

RAPPORT N° 170 15 novembre 2004
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution
cantonale

Nous avons l'honneur de vous présenter un rapport concernant la mise en œuvre de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004. Le caractère historique de l'adoption d'une nouvelle charte fondamentale n'a pas besoin d'être démontré; il revient désormais au Conseil d'Etat et au Grand Conseil de prolonger l'évènement en adaptant l'ensemble de la législation cantonale à cette Constitution. Un vaste chantier s'ouvre donc devant nous, et il a paru nécessaire au Conseil d'Etat de vous faire connaître ses plans. Le présent rapport est aussi le lieu de rappeler les étapes franchies depuis que le Grand Conseil a lancé le processus de révision totale de la Constitution, le 20 novembre 1998.

Nous nous proposons de vous informer en suivant la table des matières que voici:

- I. *Le processus de révision totale de la Constitution*
 - II. *La Constitution du 16 mai 2004 dans ses grandes lignes*
 - III. *La mise en œuvre de la nouvelle Constitution*
 - 1) *Les démarches entreprises depuis la votation du 16 mai 2004*
 - 2) *Les types de dispositions constitutionnelles*
 - 3) *Le programme législatif*
 - a) *Remarques générales*
 - b) *Adaptations impératives*
 - c) *Adaptations facultatives*
 - 4) *Les conséquences financières*
 - a) *Effets de la nouvelle Constitution*
 - b) *Conséquences directes des travaux de mise en œuvre*
 - 5) *L'information*
 - IV. *Conclusion*
- Table des abréviations*
- Annexe 1: Inventaire des projets législatifs de mise en œuvre de la Constitution*
- Annexe 2: Rapport sur les objets transmis à la Constituante par le Grand Conseil*

I. LE PROCESSUS DE RÉVISION TOTALE DE LA CONSTITUTION

Lancer la révision totale de la Constitution cantonale figurait parmi les objectifs du Programme gouvernemental de la législature 1997–2001. Le 29 septembre 1998, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un projet de décret engageant la procédure de révision totale. Ce décret a été adopté le 20 novembre de la même année par 92 voix sans opposition.

Le peuple fribourgeois s'est prononcé le 13 juin 1999. A une très nette majorité – 86 % des voix – il a affirmé sa volonté de se donner une nouvelle charte fondamentale. Par un vote plus serré – 54,7 % – il a décidé de confier son élaboration à une Constituante.

La nécessité de remplacer la Constitution de 1857 n'était donc guère contestée. Tant son âge que ses nombreuses

révisions partielles en faisaient un texte désuet, lacunaire et parfois incohérent. Elle était devenue impropre à fonder un ordre juridique cantonal soumis à d'importantes évolutions. En décidant de faire le grand pas du XIX^e au XXI^e siècle, le canton de Fribourg s'inscrivait dans un mouvement largement répandu en Suisse. Depuis Nidwald en 1965, 17 cantons se sont dotés d'une nouvelle Constitution. Avec le nôtre et les trois cantons où la révision totale est en cours (Bâle-Ville, Zurich et Lucerne), on comptera donc bientôt 21 cantons qui disposent d'une Constitution moderne.

Afin de préparer le processus de révision totale, le Conseil d'Etat avait institué en 1997 déjà un comité de pilotage qui a anticipé et accompagné la mise en place de la Constituante. Le Comité de pilotage a également établi 7 «Cahiers d'idées», largement diffusés, qui ont stimulé la réflexion sur l'ensemble de la matière constitutionnelle. Il a été par la suite rebaptisé «Comité de suivi» et a servi d'intermédiaire entre la Constituante, le Conseil d'Etat et l'administration. Le Comité de suivi a notamment répondu à plusieurs sollicitations d'enquête sur les pratiques de l'administration (langues, relations extérieures).

Les 130 membres de la Constituante ont été élus le 12 mars 2000. L'absence d'incompatibilités, mais aussi l'attrait de cette mission inédite ont suscité un nombre record de 748 candidatures. Les formations politiques traditionnelles se sont retrouvées à peu près dans leur rapport de force du moment, mais accompagnées de plusieurs élus hors parti, qui formèrent leur propre groupe.

L'assemblée a consacré le reste de l'an 2000 à s'organiser. Elle a institué huit commissions thématiques qui ont passé l'année 2001 à accomplir un travail de fond débouchant sur l'élaboration de thèses. Durant les cinq premiers mois de 2002, le plénum en a débattu pour retenir 391 thèses. Ce matériau a servi à la rédaction d'un avant-projet de Constitution par les conseillers juridiques de la Constituante. Soumis à un expert – le professeur Marco Borghi – puis à la Commission de rédaction et aux commissions thématiques, ce texte a fait l'objet d'une première lecture au début 2003. Il a ensuite été soumis à une très large procédure de consultation d'avril à juillet 2003.

Forts des résultats de celle-ci, les constituants ont effectué la deuxième lecture de l'avant-projet en novembre et décembre 2003 et la troisième lecture en janvier 2004. Ils ont adopté le projet de Constitution en vote final, le 30 janvier 2004, par 97 voix contre 21 et 2 abstentions.

Ce parcours de quatre ans a manifestement été stimulant, mais aussi exigeant. La planification que s'est imposée la Constituante a impliqué un rythme de travail soutenu, d'où un taux de mutations assez élevé parmi ses membres. L'ambiance de travail et l'assiduité des membres, en revanche, étaient généralement très bonnes.

En troisième lecture, l'assemblée est parvenue à de nettes majorités sur tous les thèmes sensibles du projet. Elle en a tiré la conviction qu'elle pouvait assumer clairement l'ensemble de son œuvre et par conséquent renoncer à l'assortir de variantes pour la présenter au peuple.

Le Conseil d'Etat, qui avait été largement entendu dans sa détermination lors de la procédure de consultation, s'est convaincu de la qualité du texte définitif et a décidé de recommander au peuple de voter oui le 16 mai. Il a autorisé son président à se mettre à disposition comme co-président du comité de soutien à la nouvelle Constitution.

La campagne précédant la votation a montré que les Fribourgeois étaient conscients de l'importance de l'enjeu. Malgré la «concurrence» des scrutins fédéraux, l'objet cantonal fut loin de passer inaperçu.

Le 16 mai 2004, le peuple a adopté la nouvelle Constitution par 44 863 oui (58,03 %) contre 32 446 non (41,97 %).¹

II. LA CONSTITUTION DU 16 MAI 2004 DANS SES GRANDES LIGNES

Le texte adopté par le peuple fribourgeois s'inscrit harmonieusement dans le paysage constitutionnel suisse. Du point de vue de la forme, il suit la tendance à une densité normative relativement élevée. Son volume reste cependant en dessous de la moyenne des 18 Constitutions cantonales les plus récentes. C'est le résultat d'une rédaction sobre, qui a produit des articles assez courts.

Quant au contenu, la nouvelle Constitution s'inspire de quelques devancières, en particulier celles des cantons de Berne, de Neuchâtel, du Jura et de Vaud. Le catalogue des **droits fondamentaux** est proche de celui que l'on trouve dans les trois cantons voisins. Il reprend pour l'essentiel les droits garantis par la Constitution fédérale, tout en les étendant parfois ou en y ajoutant de nouveaux droits. C'est ainsi que la Constitution fribourgeoise vise à atteindre l'égalité entre hommes et femmes pour l'accès à la fonction publique ou qu'elle introduit le droit à l'information, le droit d'obtenir une réponse motivée à une pétition, la liberté de manifestation et la liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage. Cette dernière est assortie du droit d'enregistrer un partenariat pour les couples de même sexe, que l'on ne retrouve pas dans les autres Constitutions.

Au chapitre des **droits sociaux** est prévue une assurance maternité (on sait depuis la votation fédérale du 26 septembre qu'elle sera en tant que telle réglée par le droit fédéral) ainsi que des prestations pour les mères sans activité lucrative et les mères adoptives. A signaler également l'article consacrant les droits des personnes âgées, qui est une spécificité fribourgeoise.

Les **droits politiques** sont accordés aux étrangers, à certaines conditions, sur le plan communal. Les Suisses de l'étranger, eux, auront le droit de vote en matière cantonale. L'introduction de la motion populaire complète les nouveautés introduites dans ce domaine.

Comme celles des cantons de Berne et de Vaud, la nouvelle Constitution fribourgeoise contient un catalogue détaillé des **tâches de l'Etat** (et des communes). On y trouve ancrées des tâches qui, pour la plupart, sont déjà prévues par la législation, mais aussi des nouveautés comme l'aide humanitaire ou les loisirs. Un accent particulier est mis sur la politique familiale. Et parmi les principes de l'activité étatique, il faut souligner celui de la transparence, que l'on retrouve sous diverses formes dans cette charte et qui correspond aussi à une évolution générale.

¹ Pour plus de détails sur l'ensemble du processus de révision totale, voir notamment A. GEINOZ, La Constituante, auteur éphémère d'une œuvre durable, in Revue fribourgeoise de jurisprudence, numéro spécial «Nouvelle Constitution fribourgeoise», à paraître début 2005. D'autre part, l'ensemble des débats se retrouve dans le Bulletin officiel des séances de la Constituante (2000–2004) et le site Internet www.fr.ch/constituante contient une volumineuse documentation.

Les principaux changements apportés aux règles sur les **autorités** concernent les pouvoirs législatif et judiciaire. Le nombre de députés passe de 130 à 110 et le Grand Conseil est doté d'un secrétariat propre. C'est désormais le Parlement qui élira tous les magistrats de l'ordre judiciaire, pour une durée indéterminée, ce qui constitue une spécificité fribourgeoise (au passage disparaît une autre spécificité fribourgeoise, le Collège électoral). Le Parlement élira également les membres du nouveau Conseil de la magistrature, chargé de la surveillance de la justice. Enfin, le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif ne formeront plus qu'un.

La nouvelle Constitution poursuit la politique de fusions de **communes** connue dans le canton en augmentant les possibilités de déclenchement du processus. Dans certains cas, une fusion pourra même être imposée. Du côté des associations de communes, les droits populaires sont renforcés, alors que la limitation des buts (connexité) disparaît.

Un titre nouveau consacré à la «**société civile**» permettra de soutenir la vie associative et de promouvoir le civisme. La partie consacrée aux Eglises reprend, elle, pour l'essentiel, le droit en vigueur, tout comme les dispositions sur la révision de la Constitution.

L'ensemble de la nouvelle charte est chapeauté par un **préambule** qui en annonce les valeurs, ainsi que par un titre consacré aux **dispositions générales**. On y trouve la liste des buts de l'Etat, notamment le développement durable, ainsi que le principe de subsidiarité et l'affirmation de la responsabilité individuelle. On y lit également l'article sur les langues, inspiré à la fois de l'ancienne Constitution et de la Constitution fédérale, mais surtout construit pour assurer la paix et faire valoir les atouts du canton dans ce domaine.

Il convient enfin de signaler que la Constitution traite plusieurs points ayant fait l'objet d'interventions parlementaires que le Grand Conseil avait transmises à la Constituante ces dernières années. Sur tous ces points, les solutions adoptées répondent aux vœux exprimés par le Parlement, ainsi que la Constituante lui en a fait part dans son rapport du 16 juin 2004 (cf. *annexe 2*).

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION

1) Les démarches entreprises depuis la votation du 16 mai 2004

Le 16 juin 2004, un mois après la votation populaire, la Constituante a remis au Conseil d'Etat l'exemplaire original de la nouvelle Constitution dans les deux langues. Le président du Grand Conseil était aussi présent à cette cérémonie qui s'est déroulée à Vuadens. Cet acte officiel symbolisait la passation de pouvoir entre l'autorité chargée d'élaborer la nouvelle charte fondamentale et les autorités responsables de sa mise en œuvre.

Quelques jours auparavant, la Chancellerie d'Etat avait déjà requis la garantie fédérale. L'obtention de cette dernière est attendue en principe pour le printemps 2005. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ne lui est pas conditionnée.

Le 11 juin, la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 a été promulguée à l'occasion de sa publication dans le Recueil officiel fribourgeois (ROF

2004_035). Elle a en outre été éditée en livret en un tirage important, et elle est disponible gratuitement sous cette forme.

Compte tenu de l'importance des travaux de mise en œuvre à entreprendre, le Conseil d'Etat a mis en place une organisation de projet spéciale. Il a notamment désigné un comité de pilotage composé des personnes suivantes:

- M. Pascal Corminbœuf, conseiller d'Etat, président
- M. Claude Grandjean, conseiller d'Etat, vice-président
- M. Beat Vonlanthen, conseiller d'Etat
- M. Denis Loertscher, chef du Service de législation
- M. Hans Jürg Herren, secrétaire général de la DSAS
- M. Christophe Maillard, conseiller juridique auprès de la DIAF
- M. Antoine Geinoz, conseiller scientifique, secrétaire

M. Denis Loertscher assume la responsabilité de chef de projet. En outre, le Service de législation élabore les projets relevant de la législation générale que le Conseil d'Etat lui confie, et il se prononce sur les avant-projets des Directions, selon la procédure ordinaire.

Le Comité de pilotage est chargé de coordonner les travaux de mise en œuvre, de proposer au Conseil d'Etat les projets qui doivent ou qui peuvent être transmis au Grand Conseil, de proposer une répartition des projets à réaliser entre les Directions et un calendrier des travaux, d'élaborer des documents d'information.

Chaque Direction a en outre été invitée à désigner une personne de contact, afin d'assurer l'information réciproque avec le Comité de pilotage.

Au début de l'été, avec la collaboration de l'ancien conseiller juridique de la DIAF, M. Pierre Oberson, le Comité de pilotage en formation a établi deux documents présentant toutes les incidences législatives de la nouvelle Constitution. Sur cette base, il a consulté les Directions et effectué la synthèse de leurs réponses.

Lors de ses séances des 11 octobre et 15 novembre 2004, le Conseil d'Etat a adopté le programme législatif de mise en œuvre de la Constitution et procédé à la répartition des projets entre Directions. Il a également adopté le présent rapport.

Parallèlement, les travaux d'élaboration de deux projets de loi découlant de la nouvelle Constitution ont déjà été lancés, car leur calendrier s'annonce serré. Le premier consiste à préparer une loi réorganisant le Secrétariat du Grand Conseil, afin de le séparer de la Chancellerie. Le Bureau du Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont admis que la nouvelle structure devrait être mise en place à l'occasion de la succession de l'actuel Chancelier–1^{er} Secrétaire. C'est ainsi que la date du 1^{er} juin 2005 a été retenue. Le projet de loi y relatif a déjà été transmis au Grand Conseil.

