, rendrait la fusion meilleure ou plus facilement possible.

Fusionner avec une ville-centre effraie forcément. Peut-on encore peser face au centre dans cette commune nouvellement créée? Cela peut effrayer!

Les arrondissements électoraux permanents répondent à cette inquiétude. C'est la raison pour laquelle je vous invite aussi à accepter le postulat.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Es ist unbestritten, dass mit Gemeindezusammenschlüssen eine viel umfassendere und langfristige Raumplanung realisiert werden kann. Dazu gehören die Planung des öffentlichen und des privaten Verkehrs, das heisst, überhaupt sehr viele Dienstleistungen oder Service Public (um wieder einen französischen Ausdruck zu verwenden), insgesamt die Organisation ganzer Regionen in vielfältiger Hinsicht.

Es ist offensichtlich, dass ein Kanton leichter und ge- rechter zu führen ist, wenn ihm gleichstarke Regionen gegenüberstehen, mit denen er verhandeln kann. Ein Kanton Freiburg mit nur noch drei starken Bezirken, die je ein paar wenige starke Gemeinden umfassen, muss unsere Vision einer nahen Zukunft sein. In Erwartung des Dekrets über die Fusionierung von Gemeinden lädt die Sozialdemokratische Fraktion ein, diesem Postulat zuzustimmen.

Crausaz Jacques (PDC/CVP, SC). Par postulat déposé le 20 juin 2008, nos collègues Dorand et Siggen demandent d'étudier les modifications de la loi sur les communes qui permettraient, en cas de fusion de communes, en particulier dans les agglomérations, de créer des arrondissements électoraux permanents et d'assurer une répartition des unités administratives sur l'ensemble des communes fusionnées.

Situation particulière pour le traitement de ce postulat comme pour l'objet précédent! Tout à l'heure, j'ai salué le traitement d'une motion seulement après six mois. Dans ces cas, le Conseil d'Etat fait encore plus fort, nous avons le rapport avant de traiter le postulat! Compte tenu de cette procédure particulière, le groupe démocrate-chrétien n'a pas traité le postulat sur le fond.

Comme le propose le Conseil d'Etat, le groupe démocrate-chrétien acceptera pour la forme ce postulat et se prononcera sur le fond lors du débat relatif à la loi sur l'encouragement aux fusions de communes.

A titre personnel, je partage pour l'essentiel les conclusions du rapport du Conseil d'Etat, à savoir que, s'il est nécessaire de mettre en place des arrondissements électoraux pour les premières élections au sein de la commune fusionnée, cette mesure doit rester provisoire, comme le prévoient les dispositions actuelles de

¹ Déposé le 20 juin 2008, BGC p. 1120, et développé le 5 septembre 2008, BGC p. 1656; réponse du Conseil d'Etat le 24 août 2010, BGC p. 1846.