Le second objet concerne les droits politiques des étrangers (sur le plan communal) et des Suisses de l'étranger (sur le plan cantonal). La Constitution prévoit que ces nouveaux droits entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Un avant-projet modifiant la LEDP a été élaboré et il est actuellement en consultation.

La planification des travaux de mise en œuvre dans le temps sera établie prochainement, d'entente avec les Directions.

2) Les types de dispositions constitutionnelles

En présence d'une nouvelle Constitution, il faut distinguer deux types de dispositions: celles qui sont directement applicables et celles qui ne le sont pas.

- Les dispositions constitutionnelles **directement applicables** peuvent être directement invoquées par le citoyen et appliquées par une autorité ou un juge dès l'entrée en vigueur de la Constitution. Elles ne nécessitent pas de législation d'application. C'est le cas, typiquement, des libertés fondamentales (p. ex. liberté de conscience et de croyance, liberté d'établissement, liberté d'opinion, liberté économique). C'est aussi le cas de plusieurs règles concernant les autorités cantonales (p. ex. celles prévoyant que les membres du Grand Conseil votent sans instructions ou que le président du Conseil d'Etat n'est pas immédiatement rééligible).
- Les dispositions constitutionnelles qui ne sont **pas directement applicables** nécessitent des dispositions d'application. Dans l'attente de ces dernières, l'ancien droit reste en vigueur (art. 147 al. 2 Cst). L'ensemble du droit cantonal doit cependant être adapté à la nouvelle Constitution dans un délai de quatre ans (art. 147 al. 1). A l'évidence, des innovations telles que les prestations de maternité (art. 33) ou la fusion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif (art. 123 al. 3 et 124 al. 1 et 2) appellent une législation d'application. Plus évidents encore, les cas où la Constitution se réfère explicitement à la loi. Exemple: «La loi prévoit un droit de recours contre les refus de naturalisation» (art. 69 al. 2).

Cela dit, il convient de nuancer la notion d'application directe d'une disposition constitutionnelle. Certes, pour de nombreuses règles directement applicables, toute mesure législative est superflue. Mais pour d'autres règles directement applicables, des dispositions complémentaires dans la loi peuvent être utiles et opportunes. C'est le cas, par exemple, de la règle sur l'éligibilité au niveau communal (art. 131 al. 1), qui serait suffisante en elle-même mais trouvera une concrétisation appréciée dans la LEDP.

En ce qui concerne les dispositions qui ne sont pas directement applicables, une autre distinction à faire porte sur **l'existence ou non de dispositions d'application dans la législation actuelle**. Dans de nombreux cas, le droit actuellement en vigueur répond déjà au mandat constitutionnel. Il en est souvent ainsi dans le Titre IV consacré aux tâches publiques, où la Constituante n'a pas introduit beaucoup de tâches nouvelles mais a surtout donné une meilleure assise à des tâches existantes en les élevant au niveau constitutionnel. Dans de tels cas, il n'y a généralement pas lieu d'élaborer des dispositions d'application, mais bien de vérifier si les règles existantes sont adéquates, et de les modifier si ce n'est pas le cas.

En revanche, dans d'autres cas, nombreux également, le droit actuel ne répond pas ou ne répond que partiellement au mandat constitutionnel. Il n'y répond pas du tout, par exemple, pour le Conseil de la magistrature (art. 125 à 128) ou la médiation administrative (art. 119), tandis

qu'il n'y répond que partiellement pour l'équilibre budgétaire (art. 83) ou la péréquation financière (art. 133) par exemple.

Enfin, il faut distinguer les dispositions qui nécessitent **impérativement** une adaptation législative (point 3 b ci-dessous, catégorie I de l'annexe 1 au présent rapport) et celles pour lesquelles une adaptation est facultative (point 3 c ci-dessous, catégorie II de l'annexe).

3) Le programme législatif

a) Remarques générales

L'examen du texte constitutionnel a été effectué à la lumière des distinctions présentées sous le point 2). Le critère principalement retenu pour l'établissement du programme législatif de mise en œuvre de la Constitution est le caractère impératif ou facultatif des adaptations.

Les **projets impératifs** sont ceux qui relèvent d'une disposition ni directement applicable, ni déjà concrétisée dans la législation actuelle et qui sont indispensables pour que la Constitution soit respectée. On peut citer comme exemples le partenariat enregistré pour couples de même sexe (art. 14 al. 2) ou la séparation des secrétariats du Grand Conseil et du Conseil d'Etat (art. 97 et 108).

Les **projets «facultatifs»** sont de deux sortes. D'abord, il y a ceux qui découlent d'un mandat constitutionnel exprimé sous la forme potestative. Exemples: «La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes» (art. 27 al. 4), «La loi peut permettre l'accès aux fonctions de l'ordre judiciaire aux personnes de nationalité étrangère qui sont domiciliées dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement» (art. 86 al. 2). La concrétisation de ces dispositions relève de la volonté politique des autorités. Ensuite, il y a les projets qui ne sont certes pas indispensables à la mise en œuvre de la Constitution, mais qui sont souhaitables, notamment pour des raisons de clarté juridique. On peut trouver ici des dispositions directement applicables, telles que l'article 73 al. 3: «[L'Etat et les communes] favorisent la connaissance de la nature et du patrimoine culturel, notamment par la formation, la recherche et l'information.» Les autorités peuvent se référer directement à cet alinéa pour agir, mais elles peuvent aussi édicter une base légale plus précise. On peut aussi trouver des dispositions qui ne sont pas directement applicables et qui connaissent déjà une concrétisation dans la législation, mais sous une forme que l'on pourrait améliorer. Exemple: «Les personnes âgées ont droit à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de leur personnalité» (art. 35).

Le programme législatif, établi après consultation des Directions, fait l'objet de l'annexe I au présent rapport, dont elle fait partie intégrante. Les grandes lignes de ce programme sont exposées ci-dessous, en suivant la distinction entre adaptations impératives (point b) et facultatives (point c).

Le Gouvernement entend réaliser une mise en œuvre aussi fidèle que possible à l'esprit de la nouvelle Constitution. Sur les 153 articles de celle-ci, il a ainsi retenu 68 objets à traiter. Une bonne moitié des projets sont des adaptations impératives du droit cantonal, les autres pouvant être qualifiés de facultatifs. Il est possible qu'en cours de travaux, certains projets soient groupés ou qu'ils portent sur d'autres actes législatifs que ceux indiqués dans l'annexe 1. L'examen approfondi de certaines dis-

positions pourrait également conduire à transformer une réforme facultative en projet impératif, ou au contraire à l'abandonner, faute d'opportunité.

Un certain nombre de projets de lois liés à la nouvelle Constitution sont déjà mentionnés dans le Rapport n° 145 de mi-législature sur le programme gouvernemental 2002–2006, sous chapitre IV «Le programme législatif actualisé». C'est le cas, par exemple, des lois sur l'information, sur le Conseil de la magistrature, sur la jeunesse ou sur l'agriculture. Cependant, le contenu des nouvelles lois ou des révisions projetées ne recoupe pas forcément le mandat constitutionnel. Il appartiendra aux auteurs des projets d'établir les liens utiles et, dans la mesure du possible, de présenter simultanément toutes les modifications touchant une même loi. En résumé, on se trouve en présence de deux programmes législatifs qui devront être réalisés de façon coordonnée.

La marge de manœuvre du Conseil d'Etat et surtout du Grand Conseil est importante. D'abord parce que près de la moitié du programme législatif présenté est composée d'adaptations facultatives. Ensuite parce que la Constitution laisse, y compris pour les adaptations impératives, une marge d'appréciation et d'interprétation au législateur. Le contenu des lois reste de la compétence de ce dernier, la seule condition à respecter absolument étant leur conformité à la nouvelle Constitution.

En tout état de cause, le dernier mot appartiendra au Grand Conseil. Il est clair également que la concrétisation du texte constitutionnel dépendra des possibilités financières de l'Etat, le principe de l'équilibre budgétaire étant d'ailleurs solidement ancré dans la nouvelle charte fondamentale.

Le vœu du Conseil d'Etat est cependant d'aboutir à un ordre juridique cohérent, avec une législation qui soit réellement le reflet de la Constitution.

b) Adaptations impératives

Trente-sept projets résultent d'un mandat impératif de la Constitution. Ils forment la catégorie I de l'annexe 1, qui les présente dans l'ordre des articles constitutionnels concernés. La présentation ci-dessous suit le même ordre.

Des **dispositions générales**, il faut retenir deux objets. Le *développement durable*, d'abord, qui figure parmi les buts de l'Etat (art. 3) et qui fait notamment écho au préambule («... Conscients de nos responsabilités envers les générations futures...»). La notion – relativement récente – de développement durable correspond en outre au contenu de plusieurs autres dispositions: principe de solidarité de l'activité étatique (art. 52), prévention de la précarité et aide sociale (art. 55), promotion d'une économie diverse et innovatrice (art. 57), sauvegarde de l'environnement et protection de la nature y compris par le fait de l'agriculture et de la sylviculture (art. 71 à 74). Le projet de législation sur le développement durable réunira quatre Directions, DAEC, DIAF, DEE et DSAS, la première nommée en assurant le pilotage.

Les *langues*, ensuite, nécessitent également une concrétisation, à tout le moins pour régir l'application des dispositions sur les langues officielles (art. 6 al. 1 à 3). Il s'agit notamment de définir les critères selon lesquels une commune peut avoir deux langues officielles et la procédure à suivre pour changer de statut linguistique. C'est aussi l'occasion de définir des mesures visant à favoriser la

compréhension entre les deux communautés linguistiques et à encourager le bilinguisme des Fribourgeois-es (al. 4), voire de renforcer le rôle du canton comme pont entre les communautés linguistiques nationales (al. 5). Sans préjuger des besoins précis de dispositions d'application, trois autres articles doivent être intégrés à ce projet: l'article 2 al. 2 (dénomination de la capitale), l'article 17 (liberté de la langue et droit de s'adresser à l'autorité dans la langue de son choix) et l'article 64 al. 3 (première langue étrangère enseignée à l'école).

Huit projets ressortissent aux **droits fondamentaux et droits sociaux**. Le *droit d'enregistrer un partenariat pour les couples de même sexe* (art. 14 al. 2) est totalement nouveau dans le droit fribourgeois. Il nécessite une loi définissant d'une part la procédure d'enregistrement – et d'annulation – d'un partenariat, d'autre part les droits et devoirs qui en découlent. Il convient cependant de voir le sort que le peuple réservera à la loi fédérale sur le partenariat enregistré: en cas d'acceptation, le travail législatif cantonal s'en trouvera fortement simplifié.

Le *droit à l'information*, notamment à la consultation des documents officiels (art. 19), faisait déjà l'objet de travaux législatifs au moment où la Constitution a été adoptée. La loi devra aussi traiter, pour autant que besoin, le droit de consulter le budget et les comptes des collectivités publiques (art. 84 al. 1) et mettre en application l'article 88 sur l'information du public par les autorités, y compris son alinéa 2 sur le registre des intérêts. La transparence est d'ailleurs hissée au rang de principe de l'activité étatique par l'article 52.

La nouvelle Constitution renforce le *droit de pétition* en exigeant de l'autorité destinataire une réponse motivée (art. 25). Cela justifie une adaptation de la loi sur le droit de pétition, qui pourrait cependant rester modeste.

L'article 29 al. 4 de la Constitution modifie – pour les élargir – les critères donnant droit à l'*assistance judiciaire* en matière de juridiction administrative. Une modification de la loi en vigueur est donc nécessaire.

L'article 29 al. 5 prévoit qu'en *procédure*, «la situation particulière des enfants, des jeunes et des jeunes adultes doit être prise en considération». Cela rend nécessaire des adaptations des divers codes de procédure en vigueur.

L'article 33 sur la *maternité* est une des innovations qui requièrent à l'évidence une nouvelle loi. Le champ d'application de celle-ci est cependant réduit par la loi fédérale sur l'assurance maternité récemment acceptée en votation populaire. Le système d'allocations de perte de gain octroyées durant 14 semaines aux femmes ayant une activité lucrative répond à l'exigence de l'al. 2 (« Une assurance maternité couvre la perte de gain »). La disposition finale y relative (art. 148) indique précisément que si une assurance maternité fédérale est mise en place, les prestations cantonales ne sont plus versées pour les catégories de femmes concernées. Le canton reste cependant tenu de réaliser les al. 3 et 4 de l'article 33, qui concernent deux autres catégories de femmes: les mères sans activité lucrative (totalement ou partiellement) et les mères adoptives. Les premières toucheront des prestations de maternité équivalant au moins au montant de base du minimum vital. Les secondes auront droit à une allocation de perte de gain dans la mesure où elles exercent une activité lucrative (la loi fédérale les exclut du cercle des bénéficiaires) et aux mêmes prestations que les mères biologiques si elles n'en exercent pas.

L'article 36 introduit plusieurs droits liés aux situations de détresses, dont certains correspondent à la législation fédérale ou cantonale actuelle. Deux nouveautés nécessitent en revanche des dispositions d'application: le droit à un «soutien approprié pour les personnes *victimes d'une catastrophe* naturelle ou d'autres événements semblables et le droit à une «aide spéciale» pour les enfants et les *jeunes victimes d'infractions*. Si la législation sur l'aide aux victimes d'infractions prévoit un certain nombre d'aides, elle ne mentionne aucune mesure d'aide spéciale en faveur des enfants et des jeunes.

Quatre projets résultent du contenu du Titre III «**Droits politiques**». Le premier concerne la composition du corps électoral, qui subit deux modifications. Au plan cantonal, les *Suisses de l'étranger* obtiennent le droit de vote, s'ils ont le droit de cité fribourgeois ou s'ils ont été domiciliés dans notre canton. Les modalités d'exercice de ce droit, qui seront très probablement calquées, pour l'essentiel, sur la pratique fédérale, doivent être introduites dans la LEDP. Au plan communal, les *étrangers* titulaires du permis d'établissement obtiennent le droit de vote et d'éligibilité s'ils sont domiciliés dans le canton depuis cinq ans au moins. Cette réforme doit aussi se concrétiser dans la LEDP. Tant les droits des Suisses de l'étranger que ceux des étrangers doivent être effectifs à partir du 1^{er} janvier 2006. Afin que le travail parlementaire puisse être mené durant la première moitié de l'année 2005, un avant-projet de révision de la LEDP a déjà été élaboré et a fait l'objet d'une procédure de consultation.

Le deuxième projet concerne les conditions d'*éligibilité* au niveau cantonal. D'une part, la LEDP devra préciser que les candidats au Conseil des Etats doivent être domiciliés dans le canton (art. 40 al. 2). D'autre part, il faudra supprimer la limite d'âge de 25 ans pour l'accès aux fonctions des ordres exécutif et judiciaire, qui est mentionnée dans la LEDP en référence à l'ancienne Constitution ainsi que dans la LOJ et dans la loi sur les préfets.

L'exercice des *droits populaires* sur le plan cantonal nécessite aussi une révision partielle de la LEDP. Pour l'initiative, l'article 43 mentionne les conditions d'invalidation par le Grand Conseil, qui ne figurent pas actuellement dans la loi. Pour le référendum financier, ensuite, il conviendra d'une part de préciser la notion de «derniers comptes» sur lesquels est calculé le seuil de 1 % (référendum obligatoire) ou de ¼ % (référendum facultatif), d'autre part d'indiquer les critères d'identification des «crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale». L'harmonisation de la LEDP à la nouvelle Constitution entraînera éventuellement d'autres adaptations. Enfin, le nouvel outil démocratique que constitue la motion populaire doit également faire son entrée dans la loi, qui en précisera les modalités d'utilisation.

Au niveau des *associations de communes*, la panoplie de l'initiative populaire et du référendum est désormais disponible. La loi ne prévoyait jusqu'ici que le référendum financier facultatif (qui n'a d'ailleurs jamais été actionné). Elle devra à l'avenir introduire les autres instruments et leur «mode d'emploi», et à tout le moins déterminer l'objet du référendum financier obligatoire, comme l'en intime expressément l'article 51. Comme pour tout ce qui concerne les communes, les nouvelles dispositions devront entrer en vigueur au début 2006.

Cinq projets relèvent du Titre IV «**Tâches publiques**». Le premier a trait au *logement*. Des mesures fédérales et

cantonales existent déjà dans ce domaine, notamment pour l'encouragement à la construction de logements à caractère social. Des mesures visant à favoriser l'accès à la propriété sont aussi présentes dans la législation fédérale, mais sur le plan cantonal, elles se limitent au personnel de l'Etat (loi sur la Caisse de prévoyance). Il convient de préciser ici que dans ce titre consacré aux tâches publiques, le terme «l'Etat» ne saurait se rapporter à la Confédération mais désigne bien l'Etat cantonal. En application de l'article 56, il est donc nécessaire de prévoir des mesures générales d'aide à la construction de logements et à l'accès à la propriété.

Le deuxième projet concerne les *familles*. Les articles 59 et 60 constituent un dispositif de politique familiale qu'il s'agit de mettre en œuvre. La Commission cantonale pour une politique familiale globale y apporte déjà des réponses dans son rapport récemment publié. La législation devra s'enrichir de normes débouchant sur la création de conditions cadres permettant de concilier la vie professionnelle et la vie familiale (art. 59 al. 2). Elle devra également mettre en place un système de prestations en faveur de chaque enfant (art. 60 al. 1): le versement d'allocations familiales aux seuls enfants de personnes salariées ne sera plus possible. A cela s'ajouteront des prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants (art. 60 al. 2). Enfin, l'Etat devra organiser l'accueil de la prime enfance et éventuellement un accueil parascolaire, ce qui impliquera une reconsidération de la répartition des tâches avec les communes (art. 60 al. 3). Ce volumineux dossier pourra entraîner la modification de plusieurs actes législatifs ou l'élaboration d'une nouvelle loi. C'est l'un des plus «interdépartementaux» puisqu'il réunit quatre Directions. Piloté par la DSAS, le projet intéresse aussi la DIAF par le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF), la DICS pour les aspects parascolaires et la DFIN pour les questions de personnel de l'Etat et pour les aspects fiscaux de la politique familiale.

L'article 69 demande aux collectivités publiques de faciliter la *naturalisation*, notamment en ne prélevant qu'un émolument administratif auprès des candidats (al. 3) et en introduisant un droit de recours en cas de refus de naturalisation (al. 2). Il est donc nécessaire d'y adapter la loi sur le droit de cité fribourgeois, notamment en supprimant le denier de naturalisation. L'alinéa 1 de l'art. 69 devrait en outre conduire à renforcer les mesures favorisant l'intégration des étrangers.

L'encouragement de l'*aide humanitaire*, de la coopération au développement et du commerce équitable (art. 70) est une innovation parmi les tâches de l'Etat. L'habitude a déjà été prise d'inscrire un modeste montant affecté à une telle aide dans le budget annuel, mais la législation en vigueur ne contient aucune disposition dans ce domaine, et il conviendra de la compléter. Le Conseil d'Etat est cependant conscient qu'un canton ne peut œuvrer là qu'à une échelle beaucoup plus modeste que la Confédération.

En prescrivant que l'Etat favorise les *transports publics* et le trafic non motorisé (art. 78), la Constitution est plus incisive que l'actuelle loi sur les transports. Il s'agira donc d'adapter cette dernière, à tout le moins dans la définition de ses buts.

Le titre V «**Finances**» suscite trois projets d'adaptations impératives. Le premier est simple puisqu'il vise à introduire le *principe d'économie* (art. 82 al 1) dans la loi sur

les communes. Ce principe figure déjà dans la loi sur les finances de l'Etat, mais il doit encore être concrétisé pour les communes.

Le deuxième projet concerne la mise en œuvre de l'alinéa 2 du même article 82, qui prévoit la *vérification périodique des tâches* des collectivités publiques et des subventions. Cette vérification figure déjà, pour le niveau cantonal, dans la loi sur les subventions. Elle est en revanche absente de la législation pour ce qui concerne les tâches. La disposition constitutionnelle et ses mesures d'application susciteront une réflexion permanente sur la nécessité de toutes les tâches de l'Etat et des communes et sur leur faisabilité financière. La DFIN pilotera ce projet auquel toutes les autres Directions seront associées.

Le troisième projet concerne l'équilibre du budget de fonctionnement de l'Etat et en particulier la *compensation des déficits*. L'article 83 prévoit que l'on peut déroger au principe d'équilibre pour tenir compte «de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels» (al. 2), mais que «les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes» (al. 3). La loi sur les finances de l'Etat devra être révisée dans ce sens. Il conviendra notamment d'examiner si les nouvelles règles doivent s'articuler avec ou sans la cote d'alerte obligeant à une hausse d'impôt.

Une dizaine de projets sont liés au titre VI «**Autorités cantonales**». La plupart d'entre eux sont soumis à un délai spécial, notamment pour les règles qui devront entrer en vigueur en vue de la législature 2007–2011. L'*organisation du Conseil d'Etat* et le statut de ses membres alimentera le premier projet. Les points sur lesquels une adaptation est nécessaire sont les activités incompatibles avec le mandat de conseiller d'Etat (art. 87 al. 3), les conditions de la levée de l'immunité (art. 89 al. 2), les relations avec le Grand Conseil (art. 98 al. 3) et la durée du mandat (art. 106 al. 3).

Le deuxième projet touche l'*organisation du Grand Conseil*, en particulier les conditions de la levée de l'immunité (art. 89 al. 2), la forme des actes législatifs (art. 91 al. 1), la délégation de compétences et le droit de veto (art. 93), le nombre de députés nécessaire pour requérir la tenue d'une session du Grand Conseil (art. 96 al. 1) ou pour délibérer valablement (art. 96 al. 4), les relations avec le Conseil d'Etat (art. 98), le référendum financier parlementaire (art. 99 al. 3) et les compétences de haute surveillance (art. 104). (La question du secrétariat du Grand Conseil est traitée plus loin).

L'article 92 sur les actes du Grand Conseil déclarés *urgents* entraîne un projet distinct, car l'enjeu touche les droits populaires. La durée de validité de ces actes urgents est en effet liée à leur approbation par le peuple: une modification de la LEDP est donc nécessaire.

Pour l'élection du Grand Conseil, l'article 95 al. 3 demande à la loi de définir «au maximum huit *cercles électoraux*», tout en assurant «une répartition équitable des régions du canton». Jusqu'ici, les cercles électoraux n'étaient définis que par la Constitution de 1857. Il est donc nécessaire de mentionner dans la LEDP le découpage du canton en cercles électoraux, non sans examiner si les huit cercles électoraux actuels répondent le mieux aux conditions posées. Il n'est cependant pas réaliste d'envisager un tel examen et les réformes qu'il pourrait entraîner en vue des élections de 2006. Le Conseil d'Etat se propose donc de soumettre au Grand Conseil, dans une première phase, un décret permettant d'organiser ces

élections. Dans une seconde phase, il préparera une révision ordinaire de la loi.

La *séparation des secrétariats* du Grand Conseil et du Conseil d'Etat se matérialise dans plusieurs articles de la nouvelle Constitution. Elle nécessite la révision partielle de la LRGC et de la LOCEA. Le projet de loi y relatif a été considéré comme prioritaire pour pouvoir séparer les deux secrétariats à l'occasion du départ à la retraite de leur responsable commun. Il a déjà été soumis au Grand Conseil et entrera en vigueur le 1^{er} juin 2005.

Selon l'article 102 al. 2 Cst, le Grand Conseil «fixe les conditions et les limites d'un *nouvel endettement*». Pour ce qui est des limites, la législation actuelle répond au demeurant à la nouvelle disposition. En revanche, le type de conditions à fixer par le Grand Conseil doit être défini dans la loi sur les finances de l'Etat.

Dernière compétence du Parlement à subir des modifications: *l'élection des membres du pouvoir judiciaire*. Jusqu'ici chargé de la seule élection des juges cantonaux, le Grand Conseil élira désormais tous les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, sur préavis du Conseil de la magistrature. La révision de diverses lois est requise pour concrétiser cette nouvelle compétence.

Sur le plan des autorités judiciaires, où les innovations entreront en vigueur en principe le 1^{er} janvier 2008, deux adaptations de taille sont impératives. La première consiste à *fusionner le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif*, ce qui signifie une révision fondamentale des lois d'organisation, et accessoirement une modification des lois chaque fois qu'elles mentionnent le Tribunal administratif comme autorité de recours (le nouveau tribunal unifié s'appellera «Tribunal cantonal »).

La deuxième grande réforme est l'institution du *Conseil de la magistrature* (art. 125 à 128), qui induit l'élaboration d'une loi propre. Il s'agit notamment de définir l'organisation de cette nouvelle instance, la procédure à suivre devant elle (notamment en matière disciplinaire), ses compétences de surveillance et de préavis dans les élections de juges. Le Conseil de la magistrature sera en fonction dès le 1^{er} juillet 2007, mais il n'exercera ses tâches de surveillance de la justice qu'à partir du 1^{er} janvier 2008.

Dernier objet relevant des autorités cantonales, la *médiation administrative*: cette nouvelle institution indépendante s'appuiera sur une loi propre, qui définira son organisation et ses compétences. L'article 119 Cst dit simplement que cet organe est institué par le Conseil d'Etat.

Plusieurs articles du titre VII «**Communes et structures territoriales**» apportent des nouveautés par rapport au droit en vigueur. C'est le cas de l'article 131 al. 3 qui renvoie aux dispositions sur la séparation des pouvoirs, sur l'information et sur la responsabilité. L'article 132 al. 2 exige des *communes* qu'elles établissent un plan financier. L'article 134 rénove le domaine de la collaboration intercommunale, notamment par l'abandon de l'exigence de la connexité des tâches pour former une association. L'article 135 sur les fusions appelle aussi des modifications de la loi. Il renforce le caractère démocratique de la fusion (al. 2 et 3), nécessitant une révision partielle de la LCo qui devra entrer en vigueur au début 2006.

Selon l'article 133, l'Etat instaure une *péréquation financière* entre les communes. La volonté du Constituant étant d'avoir une péréquation horizontale, l'élaboration d'une nouvelle loi s'impose. Au contraire des autres pro-

jets touchant les communes, celui-ci n'est pas frappé par un délai spécial d'entrée en vigueur.

Les dispositions relatives aux *structures territoriales* suscitent un projet qui pourrait réunir l'application des articles 136 sur les districts, 134 al. 4 sur les structures administratives régionales et 95 al. 3 sur les cercles électoraux, déjà évoqué plus haut.

Un seul projet du programme législatif concerne le titre IX «**Eglises et communautés religieuses**». Il consiste à compléter, dans la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat, les conditions auxquelles une Eglise ou une communauté religieuse peut obtenir des *prérogatives de droit public* ou être dotée d'un statut de droit public (intégration de la condition du respect des droits fondamentaux).

Enfin, la **révision de la Constitution** nécessite une adaptation de la LEDP afin d'éviter un vide juridique concernant la promulgation des révisions partielles: la nouvelle Constitution ne traite pas cet objet, à l'inverse de l'ancienne.

c) *Adaptations facultatives*

Le Conseil d'Etat retient 31 projets parmi les adaptations dites «facultatives». Il souhaite les réaliser dans le cadre de cette mise en œuvre, mais se réserve la possibilité de fixer parmi eux des priorités. Ces projets portent les n^{os} 38 à 68 dans l'annexe 1. Cette dernière les présente dans l'ordre des articles constitutionnels touchés, ordre qui est repris dans la présentation qui suit.

Les *relations extérieures* du canton sont traitées aux articles 5 et 114 de la nouvelle Constitution. Ces articles vont au-delà des dispositions actuelles de la LOCEA. L'article 5 pourrait également fonder une révision partielle de la LRGC pour y introduire des règles sur les organismes interparlementaires.

L'alinéa 2 de l'article 9 charge l'Etat et les communes de veiller à *l'égalité de droit et de fait entre femme et homme*. Des dispositions d'application pourraient être utiles, en particulier pour l'accès à la fonction publique, élément nouveau par rapport au droit fédéral.

Le même article 9 sur l'égalité prévoit, en son alinéa 3, des mesures «en vue de compenser les inégalités qui frappent les *handicapés* et de favoriser leur autonomie et leur intégration économique et sociale». Les dispositions de la LATeC et de la loi d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées ne suffisent pas forcément à atteindre ce but.

La *liberté de manifestation* n'est garantie que de manière implicite par la Constitution fédérale. Son introduction dans la Constitution cantonale, dans les termes de l'article 24, impose un examen de la conformité de la loi sur le domaine public. Les critères d'autorisation d'une manifestation seront éventuellement modifiés.

Quant à l'article 27 garantissant la liberté syndicale, il reprend mot pour mot l'article 28 de la Constitution fédérale. Son alinéa 4 prévoit que «la loi peut interdire le recours à la *grève* à certaines catégories de personnes». La loi sur le personnel de l'Etat interdit déjà aux collaborateurs de l'Etat de faire grève ou d'inciter d'autres collaborateurs à le faire. La création d'une base légale en vue de l'interdiction pour d'autres catégories de personnes est envisageable.

L'article 28 sur la propriété pourrait justifier une légère modification de formulation dans la loi sur l'*expropriation*.

Sur le plan judiciaire, l'exigence de la *publicité des débats et du prononcé du jugement* (art. 31 al. 2) est remplie par le code de procédure pénale. En procédure civile et administrative, en revanche, la question mérite examen et, cas échéant, révision des dispositions légales en la matière.

La protection particulière des *enfants* et des *jeunes* introduite par l'article 34 al. 2 relève notamment du Code pénal, mais nécessite éventuellement des mesures complémentaires au niveau cantonal. L'aide et l'encadrement des enfants et des jeunes prévus à l'alinéa 1 pourraient aussi être concrétisés dans des dispositions d'application.

Les *personnes âgées* se voient consacrer un droit à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de leur personnalité (art. 35). Si ces droits recourent largement ceux de l'ensemble des habitants du canton, leur mention spécifique à l'égard des personnes âgées pourrait impliquer l'édiction de normes d'application. Il conviendrait alors de les situer également dans le contexte de l'application de l'article 62, selon lequel «l'Etat et les communes favorisent la compréhension et la solidarité entre les générations». Le caractère social de ce dossier conduit à en confier la responsabilité à la DSAS, mais la DIAF y est associée en raison de ses implications institutionnelles.

La Constitution définit le principe de la *répartition des tâches entre Etat et communes* en son article 53: «La loi attribue les tâches à la collectivité la mieux à même de les accomplir». Elle mentionne ensuite «l'Etat et les communes» ou «l'Etat» comme sujets des tâches publiques qui suivent (art. 55 à 80), sans toutefois exprimer par ces termes une volonté de figer une répartition. Celle-ci reste à étudier, tant par secteur d'activité que globalement. La définition de critères par une loi-cadre permettrait de suivre une ligne claire dans ce domaine.

Lors de l'*accomplissement de tâches par des tiers*, l'article 54 al. 2 prévoit une surveillance des organismes ou personnes concernés par la collectivité publique délégitrice. Cette surveillance peut être réglée de cas en cas dans la loi prévoyant la délégation de tâche, mais aussi éventuellement dans les lois organiques (LOCEA et LCo). Pour les communes en tout cas, le fait de ne prévoir actuellement qu'une surveillance éventuelle semble insuffisant.

Des mesures tendant à créer des *conditions cadres favorisant le développement économique* existent déjà dans la législation actuelle (loi sur la promotion économique, décret relatif à l'encouragement de la réalisation de centres régionaux de création d'entreprises, imposition des personnes morales). Elles pourraient être complétées pour répondre à l'article 57, notamment sur les plans de la diversité des activités et de l'équilibre entre les régions.

L'article 59 al. 3 postule que «la *législation* doit respecter les intérêts de la *famille*»: cette disposition pourrait entraîner une modeste adaptation de la LRG, afin d'indiquer la pratique à suivre pour la concrétiser.

L'intégration sociale et politique des *jeunes* (art. 61) pourrait faire l'objet d'une loi. Un avant-projet de loi sur la jeunesse vient de faire l'objet d'une procédure de consultation: lors de l'élaboration du projet définitif, il faudra veiller à ce qu'il réponde au mandat constitution-

nel. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution, le pilotage du projet est confié à la DSAS, avec le concours des deux autres Directions concernées, la DICS et la DEE (formation professionnelle).

Le soutien aux *personnes vulnérables et dépendantes* (art. 63) (personnes âgées, malades, handicapés, chômeurs) fait déjà l'objet de divers instruments. Ces derniers pourraient être développés.

L'article 67 prévoit que «l'Etat peut soutenir les *écoles privées* dont l'utilité est reconnue». La loi sur l'enseignement secondaire supérieur contient une disposition correspondante. Il convient d'étudier l'opportunité et les modalités d'un soutien au niveau de l'enseignement obligatoire et, cas échéant, de réviser la loi scolaire dans le sens d'un soutien aux écoles privées.

L'article sur l'*environnement* (art. 71) pourrait donner l'occasion d'établir une base légale en cette matière, où le canton montrerait ses objectifs pour préserver l'environnement et dépasser le stade d'une simple application des exigences fédérales. Les mesures favorisant les énergies renouvelables pourraient être renforcées.

En son alinéa 3, l'article 73 demande aux collectivités publiques de favoriser la connaissance de la *nature* et du *patrimoine culturel*, notamment par la formation, la recherche et l'information. La DICS et la DAEC chercheraient les moyens de renforcer la réalisation de cet objectif.

Le fait d'accorder une place au secteur primaire de l'économie dans le dispositif sur l'environnement et le territoire (art. 74) est significatif. Le canton ne doit pas se contenter de mesures d'application du droit fédéral en matière d'*agriculture* et de *sylviculture*. Une loi sur l'agriculture est déjà en préparation; elle ne manquera pas de répondre à l'article 74.

Dans le domaine du *sport* (art. 80), des mesures d'application du droit fédéral existent. Une loi cantonale sur le sport pourrait être élaborée afin d'encourager sa pratique. L'article 80 prévoit, de façon plus générale, que l'Etat et les communes favorisent les *loisirs* contribuant à l'équilibre et au développement personnels, et qu'ils encouragent les possibilités de délasserment. Cette mission apparemment inédite mérite examen.

L'article 81 al. 3 prévoit que l'Etat et les communes «luttent contre la *fraude et la soustraction fiscales*». Des dispositions existent déjà à ce propos dans la législation fédérale et cantonale. Le nouvel article constitutionnel pourrait être l'occasion de les renforcer sur le plan cantonal, voire d'augmenter les moyens de lutte à disposition.

Dans l'article sur l'éligibilité des autorités (art. 86), la Constituante n'a pas repris les *incompatibilités liées à la parenté* qui figurent à l'article 33 de la Constitution de 1857. Cette omission ne vise manifestement pas à changer les normes dans ce domaine, mais plutôt à le laisser régler par la loi. Or, la LEDP ne traite pas d'incompatibilités pour cause de parenté. Il semblerait judicieux de remédier à la lacune ainsi créée.

Par son article 86 al. 2, la Constitution permet l'*accès de personnes étrangères aux fonctions de l'ordre judiciaire*. Bien que la disposition n'apporte aucune précision quant aux types de fonctions visés, les travaux préparatoires permettent de constater que le but est essentiellement d'ouvrir aux étrangers la porte des juridictions spécialisées telles que tribunaux des baux et chambres des Prud'hommes. Dans ces deux domaines, de nombreux étrangers ont sans doute les qualifications nécessaires pour

fonctionner comme assesseurs. En l'an 2000, après avoir accepté une motion dans ce sens, le Grand Conseil avait renoncé à modifier la Constitution ou à transmettre l'objet à la Constituante. Le fait que cette dernière s'en soit saisie pour lui donner suite de la manière indiquée justifie un réexamen et, aux yeux du Conseil d'Etat, une concrétisation rapide de la nouvelle possibilité offerte.

Les compétences du Conseil d'Etat «pour *parer aux dangers sérieux*, directs et imminents» (art. 117) entraînent vraisemblablement une adaptation de la LOCEA, en particulier en relation avec la durée des mesures dans le temps et leur approbation, au besoin, par le Grand Conseil.

Selon l'article 120 al. 2, «la loi peut prévoir des modes de *résolution extrajudiciaire des litiges*». Cette disposition est située au début du chapitre consacré à la justice. Elle peut se traduire par une loi définissant de nouveaux organes et leur fonctionnement. Le développement de mécanismes de résolution extrajudiciaire des litiges est une tendance que l'on observe au niveau européen, principalement en matière de consommation. Impliquant souvent de faibles valeurs litigieuses, ces litiges ont avantage à être traités dans une procédure plus simple et plus rapide que devant le juge.

La collaboration intercommunale telle que traitée par l'article 134 nécessite une révision partielle de la LCo, comme on l'a vu sous le point b) «Adaptations impératives» (projet n° 13). On peut en outre envisager des normes relatives à l'encouragement de l'Etat à la collaboration intercommunale (al. 1) et/ou à la création par les communes de structures administratives régionales (al. 4).

C'est désormais la Constitution qui demande à l'Etat d'encourager et de favoriser les *fusions de communes* (art. 135 al. 1). Cela pourrait avoir pour effet l'introduction de nouvelles mesures, la LCo ne prévoyant, comme la nouvelle Constitution, que le principe de l'encouragement.

L'art. 135 al. 4 permet à l'Etat d'*ordonner des fusions* de communes lorsque des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent. Même si cette disposition pourrait trouver à s'appliquer directement, il serait opportun qu'elle soit précisée par des dispositions légales.

L'activité des «*organisations de la société civile*» favorise la concrétisation du principe de subsidiarité. Il se justifie donc de leur accorder un soutien ou de leur déléguer des tâches. Les collectivités publiques soutiennent déjà des associations, mais les nouvelles dispositions constitutionnelles adoptées (art. 137 al. 1 et 138) peuvent susciter une réflexion globale sur les rôles des uns et des autres.

La promotion du *civisme* et de la *citoyenneté* répond à un besoin de plus en plus reconnu. Elle relève de la Direction des institutions, mais elle s'adresse en particulier aux enfants et aux jeunes, d'où l'idée d'associer au projet la DICS et la DEE (formation professionnelle).

Par rapport au régime en vigueur pour la révision totale de la Constitution, l'article 144 apporte une seule modification consistant à ne rien indiquer en cas de rejet par le peuple d'un deuxième projet élaboré par une Constituante. Tant la Constitution de 1857 que la LEDP prévoyaient que dans ce cas, une nouvelle Constituante devrait être élue. C'est apparemment à dessein que la Constituante de 2004 a supprimé cette disposition: l'objectif est de laisser les autorités du moment apprécier la

suite à donner à un second échec devant le peuple. Il paraît donc indiqué de modifier la LEDP dans ce sens.

4) Les conséquences financières

a) Effets de la nouvelle Constitution

Avec un certain nombre de nouveautés, la Constitution du 16 mai 2004 est véritablement une nouvelle charte fondamentale et non un simple toilettage. De manière générale et notamment sur le plan financier, elle aura des conséquences importantes. Il faut toutefois se garder de les surestimer comme de les sous-estimer.

On risque de surestimer les effets de la Constitution si l'on croit qu'un texte entièrement nouveau signifie nécessairement un droit entièrement nouveau. La nouvelle Constitution a été élaborée dans une période de stabilité politique. Cela se remarque dans la reprise de nombreux éléments du droit fédéral et international (en particulier dans le domaine des droits fondamentaux et sociaux) et du droit cantonal en vigueur (en particulier dans les domaines des droits politiques, des tâches publiques et des relations Eglises-Etat).

On risque en revanche de sous-estimer les effets de cette Constitution si l'on n'en retient que quelques articles, par exemple ceux qui ont causé le plus de débats lors de la campagne précédant la votation. On se trouve bien en présence d'un texte de 153 articles, dont certains sont très concrets et dont d'autres posent des principes qu'il s'agira d'appliquer. On risque aussi de sous-estimer l'apport du nouveau texte si l'on en reste aux habitudes prises avec l'ancien, à savoir une tendance à l'ignorer.

Des droits individuels renforcés, les principes de responsabilité et de subsidiarité clairement posés, des institutions consolidées, une amélioration de la qualité de vie par le développement durable: tout ce «programme» est porteur d'effets bénéfiques pour le canton et ses habitants.

Il aura aussi, bien sûr, **un coût**. A la demande de la Constituante, le Conseil d'Etat a tenté, l'année dernière, d'évaluer les incidences financières de l'avant-projet avant la 2^e lecture. Les modifications intervenues depuis lors n'affectent pas la conclusion principale de l'étude: **l'ampleur des dépenses nouvelles ne pourra être estimée qu'à l'occasion de leur concrétisation par le législateur**. Plus large sera la réponse donnée au mandat constitutionnel, plus importantes seront les dépenses engagées dans certains domaines.

Durant la campagne précédant la votation, les coûts supplémentaires dus à la nouvelle Constitution ont été estimés entre 1 et 2 % du budget de l'Etat. Les **économies** que l'on peut en attendre n'ont toutefois pas été évaluées.

Des réductions de dépenses seront notamment induites par la diminution du nombre de députés, par la fusion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif, par le renforcement de la collaboration intercommunale. Des allègements devraient aussi découler du renforcement des **principes d'économie et d'équilibre budgétaire**: à l'examen périodique du bien-fondé des subventions s'ajoute la vérification que les tâches publiques sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement (art. 82 al. 2). Seuls la situation conjoncturelle ou des besoins financiers exceptionnels autoriseront un déficit au budget de fonctionnement de l'Etat, déficit qui devra être compensé dans les années suivantes (art. 83).

Ces règles ne seront peut-être pas toujours faciles à conjuguer avec les ambitions qu'affirme par ailleurs la Constitution, mais elles devront être respectées. Le Conseil d'Etat s'y emploiera. Il espère en outre qu'à long terme, la dynamique lancée par la nouvelle charte aura des effets positifs sur les finances de l'Etat et des communes. La mise en œuvre des droits sociaux et de la politique familiale devraient freiner les dépenses sociales et maintenir une pyramide des âges favorable. Par ailleurs, les conditions cadres assurant la promotion économique et la lutte contre la fraude fiscale devraient permettre d'augmenter les recettes fiscales.

Il est donc prématuré d'évaluer plus précisément les conséquences financières de la nouvelle Constitution. Le Conseil d'Etat examinera les conséquences de chaque projet de loi lié à la mise en œuvre au moment de sa présentation au Grand Conseil.

Le même constat doit être fait pour les incidences de la Constitution sur le **personnel** de l'Etat. Il est évident, par exemple, que l'institution d'un secrétariat propre du Grand Conseil, d'un organe de médiation administrative ou d'un Conseil de la magistrature entraînera la création de postes. Mais les besoins précis ne seront connus que lors de l'élaboration des projets.

b) Conséquences directes des travaux de mise en œuvre

Les sept Directions du Conseil d'Etat ainsi que la Chancellerie seront impliquées dans les travaux de mise en œuvre de la Constitution, mais à des degrés divers. Les plus fortement sollicitées seront la DIAF, la DSJ et la DSAS. Les Directions s'efforceront de répondre dans la mesure du possible par leurs propres moyens au mandat qui leur est confié. Mais elles devront parfois faire appel à des renforts temporaires ou à des experts.

La coordination est assurée par le Comité de pilotage, et en particulier par le chef de projet. Pour les assister dans leur tâche, le Comité de pilotage et le chef de projet disposent d'un collaborateur à 85 %.

Pour financer l'exécution des travaux de mise en œuvre, un montant global de 350 000 francs a été inscrit au projet de budget 2005. La couverture de ce montant est assurée par un apport de 50 000 francs réalisé par chaque Direction au moyen d'une réduction équivalente de ses dépenses. Le montant nécessaire les années suivantes devra être évalué suivant la planification précise des travaux.

Ces dépenses ne tiennent pas compte du coût des collaborateurs de l'Etat appelés à travailler à la préparation de réformes législatives dans le cadre de leur fonction. Nul doute que certains secrétaires généraux, chefs de service ou conseillers juridiques seront très sollicités, tant par des travaux internes que par des projets inter-Directions.

Le Grand Conseil lui-même va sans doute connaître, au cours des mois et années à venir, une augmentation sensible de son activité législative. S'il devait être amené à tenir quelques séances supplémentaires, cela n'irait pas jusqu'à compenser toutes celles auxquelles il a renoncé ces dernières années. Il n'est en tout cas guère possible, en l'état, de chiffrer cette augmentation.

En résumé, l'ensemble de l'administration, le Gouvernement et le Parlement vont être fortement impliqués dans la mise en œuvre de la nouvelle Constitution. Comme on l'a vu sous point 3), une partie des travaux aurait de toute façon dû être réalisée dans le cadre du programme législatif actualisé à mi-législature. Il n'y a pas lieu de chiffrer

le travail qui sera accompli par les Directions. En revanche, les frais supplémentaires propres à la mise en œuvre et l'effectif du personnel engagé resteront modestes.

5) L'information

Le processus de mise en œuvre de la Constitution ne saurait être mené à bien sans une bonne circulation de l'information. C'est d'abord au sein des organes de l'Etat qu'il s'agit de l'assurer, puis à destination du public.

Un site Intranet et un site Internet permettront aux collaborateurs de l'Etat et au public de se tenir régulièrement au courant de l'avancement des travaux. Dans chaque Direction, la personne de contact assurera le relais entre les services et le Comité de pilotage. Lorsqu'un projet dépend de plusieurs Directions, la Direction-pilote transmettra aux autres toutes les informations utiles.

Le flux systématique de données concernant la mise en œuvre contribuera à développer le «réflexe constitutionnel» au sein de l'administration: on y prendra l'habitude de se référer à la nouvelle charte fondamentale et d'établir les liens nécessaires entre les projets.

Le présent rapport bénéficiera d'une large diffusion à l'intérieur de l'administration cantonale. Une information sur la mise en œuvre de la Constitution a en outre été assurée par le président du Comité de pilotage et le chef de projet lors de la Conférence des magistrats et cadres supérieurs de l'Etat, le 4 novembre dernier.

Le Conseil d'Etat adressera un rapport intermédiaire au Grand Conseil à mi-parcours, soit vers la fin de la législature, en automne 2006.

Etant donné qu'ils sont remis aux médias lors de conférences de presse, le présent rapport et le rapport intermédiaire sont aussi des instruments d'information du public. Le Conseil d'Etat et le Comité de pilotage apprécieront aussi de cas en cas l'opportunité de diffuser un communiqué de presse ou d'organiser une conférence de presse. Les premières étapes de la mise en œuvre ont déjà fait l'objet d'un communiqué le 16 juillet et d'une information lors de la conférence de presse du Conseil d'Etat du 13 septembre 2004.

Par ailleurs, la Revue fribourgeoise de jurisprudence consacrerait un numéro spécial à la nouvelle Constitution à paraître au début de l'an prochain. Cet ouvrage réunirait les contributions d'une quinzaine d'auteurs (constituants, professeurs) et fournirait des éclairages sur la genèse et le contenu de la nouvelle charte.

IV. CONCLUSION

Avec près de septante projets, le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution paraît impressionnant. Il promet certes des travaux considérables dans certains domaines, tels la justice ou la famille. Mais d'autres projets sont beaucoup plus modestes et parfois de nature simplement formelle. L'enjeu est d'aboutir à un ordre juridique cohérent et respectueux de son nouveau fondement, la Constitution du 16 mai 2004. Les conséquences financières de la nouvelle Constitution seront substantielles mais maîtrisées. Le Conseil d'Etat s'engage avec résolution dans le processus de mise en œuvre et espère trouver un écho favorable au Grand Conseil,

dont relèvent toutes les décisions essentielles. Il vous invite à prendre acte du présent rapport.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

BEF	Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille
CE	Conseil d'Etat
CHA	Chancellerie d'Etat
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DEE	Direction de l'économie et de l'emploi
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJ	Direction de la sécurité et de la justice
GC	Grand Conseil
SLeg	Service de législation
CPC	Code de procédure civile
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative
CPP	Code de procédure pénale
Cst	Constitution
LATeC	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions
LCo	Loi sur les communes
LDCF	Loi sur le droit de cité fribourgeois
LEDP	Loi sur l'exercice des droits politiques
LEE	Loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat
LEx	Loi sur l'expropriation
LFE	Loi sur les finances de l'Etat
LOCEA	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration
LOJ	Loi d'organisation judiciaire
LOTA	Loi d'organisation du Tribunal administratif
LRGC	Loi portant règlement du Grand Conseil

BERICHT Nr. 170 15. November 2004 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung

Wir haben die Ehre, Ihnen einen Bericht über die Umsetzung der neuen Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 vorzulegen. Der historische Charakter der Annahme einer neuen Verfassung braucht nicht weiter dargelegt zu werden. Es ist nunmehr Aufgabe des Staats-

rats und des Grossen Rates, diesem Ereignis mit der Anpassung der gesamten kantonalen Gesetzgebung an die Verfassung eine Fortsetzung zu geben. Vor uns öffnet sich somit ein weitläufiges Arbeitsfeld. Es erschien dem Staatsrat angebracht, Sie über seine Pläne in Kenntnis zu setzen. An dieser Stelle sollen auch die Etappen in Erinnerung gerufen werden, die seit dem Startschuss des Grossen Rates vom 20. November 1998 für den Beginn des Totalrevisionsverfahrens zurückgelegt worden sind.

Wir möchten Ihnen die Informationen gemäss folgendem Inhaltsverzeichnis vermitteln:

I. Das Verfahren der Totalrevision der Verfassung

II. Die Verfassung vom 16. Mai 2004 in groben Zügen

III. Die Umsetzung der neuen Verfassung

- 1) Die seit der Abstimmung vom 16. Mai 2004 getroffenen Vorkehrungen
- 2) Die Arten von Verfassungsbestimmungen
- 3) Das Gesetzgebungsprogramm
 - a) Allgemeine Bemerkungen
 - b) Zwingende Anpassungen
 - c) Fakultative Anpassungen
- 4) Die finanziellen Folgen
 - a) Auswirkungen der neuen Verfassung
 - b) Direkte Folgen der Umsetzungsarbeiten
- 5) Die Information

IV. Zusammenfassung

Verzeichnis der Abkürzungen

Anhang 1: Inventar der Gesetzgebungsprojekte für die Umsetzung der Kantonsverfassung

Anhang 2: Rapport sur les objets transmis à la Constituante par le Grand Conseil (nur in französischer Sprache vorhanden)

I. DAS VERFAHREN DER TOTALREVISION DER VERFASSUNG

Die Totalrevision der Verfassung in Gang zu setzen war eine der Zielvorgaben des Regierungsprogramms der Legislaturperiode 1997–2001. Am 29. September 1998 hat der Staatsrat dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf über die Einleitung des Totalrevisionsverfahrens unterbreitet. Dieses Dekret ist am 20. November des selben Jahres mit 92 Stimmen ohne Gegenstimme angenommen worden.

Das Freiburger Volk hat am 13. Juni 1999 darüber abgestimmt. Mit einer klaren Mehrheit – 86 % der Stimmen – hat es seinen Willen bekräftigt, sich eine neue Grundcharta zu geben. Mit einem etwas knapperen Abstimmungsergebnis – 54,7 % – hat es entschieden, die Ausarbeitung der Verfassung einem Verfassungsrat anzuvertrauen.

Die Notwendigkeit, die Verfassung zu ersetzen, war somit kaum umstritten. Sowohl deren Alter wie ihre zahlreichen Teilrevisionen haben aus ihr ein veraltetes, lückenhaftes und mithin inkohärentes Werk gemacht. Sie war untauglich geworden als Grundlage für eine kantonale, wichtigen Entwicklungen ausgesetzte Rechtsordnung. Mit dem Entscheid, den grossen Schritt vom XIX. ins XXI. Jahrhundert zu wagen, folgte der Kanton Freiburg einer in der Schweiz weit verbreiteten Bewegung. Seit Nidwalden im Jahr 1965 haben sich 17 Kantone eine

neue Verfassung gegeben. Mit unserem und den drei weiteren Kantonen, in denen die Totalrevision zur Zeit im Gange ist (Basel-Stadt, Zürich und Luzern) werden somit bald 21 Kantone über eine moderne Verfassung verfügen.

Zur Vorbereitung des Verfahrens der Totalrevision hatte der Staatsrat im Jahr 1997 bereits ein «Comité de pilotage» eingesetzt, das dem Verfassungsrat vorangegangen ist und dessen Schaffung begleitet hat. Das Comité de pilotage hat ebenfalls 7 auf breiter Ebene verteilte «Ideenhefte» erstellt, welche die Überlegungen zur Gesamtheit der Verfassungsmaterie angeregt haben. Dieses Comité ist in der Folge umgetauft worden in «Comité de suivi», welches als Bindeglied zwischen dem Verfassungsrat, dem Staatsrat und der Verwaltung amtierte. Das Comité de suivi ist insbesondere mehreren Anfragen für Untersuchungen in Zusammenhang mit der Verwaltungspraxis (Sprachen, Beziehungen nach aussen) nachgekommen.

Die 130 Mitglieder der Verfassung sind am 12. März 2000 gewählt worden. Das Nichtbestehen von Unvereinbarkeitsvorschriften, aber auch die Anziehungskraft dieser ungewöhnlichen Mission haben die Rekordzahl von 748 Kandidaturen hervorgerufen. Die traditionellen politischen Gruppierungen waren in etwa im Verhältnis zu ihrer damaligen Stärke vertreten. Hinzu kamen jedoch mehrere gewählte parteilose Personen, die ihre eigene Fraktion bildeten.

Die Versammlung hat die restliche Zeit des Jahres 2000 dafür aufgewendet, sich selber zu organisieren. Sie hat acht Sachbereichskommissionen eingesetzt, die während des Jahres 2001 Grundlagenarbeit geleistet haben, die mit der Ausarbeitung von Thesen abgeschlossen wurde. Während der ersten fünf Monate von 2002 hat das Plenum über diese Thesen beraten und 391 davon zurückbehalten. Anhand dieses Stoffes haben die juristischen Berater des Verfassungsrats einen Verfassungsvorentwurf redigiert. Nachdem dieser Text einem Experten – Professor Marco Borghi – und danach der Redaktionskommission und den Sachbereichskommissionen unterbreitet worden war, wurde er in einer ersten Lesung Anfang 2003 behandelt. Er ist anschliessend von April bis Juli 2003 in eine sehr breit angelegte Vernehmlassung gegeben worden.

Mit diesen Ergebnissen ausgerüstet haben die Verfassungsräte die zweite Lesung des Vorentwurfs im November und Dezember 2003 und die dritte Lesung im Januar 2004 durchgeführt. Sie haben den Entwurf der Verfassung am 30. Januar 2004 in der Schlussabstimmung mit 97 gegen 21 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

Diese Strecke von vier Jahren war offensichtlich stimulierend, aber auch anstrengend. Die Planung, die sich der Verfassungsrat vorgegeben hatte, verlangte einen intensiven Arbeitsrhythmus, wodurch sich eine recht hohe Rate von Mitgliederwechseln ergeben hat. Das Arbeitsklima und der ausdauernde Fleiss der Mitglieder waren hingegen generell sehr hochstehend.

In der dritten Lesung hat die Versammlung deutliche Mehrheiten zu den sensiblen Themen des Entwurfs bilden können. Daraus haben die Mitglieder die Überzeugung gewonnen, dass sie klar hinter der Gesamtheit ihres Werkes stehen und folglich für die Volksabstimmung auf die Beilage von Varianten verzichten können.

Der Staatsrat, dessen Bemerkungen während des Vernehmlassungsverfahrens weitgehend berücksichtigt worden waren, hat sich von der Qualität der definitiven Vorlage überzeugt und entschieden, dem Volk zu empfehlen,

am 16. Mai ein Ja in die Urne zu legen. Er hat seinen Präsidenten ermächtigt, sich als Co-Präsident des Unterstützungskomitees für die neue Verfassung zur Verfügung zu stellen.

Die Kampagne vor der Abstimmung hat aufgezeigt, dass die Freiburgerinnen und Freiburger sich der Wichtigkeit des Anlasses bewusst waren. Trotz der «Konkurrenz» mit den eidgenössischen Abstimmungen hat die kantonale Vorlage grosses Interesse erweckt.

Am 16. Mai 2004 hat das Volk die neue Verfassung mit 44 863 Ja-Stimmen (58,03 %) gegen 32 446 Ablehnungen (41,97 %) angenommen.¹

II. DIE VERFASSUNG VOM 16. MAI 2004 IN GROBEN ZÜGEN

Der vom Freiburger Volk angenommene Text reiht sich harmonisch in das schweizerische Verfassungsumfeld ein. Von der Form her betrachtet folgt er der Tendenz einer relativ hohen Normdichte. Sein Volumen liegt jedoch unter dem Durchschnitt der 18 neueren Kantonsverfassungen. Dies ist das Ergebnis einer nüchternen Redaktion, aus der recht kurze Artikel hervorgegangen sind.

Hinsichtlich des Inhalts lässt die neue Verfassung Einflüsse aus einigen vorangegangenen Werken, insbesondere aus den Kantonen Bern, Neuenburg, Jura und Waadt, erkennen. Der Katalog der **Grundrechte** ähnelt jenem der drei Nachbarkantone. Er übernimmt hauptsächlich die durch die Bundesverfassung gewährleisteten Rechte, wobei er diese manchmal gleichzeitig erweitert oder neue Rechte hinzufügt. Mit diesen beabsichtigt die freiburgische Verfassung die Gleichstellung von Mann und Frau beim Zugang zu öffentlichen Ämtern oder führt das Recht auf Information, das Recht auf Erhalt einer begründeten Antwort auf eine Petition, die Demonstrationsfreiheit oder die Freiheit der Wahl einer anderen gemeinschaftlichen Lebensform als die Ehe ein. Letztere ist mit dem Recht zur Eintragung einer Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare versehen, was in keiner anderen Verfassung zu finden ist.

Das Kapitel **Sozialrechte** sieht eine Mutterschaftsversicherung (seit der eidgenössischen Abstimmung vom 26. September ist bekannt, dass diese als solche durch Bundesrecht geregelt wird) sowie Leistungen für nicht erwerbstätige Mütter und für Adoptivmütter vor. Hervorzuheben ist ebenfalls der Artikel, der die Rechte der älteren Menschen bekräftigt. Es handelt sich hierbei um eine freiburgische Spezifität.

Ausländischen Staatsangehörigen werden unter gewissen Bedingungen auf Gemeindeebene die **politischen Rechte** gewährt. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ihrerseits werden in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sein. Die Einführung der Volksmotion vervollständigt die in diesem Bereich geschaffenen Neuerungen.

Wie die Verfassungen der Kantone Bern und Waadt enthält die neue Verfassung des Kantons Freiburg einen detaillierten Katalog der **Aufgaben des Staates** (und der

¹ Für nähere Informationen über den gesamten Verlauf der Totalrevision, siehe namentlich A. GEINOZ, La Constituante, auteur éphémère d'une œuvre durable, in Freiburger Zeitschrift für Rechtssprechung, Sonderausgabe «Die neue freiburgische Verfassung», welche Anfang 2005 erscheinen soll. Ausserdem finden sich die gesamten Beratungen im Amtlichen Tagblatt des Verfassungsrats (2000–2004), und die Internetseite www.fr.ch/constituante/de enthält eine umfangreiche Dokumentation.

Gemeinden). Es finden sich darin Aufgaben verankert, die mehrheitlich bereits in der Gesetzgebung vorgesehen sind, aber auch Neuerungen wie die humanitäre Hilfe und die Freizeitbeschäftigungen. Ein besonderer Akzent wird auf die Familienpolitik gesetzt. Unter den Grundsätzen der staatlichen Tätigkeit ist jener der Transparenz hervorzuheben, den man in dieser Verfassung in verschiedenen Formen wiederfindet und der auch einer allgemeinen Entwicklung entspricht.

Die wichtigsten Änderungen der Regeln über die **Behörden** betreffen die gesetzgebende und die richterliche Gewalt. Die Anzahl Grossräte wird von 130 auf 110 herabgesetzt und der Grosse Rat mit einem eigenen Sekretariat ausgestattet. Von nun an wird das Parlament alle Magistraten des Gerichtswesens wählen, und dies für eine unbestimmte Zeit, was eine freiburgische Spezifität darstellt (gleichzeitig verschwindet eine andere freiburgische Spezifität, das Wahlkollegium). Das Parlament wird ebenfalls die Mitglieder des neuen Justizrats wählen, der mit der Beaufsichtigung der Justiz beauftragt ist. Schliesslich werden das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht zu einer Einheit zusammengeschlossen.

Die neue Verfassung verfolgt weiterhin die im Kanton bekannte Politik der Zusammenschlüsse der **Gemeinden**, indem die Auslösmöglichkeiten für solche erweitert werden. In gewissen Fällen wird eine Fusion sogar vorgeschrieben werden können. Auf Seite der Gemeindeverbände werden die Volksrechte verstärkt, während die Beschränkung auf Zweckverbände (Konnexität) verschwindet.

Ein neuer, der «**zivilen Gesellschaft**» gewidmeter Titel wird erlauben, das Vereinsleben zu unterstützen und das staatsbürgerliche Bewusstsein zu fördern. Der Teil über die Kirchen übernimmt seinerseits hauptsächlich das geltende Recht, ebenso wie die Bestimmungen über die Revision der Verfassung.

Der gesamten neuen Verfassung voran geht eine **Präambel**, welche die im Werk enthaltenen Werte ankündigt sowie ein Titel, der sich mit den **allgemeinen Bestimmungen** befasst. Darin enthalten ist die Liste der Staatsziele, namentlich die nachhaltige Entwicklung sowie das Subsidiaritätsprinzip und die Bekräftigung der Eigenverantwortung. Ebenfalls findet sich dort der Artikel über die Sprachen, der Einflüsse sowohl aus der alten Verfassung wie aus der Bundesverfassung erkennen lässt, insbesondere aber geschaffen wurde, um den Sprachenfrieden zu gewährleisten und den Vorzügen in unserem Kanton Geltung zu verschaffen.

Hervorzuheben ist schliesslich, dass die Verfassung mehrere Punkte behandelt, die Gegenstand parlamentarischer Interventionen bildeten, welche der Grosse Rat in den letzten Jahren dem Verfassungsrat übertragen hatte. In allen Punkten entsprechen die angenommenen Lösungen den vom Parlament geäusserten Anliegen, so wie der Verfassungsrat ihm dies in seinem Bericht vom 16. Juni 2004 (vgl. Anhang 2) mitgeteilt hat.

III. DIE UMSETZUNG DER NEUEN VERFASSUNG

1) Die seit der Abstimmung vom 16. Mai 2004 getroffenen Vorkehrungen

Am 16. Juni 2004, einen Monat nach der Volksabstimmung, hat der Verfassungsrat dem Staatsrat das zweispra-

chige Originalexemplar der neuen Verfassung überreicht. Bei dieser Zeremonie, die in Vuadens stattfand, war auch der Präsident des Grossen Rates anwesend. Dieser offizielle Akt war symbolisch für die Übertragung der Verantwortung von der mit der Ausarbeitung der Verfassung beauftragten Behörde an die für die Umsetzung dieses Werkes zuständigen Behörden.

Einige Tage zuvor hatte die Staatskanzlei bereits ein Gesuch um Erteilung der Bundesgarantie eingereicht. Diese wird im Prinzip für den Frühling 2005 erwartet. Das Inkrafttreten der neuen Verfassung ist nicht davon abhängig.

Am 11. Juni ist die Verfassung des Kantons Freiburg anlässlich ihrer Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg (ASF 2004_035) promulgiert worden. Sie ist ausserdem in grosser Auflage in Heftchen gedruckt worden und kann in dieser Form gratis bezogen werden.

In Anbetracht des Umfangs der anstehenden Umsetzungsarbeiten hat der Staatsrat eine eigene Projektorganisation auf die Beine gestellt. Er hat insbesondere einen Leitungsausschuss bezeichnet, der aus folgenden Personen zusammengesetzt ist:

- Pascal Corminbœuf, Staatsrat, Präsident
- Claude Grandjean, Staatsrat, Vizepräsident
- Beat Vonlanthen, Staatsrat
- Denis Loertscher, Chef des Amtes für Gesetzgebung
- Hans Jürg Herren, Generalsekretär der GSD
- Christophe Maillard, juristischer Berater bei der ILFD
- Antoine Geinoz, wissenschaftlicher Berater, Sekretär

Denis Loertscher ist der verantwortliche Projektleiter. Ausserdem arbeitet das Amt für Gesetzgebung die der allgemeinen Gesetzgebung angehörenden Projekte aus, die der Staatsrat ihm anvertraut, und nimmt gemäss dem ordentlichen Verfahren Stellung zu den Vorentwürfen der Direktionen.

Der Leitungsausschuss hat den Auftrag, die Umsetzungsarbeiten zu koordinieren, dem Staatsrat Entwürfe vorzuschlagen, die dem Grossen Rat übertragen werden müssen oder können, Vorschläge für die Verteilung der auszuarbeitenden Entwürfe auf die Direktionen zu machen und einen Arbeitszeitplan sowie Informationsunterlagen zu erstellen.

Jede Direktion ist ausserdem aufgefordert worden, eine Kontaktperson zu bezeichnen, damit der gegenseitige Informationsaustausch mit dem Leitungsausschuss gewährleistet ist.

Anfang Sommer hat der im Entstehen begriffene Leitungsausschuss in Zusammenarbeit mit dem ehemaligen juristischen Berater der ILFD, Pierre Oberson, zwei Dokumente mit allen gesetzlichen Auswirkungen der neuen Verfassung erstellt. Auf dieser Grundlage hat er bei den Direktionen Stellungnahmen eingeholt und deren Antworten ausgewertet.

Anlässlich seiner Sitzungen vom 11. Oktober und 15. November 2004 hat der Staatsrat das Gesetzgebungsprogramm für die Umsetzung der Verfassung beschlossen und die Verteilung der verschiedenen Projekte auf die Direktionen vorgenommen. Ebenfalls hat er diesen Bericht angenommen.

Parallel dazu sind die Arbeiten für die Ausarbeitung zweier Gesetzesentwürfe, die sich aus der Verfassung ergeben, wegen ihres voraussichtlich gedrängten Zeitplans bereits in Gang gesetzt worden. Der erste besteht darin, ein Gesetz über die Reorganisation des Sekretariats des Grossen Rates vorzubereiten, um dieses von der Kanzlei zu trennen. Das Büro des Grossen Rates und der Staatsrat sind überein gekommen, dass die neuen Strukturen ab Antretung der Nachfolge des amtierenden Kanzlers, 1. Sekretär, gelten sollen. Der Termin wurde somit auf den 1. Juni 2005 festgelegt. Der entsprechende Gesetzesentwurf ist dem Grossen Rat bereits vorgelegt worden.

Die zweite Gesetzesmaterie betrifft die politischen Rechte der Ausländerinnen und Ausländer (auf Gemeindeebene) und der Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer (auf Kantonsebene). Die Verfassung sieht vor, dass diese neuen Rechte am 1. Januar 2006 in Kraft treten. Ein Vorentwurf zur Änderung des PRG ist ausgearbeitet worden und befindet sich gegenwärtig in der Vernehmlassung.

Der Zeitplan für die Umsetzungsarbeiten wird nächstens im Einvernehmen mit den Direktionen erstellt werden.

2) Die Arten von Verfassungsbestimmungen

Bei einer neuen Verfassung sind zwei Arten von Verfassungsbestimmungen zu unterscheiden: die direkt anwendbaren und die nicht direkt anwendbaren.

- Die **direkt anwendbaren** Verfassungsbestimmungen können vom Bürger unmittelbar angerufen werden und von der Behörde oder einem Richter ab Inkrafttreten der Verfassung angewendet werden. Sie bedürfen keiner Ausführungsgesetzgebung. Dies ist namentlich der typische Fall für die Grundfreiheiten (z.B. Gewissens- und Glaubensfreiheit, Niederlassungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit). Dies gilt auch für mehrere Regelungen betreffend die kantonalen Behörden (z.B. jene die vorsehen, dass die Mitglieder des Grossen Rates ohne Instruktionen stimmen oder dass der Präsident des Staatsrats nicht sofort wieder wählbar ist).
- Für die **nicht direkt anwendbaren** Verfassungsbestimmungen sind Ausführungsbestimmungen erforderlich. Bis zu deren Erlass bleibt das bisherige Recht in Kraft (Art. 147 Abs. 2 KV). Jedoch ist das gesamte kantonale Recht innert einer Frist von vier Jahren an die neue Verfassung anzupassen (Art. 147 Abs. 1). Es liegt auf der Hand, dass Neuerungen wie die Mutterchaftsleistungen (Art. 33) oder die Zusammenlegung des Kantonsgerichts und des Verwaltungsgerichts (Art. 123 Abs. 3 und 124 Abs. 1 und 2) einer Ausführungsgesetzgebung bedürfen. Noch offensichtlicher sind die Fälle, in denen sich die Verfassung ausdrücklich auf ein Gesetz bezieht. Beispiel: «Das Gesetz sieht ein Beschwerderecht gegen abweisende Einbürgerungsentscheide vor» (Art. 69 Abs. 2).

Dennoch ist der Begriff der direkten Anwendung einer Verfassungsbestimmung zu nuancieren. Gewiss ist für zahlreiche direkt anwendbare Regeln jegliche gesetzliche Vorkehrung überflüssig. Für andere jedoch können solche ergänzende Gesetzesbestimmungen hilfreich und zweckmässig sein. Dies gilt beispielsweise für die Regelung der Wählbarkeit auf Gemeindeebene (Art. 131 Abs. 1), die zwar für sich allein genügend wäre, im PRG jedoch eine willkommene Konkretisierung finden wird.

Was die nicht direkt anwendbaren Bestimmungen anbelangt, ist weiter zu unterscheiden, **ob in der geltenden Gesetzgebung bereits Ausführungsbestimmungen vorhanden sind oder nicht**. In zahlreichen Fällen entspricht das geltende Recht bereits dem Verfassungsauftrag. Dies gilt namentlich für die im IV. Titel enthaltenen öffentlichen Aufgaben, die der Verfassungsrat vielfach nicht neu eingeführt hat, wo er aber den bestehenden Aufgaben mit der Einordnung auf Verfassungsstufe eine bessere Grundlage gegeben hat. In solchen Fällen ist die Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen in der Regel nicht erforderlich. Wohl aber ist zu prüfen, ob die bestehenden Regelungen zweckmässig sind. Wenn nicht, sind sie zu ändern.

In anderen, ebenfalls zahlreichen Fällen hingegen entspricht das geltende Recht nicht oder nur teilweise dem Verfassungsauftrag. Es entspricht ihm beispielsweise überhaupt nicht in Sachen Justizrat (Art. 125–128) oder Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten (Art. 119), wohingegen der ausgeglichene Haushalt (Art. 83) oder der Finanzausgleich als Beispiele nur teilweise konform sind.

Schliesslich ist zu unterscheiden zwischen den Bestimmungen, für die eine Gesetzesanpassung **zwingend** erforderlich ist (Punkt 3 b weiter unten, Gruppe I von Anhang 1 zu diesem Bericht) und für die eine Anpassung **fakultativ** ist (Punkt 3 c weiter unten, Gruppe II des Anhangs).

3) Das Gesetzgebungsprogramm

a) Allgemeine Bemerkungen

Die Überprüfung des Verfassungstextes erfolgte im Lichte der unter Punkt 2 erörterten Unterscheidungen. Hauptkriterium für die Erstellung des Gesetzgebungsprogramms für die Umsetzung der Verfassung ist der zwingende oder der fakultative Charakter der Anpassungen.

Die **zwingenden Projekte** sind jene, die von einer Bestimmung abhängen, die weder direkt anzuwenden noch bereits in der geltenden Gesetzgebung konkretisiert ist, und die unerlässlich sind, damit die Verfassung eingehalten wird. Als Beispiele können die eingetragene Partnerschaft (Art. 14 Abs. 2) oder die Trennung der Sekretariate des Grossen Rates und des Staatsrats (Art. 97 und 108) aufgezählt werden.

Die **«fakultativen» Projekte** sind in zweierlei Arten aufgeteilt. Zuerst in jene, die einem in Kannform ausgedrückten Verfassungsmandat entspringen. Beispiel: «Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten» (Art. 27 Abs. 4), «Das Gesetz kann niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben, die Ausübung eines richterlichen Amtes erlauben» (Art. 86 Abs. 2). Die Konkretisierung dieser Bestimmungen hängt vom politischen Willen der Behörden ab. Danach kommen die Projekte, die für die Umsetzung der Verfassung zwar nicht unerlässlich, jedoch – namentlich aus Gründen der rechtlichen Klarheit – wünschenswert sind. Darunter befinden sich direkt anwendbare Bestimmungen wie Artikel 73 Abs. 3: «[Staat und Gemeinden] fördern das Bewusstsein für Natur- und Kulturgüter, insbesondere durch Bildung, Forschung und Information». Die Behörden können ihr Handeln direkt auf diesen Absatz abstützen, aber auch eine genauere Gesetzesgrundlage erlassen. Es finden sich auch Bestimmungen, die

nicht direkt anwendbar und bereits in einer Gesetzgebung konkretisiert sind, deren Ausgestaltung aber noch verbessert werden könnte. Beispiel: «Ältere Menschen haben Anspruch auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und Achtung ihrer Persönlichkeit» (Art. 35).

Das nach Einholen der Stellungnahmen der Direktionen erstellte Gesetzgebungsprogramm ist im Anhang 1 enthalten und bildet integrierenden Bestandteil dieses Berichts. Die groben Züge dieses Programms sind weiter unten dargelegt und aufgeteilt in zwingende (Punkt b) und fakultative (Punkt c) Anpassungen.

Die Regierung beabsichtigt, eine dem Geist der neuen Verfassung möglichst getreue Umsetzung zu verwirklichen. Auf die 153 Artikel der Verfassung hat er 69 zu behandelnde Projekte zurückbehalten. Bei gut einer Hälfte der Projekte handelt es sich um zwingende Anpassungen des kantonalen Rechts, während die anderen als fakultative Projekte qualifiziert werden können. Es ist möglich, dass im Laufe der Arbeiten gewisse Projekte gruppiert werden oder sich auf andere als die im Anhang 1 bezeichneten Gesetze abstützen werden. Die genauere Überprüfung gewisser Bestimmungen könnte auch dazu führen, dass eine ursprünglich als fakultativ eingestufte Reform sich als unerlässlich erweist oder im Gegenteil mangels Zweckmässigkeit aufgegeben wird.

Eine gewisse Anzahl von Gesetzgebungsprojekten, die mit der neuen Verfassung zusammenhängen, ist bereits im Zwischenbericht Nr. 145 zu den Regierungsrichtlinien 2002–2006, unter Kapitel IV «Das aktualisierte Gesetzgebungsprogramm», aufgeführt. Dies ist beispielsweise der Fall für das Informationsgesetz, das Gesetz über den Justizrat, das Jugendgesetz oder das Landwirtschaftsgesetz. Der Inhalt der neuen Gesetze oder der geplanten Revisionen deckt sich nicht gezwungenermassen mit dem Verfassungsauftrag. Es wird Sache der Verfasser der Entwürfe sein, die nötigen Zusammenhänge herzustellen und soweit möglich alle ein und dasselbe Gesetz betreffenden Änderungen gleichzeitig vorzulegen. Zusammenfassend steht man zwei Gesetzgebungsprogrammen gegenüber, deren Verwirklichung koordiniert werden muss.

Der Handlungsspielraum des Staatsrats und vor allem des Grossen Rates ist sehr gross. Zunächst, weil nahezu die Hälfte des Gesetzgebungsprogramms sich aus fakultativen Anpassungen zusammensetzt. Danach, weil die Verfassung dem Gesetzgeber, einschliesslich für die zwingenden Anpassungen, einen Beurteilungs- und Interpretationsspielraum einräumt. Abgesehen davon, dass die Gesetze mit der neuen Verfassung unbedingt übereinstimmen müssen, bleibt deren Inhalt der Verantwortlichkeit des Gesetzgebers überlassen.

In jedem Fall hat der Grosse Rat das letzte Wort. Klar ist auch, dass die Konkretisierung des Verfassungstextes von den finanziellen Möglichkeiten des Staates abhängen wird, wobei der Grundsatz des ausgeglichenen Haushaltes im Übrigen fest in der neuen Grundcharta verankert ist.

Es ist jedoch ein Anliegen des Staatsrats, eine kohärente Rechtsordnung zu schaffen, mit einer Gesetzgebung, die die Verfassung tatsächlich widerspiegelt.

b) Zwingende Anpassungen

37 Projekte ergeben sich aus einem zwingenden Auftrag der Verfassung. Sie sind unter Anhang I als 1. Gruppe zusammengefasst und werden in der Reihenfolge der betreffenden Verfassungsartikel aufgeführt. Auch die fol-

gende Darstellung ist in derselben Reihenfolge gegliedert.

Von den **allgemeinen Bestimmungen** müssen zwei Themen aufgegriffen werden. Zuerst die *nachhaltige Entwicklung*, die unter den Staatszielen (Art. 3) aufgeführt ist und sich an die Präambel anlehnt («... im Bewusstsein unserer Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen...»). Dieser relativ neue Begriff der nachhaltigen Entwicklung findet sich inhaltlich in zahlreichen anderen Bestimmungen wieder: im Grundsatz der Solidarität beim staatlichen Handeln (Art. 52), der Verhütung von Armut und Sozialhilfe (Art. 55), der Förderung einer vielfältigen und innovativen Wirtschaft (Art. 57), der Erhaltung der natürlichen Umwelt und dem Naturschutz, unter anderem auch im Rahmen der Land- und Forstwirtschaft (Art. 71 bis 74). Die gesetzlichen Grundlagen zur nachhaltigen Entwicklung entstehen in Zusammenarbeit der RUBD, der ILFD, der VWD und der GSD unter der Leitung der RUBD.

Auch im Bereich *Sprachen* ist eine Konkretisierung nötig, zumindest was die Anwendung der Bestimmungen zu den Amtssprachen betrifft (Art. 6 Abs. 1 bis 3). Es geht vor allem darum, die Kriterien, nach denen eine Gemeinde zwei Amtssprachen haben kann, und das Verfahren für die Änderung der Amtssprache festzulegen. Bei dieser Gelegenheit sollten auch die Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Verständigung der beiden Sprachgemeinschaften und der Zweisprachigkeit von Freiburgerinnen und Freiburgern (Abs. 4), bzw. Massnahmen zur Stärkung der Brückenfunktion des Kantons zwischen den nationalen Sprachgemeinschaften (Abs. 5) festgelegt werden. Ohne dem Bedarf an Ausführungsbestimmungen vorgreifen zu wollen, müssen drei weitere Artikel in dieses Projekt aufgenommen werden: Artikel 2 Abs. 2 (Bezeichnung der Hauptstadt), Artikel 17 (Sprachenfreiheit und Recht, sich in der Sprache seiner Wahl an eine Behörde zu wenden) und Artikel 64 Abs. 3 (erste unterrichtete Fremdsprache in der Schule).

Acht Projekte fallen in den Bereich der **Grundrechte und Sozialrechte**. Das *Recht zur Eintragung einer Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare* (Art. 14 Abs. 2) ist absolut neu im freiburgischen Recht. Es erfordert ein Gesetz, in dem einerseits das Verfahren für die Eintragung – und Aufhebung – einer Partnerschaft festgelegt ist, und andererseits die Rechte und Pflichten definiert sind. Es empfiehlt sich jedoch abzuwarten, ob das Volk dem Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft zustimmen wird: wenn dies der Fall sein wird, wird sich die kantonale Gesetzgebungsarbeit deutlich vereinfachen.

Bereits zum Zeitpunkt der Annahme der Kantonsverfassung waren Gesetzgebungsarbeiten zum *Recht auf Information*, namentlich zur Einsichtnahme in amtliche Dokumente (Art. 19), im Gang. Im Gesetz müsste, so weit als nötig, auch das Recht, den Voranschlag und die Rechnungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften einzusehen (Art. 84 Abs. 1) behandelt und Artikel 88 über die Information der Öffentlichkeit durch die Behörden, inklusive Absatz 2 über die Interessenbindungen, umgesetzt werden. Die Transparenz wird in Artikel 52 übrigens zum Grundsatz der staatlichen Tätigkeit erhoben.

Die neue Verfassung verstärkt das *Petitionsrecht*, indem sie von der angesprochenen Behörde eine begründete Antwort fordert (Art. 25). Dies rechtfertigt eine Anpassung des Gesetzes über das Petitionsrecht, die jedoch gering ausfallen dürfte.

Artikel 29 Abs. 4 KV ändert – bzw. erweitert – die Kriterien für den Anspruch auf *unenitgeliche Rechtspflege* im Bereich Verwaltungsrechtspflege. Deshalb muss das geltende Gesetz geändert werden.

Artikel 29 Abs. 5 sieht vor, dass bei einem *Verfahren*, «auf die besondere Situation von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen Rücksicht zu nehmen ist». Dies macht eine Anpassung der verschiedenen Verfahrensgesetze nötig.

Bei Artikel 33 über die *Mutterschaft* handelt es sich um eine Neuerung, die offensichtlich ein neues Gesetz erforderlich macht. Sein Anwendungsbereich ist allerdings durch das kürzlich vom Volk angenommene Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung eingeschränkt worden. Das Erwerbsersatzsystem für berufstätige Frauen während 14 Wochen entspricht den Anforderungen von Absatz 2 («Eine Mutterschaftsversicherung deckt den Erwerbsausfall»). In der entsprechenden Schlussbestimmung (Art. 148) ist klar festgehalten, dass die kantonalen Leistungen den betreffenden Kategorien von Frauen nicht mehr bezahlt werden, wenn eine Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene eingerichtet werden sollte. Der Kanton ist jedoch gehalten, die Absätze 3 und 4 von Artikel 33 umzusetzen. Diese betreffen zwei andere Kategorien von Frauen: nicht oder teilweise erwerbstätige Mütter und Adoptivmütter. Erstere erhalten Mutterschaftsleistungen, die mindestens dem Grundbetrag des Existenzminimums entsprechen. Letztere haben, sofern sie erwerbstätig sind, Anspruch auf Erwerbsersatz (nach dem Bundesgesetz sind sie nicht anspruchsberechtigt), bzw. auf die gleichen Leistungen wie biologische Mütter, wenn sie keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.

Artikel 36 führt verschiedene Rechte im Zusammenhang mit Notlagen ein, von denen einige der geltenden Gesetzgebung auf Bundes- und auf Kantonsebene entsprechen. Für zwei Neuerungen sind jedoch Ausführungsbestimmungen nötig: für den Anspruch auf «angemessene Unterstützung für *Opfer einer Naturkatastrophe* oder ähnlicher Ereignisse» und den Anspruch auf «besondere Hilfe» für *Kinder und Jugendliche, die Opfer von Straftaten sind*. Die Gesetzgebung über die Opferhilfe sieht zwar verschiedene Hilfen vor, erwähnt jedoch keine speziellen Massnahmen für Kinder und Jugendliche.

Aus den Bestimmungen unter Titel III. «**Politische Rechte**» ergeben sich vier Projekte. Der erste betrifft die Zusammensetzung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die zwei Änderungen erfährt. *Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer* erhalten das Stimmrecht auf kantonaler Ebene, wenn sie über das freiburgische Bürgerrecht verfügen oder in unserem Kanton wohnhaft waren. Die Einzelheiten zur Ausübung dieses Rechts, die sich höchstwahrscheinlich im Wesentlichen nach der Praxis auf Bundesebene richten werden, müssen ins PRG integriert werden. Auf Gemeindeebene erhalten *Ausländerinnen und Ausländer* mit Niederlassungsbewilligung das Stimm- und Wahlrecht, wenn sie seit mindestens 5 Jahren im Kanton wohnhaft sind. Auch diese Reform muss im PRG konkretisiert werden. Sowohl die Rechte von Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizern, als auch jene von Ausländerinnen und Ausländern müssen ab dem 1. Januar 2006 in Kraft sein. Damit die Parlamentsarbeit in der ersten Hälfte von 2005 erledigt werden kann, ist bereits ein Vorentwurf der Revision des PRG ausgearbeitet und in die Vernehmlassung gegeben worden.

Das zweite Projekt betrifft die Voraussetzungen für die *Wählbarkeit* auf kantonaler Ebene. Einerseits muss im PRG präzisiert werden, dass Ständeratskandidaten im Kanton Wohnsitz haben müssen (Art. 40 Abs. 2). Andererseits muss das Mindestalter von 25 Jahren für Ämter in der Exekutive und der Judikative, das im PRG, im GOG sowie im Gesetz über die Oberamtswähler in Anlehnung an die alte Verfassung erwähnt wird, aufgehoben werden.

Auch im Zusammenhang mit der Ausübung der *Volksrechte* auf kantonaler Ebene ist eine Teilrevision des PRG erforderlich. In Artikel 43 ist erwähnt, unter welchen Voraussetzungen der Grosse Rat eine Initiative für ungültig erklären kann. Diese sind im Gesetz gegenwärtig noch nicht enthalten. Was das Finanzreferendum betrifft, so sollte einerseits der Begriff der «letzten Staatsrechnung», die der Berechnung der Gesamtausgaben von 1 % (obligatorisches Referendum) oder ¼ % (fakultatives Referendum) zugrunde liegt, geklärt werden. Andererseits sollte festgelegt werden, was als «Studienkredit von regionaler oder kantonaler Bedeutung» gilt. Möglicherweise werden noch weitere Anpassungen des PRG an die neue Verfassung nötig. Auch die Volksmotion, das neue demokratische Instrument, gilt es schliesslich, ins Gesetz aufzunehmen und die Anwendungsmodalitäten festzulegen.

Auch auf der Ebene der *Gemeindeverbände* stehen den Stimmberechtigten ab jetzt die Volksinitiative und das Referendum zur Verfügung. Im Gesetz war bis anhin nur das fakultative Finanzreferendum vorgesehen (von dem übrigens noch nie Gebrauch gemacht wurde). In Zukunft müssten auch die anderen Instrumente und ihre «Gebrauchsanweisung» im Gesetz aufgenommen werden. Zumindest müsste der Gegenstand des obligatorischen Finanzreferendums gesetzlich festgelegt werden, wie das in Artikel 51 vorgesehen ist. Wie alles, was die Gemeinden betrifft, müssen auch diese neuen Bestimmungen Anfang 2006 in Kraft treten.

Unter Titel IV «**Öffentliche Aufgaben**» fallen 5 Projekte. Der erste betrifft das *Wohnen*. In diesem Bereich wurden von Bund und Kantonen bereits Massnahmen ergriffen, vor allem zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Die Gesetzgebung des Bundes sieht bereits Massnahmen zur Förderung des Zugangs zu Wohneigentum vor, auf kantonaler Ebene beschränken sich diese Massnahmen jedoch auf das Staatspersonal (Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals). Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Begriff «Staat» sich unter diesem den öffentlichen Aufgaben gewidmeten Titel nicht auf den Bund, sondern nur auf den Kanton beziehen kann. In Anwendung von Artikel 56 müssen daher allgemeine Fördermassnahmen für den Wohnbau und den Zugang zu Wohneigentum vorgesehen werden.

Das zweite Projekt betrifft die *Familien*. Artikel 59 und 60 bilden ein Dispositiv für die Familienpolitik, das es umzusetzen gilt. Die Kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik hat in ihrem vor kurzem veröffentlichten Bericht bereits Antworten geliefert. Die Gesetzgebung sollte mit Bestimmungen versehen werden, die Rahmenbedingungen schaffen, die es ermöglichen, Arbeits- und Familienleben in Einklang zu bringen (Art. 59 Abs. 2). Ausserdem sollte im Gesetz eine Zulagenordnung vorgesehen werden, gemäss der jedem Kind Leistungen ausgerichtet werden (Art. 60 Abs. 1): Es ist nicht mehr möglich, dass nur für Kinder von berufstätigen Eltern Familienzulagen ausgerichtet werden. Daneben erhalten Familien ergänzende Leistungen für Klein-

kinder, wenn die finanziellen Verhältnisse es erfordern (Art. 60 Abs. 2). Auch muss der Staat Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder einrichten und kann eventuell Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder vorsehen, was eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden nötig machen wird (Art. 60 Abs. 3). Dieses umfangreiche Dossier dürfte die Änderung von zahlreichen Erlassen oder die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes nach sich ziehen. Es handelt sich um eines der am stärksten «direktionsübergreifenden» Dossiers, zumal es vier Direktionen betrifft. Die GSD hat die Leitung dieses Projekts inne, das auch die ILFD mit ihrem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) betrifft sowie die EKSD im Zusammenhang mit den Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder und die FIND aufgrund von Fragen im Zusammenhang mit dem Staatspersonal und steuerlicher Aspekte der Familienpolitik.

Artikel 69 verlangt von den Gemeinwesen, die *Einbürgerung* zu erleichtern, namentlich indem sie von den Einbürgerungswilligen nur eine Verwaltungsgebühr erheben (Abs. 3) und ein Beschwerderecht gegen abgewiesene Einbürgerungsentscheide einführen (Abs. 2). Das Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht muss daher einer Anpassung unterzogen werden, namentlich indem die Einbürgerungsgebühr aufgehoben wird. Nach Absatz 1 von Art. 69 sollten ausserdem die Massnahmen zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern verstärkt werden.

Bei der Förderung der *humanitären Hilfe*, der Entwicklungszusammenarbeit und des gerechten Handels (Art. 70) handelt es sich um eine Innovation unter den Staatsaufgaben. Für gewöhnlich wird ein für solche Hilfszwecke vorgesehener Betrag in der Regel zwar bereits im Voranschlag aufgenommen, die geltende Gesetzgebung enthält jedoch keine entsprechende Bestimmung. Eine solche Ergänzung sollte daher vorgenommen werden. Der Staatsrat ist sich jedoch darüber bewusst, dass ein Kanton in diesem Bereich nur in bedeutend bescheidenerem Rahmen als der Bund tätig werden kann.

Indem sie vorschreibt, dass der Staat den *öffentlichen Verkehr* und den nicht motorisierten Verkehr fördert (Art. 78), geht die Verfassung weiter als das geltende Verkehrsgesetz. Dieses muss daher einer Anpassung unterzogen werden, zumindest was die Definition der Zielsetzungen betrifft.

Im Rahmen des V. Titels «**Finanzordnung**» sind drei Gesetzesanpassungen zwingend nötig. Die erste ist einfach: es geht darum, den Grundsatz der *Wirtschaftlichkeit* (Art. 82 Abs. 1) in das Gesetz über die Gemeinden aufzunehmen. Im Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates ist dieser Grundsatz bereits enthalten, für die Gemeinden muss er jedoch noch konkretisiert werden.

Das zweite Projekt betrifft die Umsetzung von Artikel 82 Abs. 2, der die *regelmässige Überprüfung der Aufgaben* von Gemeinwesen und der gewährten Subventionen vorsieht. Im Subventionsgesetz ist diese Prüfung auf kantonaler Ebene bereits enthalten. Was die Aufgaben betrifft, ist in der Gesetzgebung jedoch keine Prüfung vorgesehen. Diese Verfassungsbestimmung und ihre Ausführungsmassnahmen werden eine ständige Diskussion über die Notwendigkeit und die finanzielle Durchführbarkeit aller Aufgaben von Staat und Gemeinden hervorrufen. Die FIND leitet dieses Projekt, an dem auch alle übrigen Direktionen beteiligt sind.

Das dritte Projekt betrifft das Haushaltsgleichgewicht des Staates, insbesondere den *Ausgleich von Defiziten*. Artikel 83 sieht vor, dass vom Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts abgewichen werden kann, um «die konjunkturelle Lage und allfällige ausserordentliche Finanzbedürfnisse» zu berücksichtigen (Abs. 2), wobei jedoch «die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste in den folgenden Jahren auszugleichen sind» (Abs. 3). Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates müsste in diesem Sinne revidiert werden. Es sollte namentlich geprüft werden, ob in der neuen Regelung die Defizitgrenze, die eine zwingende Steuererhöhung zur Folge hat, genau angegeben sein sollte oder nicht.

Rund 10 Projekte fallen unter den VI. Titel «**Kantonale Behörden**». Die meisten davon unterliegen einer speziellen Frist, namentlich jene, die auf die Legislaturperiode 2007–2011 hin in Kraft sein müssen. Im ersten Projekt geht es um die *Organisation des Staatsrats* und die Stellung seiner Mitglieder. Zu folgenden Punkten ist eine Anpassung nötig: mit dem Amt des Staatsrats unvereinbare Tätigkeiten (Art. 87 Abs. 3), Voraussetzungen für die Aufhebung der Immunität (Art. 89 Abs. 2), Beziehungen mit dem Grossen Rat (Art. 98 Abs. 3) und Dauer des Mandats (Art. 106 Abs. 3).

Das zweite Projekt betrifft die *Organisation des Grossen Rates*, insbesondere die Voraussetzungen für die Aufhebung der Immunität (Art. 89 Abs. 2), die Erlassformen (Art. 91 Abs. 1), die Kompetenzdelegation und das Vetorecht (Art. 93), die für die Einberufung einer Grossrats-sitzung (Art. 96 Abs. 1) oder für eine gültige Beratung (Art. 96 Abs. 4) nötige Anzahl Mitglieder, die Beziehungen zum Staatsrat (Art. 98), das parlamentarische Finanzreferendum (Art. 99 Abs. 3) und die Oberaufsichtskompetenzen (Art. 104). (Das Sekretariat des Grossen Rates wird an einer andern Stelle behandelt).

Artikel 92 über die für *dringlich* erklärten Erlasse des Grossen Rates führt zu einem separaten Projekt, zumal die Volksrechte betroffen sind. Die Gültigkeitsdauer solcher für dringlich erklärten Erlasse muss nämlich vom Volk genehmigt werden. Eine Anpassung des PRG ist daher erforderlich.

In Artikel 95 Abs. 3 wird verlangt, dass für die Wahl des Grossen Rates «höchstens *acht Wahlkreise*» gesetzlich bestimmt sind, wobei «eine angemessene Vertretung der Regionen des Kantons gewährleistet ist». Bis jetzt waren die Wahlkreise nur in der Verfassung von 1857 festgelegt. Die Aufteilung des Kantons in Wahlkreise sollte daher im PRG erwähnt werden, wobei zu prüfen ist, ob die gegenwärtigen acht Wahlkreise die Anforderungen bestmöglich erfüllen. Es ist jedoch nicht realistisch, eine Überprüfung der Wahlkreise und eine mögliche Neueinteilung auf die Wahlen von 2006 hin vorzusehen. Der Staatsrat beabsichtigt daher, dem Grossen Rat in einer ersten Phase ein Dekret zur Organisation dieser Wahlen zu unterbreiten. In einer zweiten Phase wird er eine ordentliche Gesetzesrevision vorbereiten.

Die *Trennung der Sekretariate* des Grossen Rates und des Staatsrats schlägt sich in verschiedenen Artikeln der neuen Verfassung nieder. Sie zieht eine Teilrevision des GRRG und des SVOG nach sich. Dem entsprechenden Gesetzesentwurf wurde Priorität eingeräumt, damit die beiden Sekretariate auf die Pensionierung des gemeinsamen Verantwortlichen hin getrennt werden können. Er wurde dem Grossen Rat bereits vorgelegt und wird am 1. Juni 2005 in Kraft treten.

Nach Artikel 102 Abs. 2 KV bestimmt der Grosse Rat «die Voraussetzungen und Grenzen einer Neuverschuldung». Was die Grenzen betrifft, so entspricht die gegenwärtige Gesetzgebung dieser neuen Bestimmung. Die Art der Bedingungen hingegen, die vom Grosse Rat bestimmt werden, müssen im Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates festgelegt werden.

Der letzte Zuständigkeitsbereich des Parlaments, der Änderungen erfährt, ist die *Wahl der Mitglieder der richterlichen Gewalt*. Bis anhin war der Grosse Rat nur für die Wahl der Kantonsrichter zuständig. Von nun an wählt er alle Mitglieder der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft nach Begutachtung durch den Justizrat. Verschiedene Gesetze müssen revidiert werden, um diesen neuen Zuständigkeitsbereich zu konkretisieren.

Auf der Ebene der Gerichtsbehörden, wo die Neuerungen grundsätzlich am 1. Januar 2008 in Kraft treten, müssen zwei umfangreiche Anpassungen zwingend vorgenommen werden. Als Erstes müssen das *Kantonsgeschicht und das Verwaltungsgericht zusammengelegt werden*, was eine grundlegende Revision der Gesetze zur Gerichtsorganisation bedeutet. Ausserdem muss jedes Gesetz, in dem das Verwaltungsgericht als Beschwerdebehörde erwähnt wird, angepasst werden (das neue, zusammengelegte Gericht wird als «Kantonsgeschicht» bezeichnet).

Die zweite grosse Neuerung betrifft die Einführung des *Justizrats* (Art. 125–128), die die Ausarbeitung eines eigenen Gesetzes nach sich zieht. Insbesondere muss die Organisation und das Verfahren (namentlich im Disziplinarbereich) dieser neuen Instanz, ihre Aufsichtskompetenzen und ihre Zuständigkeit für die Begutachtung der Kandidaturen für die Justizbehörden festgelegt werden. Der Justizrat tritt sein Amt am 1. Juli 2007 an, seine Aufsichtstätigkeit über die Justiz wird er jedoch erst ab dem 1. Januar 2008 ausüben.

Das letzte Thema, das den Bereich der kantonalen Behörden betrifft, ist die *Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten*. Diese neue, unabhängige Institution, wird sich auf ein eigenes Gesetz stützen, in dem ihre Organisation und die Zuständigkeiten festgelegt sind. Artikel 119 KV hält lediglich fest, dass dieses Organ vom Staatsrat eingerichtet wird.

Mehrere Artikel des VII. Titels «**Gemeinden und territoriale Gliederung**» beinhalten, verglichen mit dem geltenden Recht, Neuerungen, z.B. Artikel 131 Abs. 3, der auf die Bestimmungen zur Gewaltenteilung, zur Information und zur Haftung verweist. In Artikel 132 Abs. 2 wird von den *Gemeinden* gefordert, dass sie einen Finanzplan erstellen. In Artikel 134 geht es um Neuerungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit. Für die Bildung eines Gemeindeverbands ist es nicht länger erforderlich, dass zwischen den Aufgaben ein enger Zusammenhang besteht. Auch Artikel 135 über die Gemeindefusionen macht eine Änderung des Gesetzes nötig. Er stärkt den demokratischen Charakter der Gemeindefusionen (Abs. 2 und 3) und zieht eine Teilrevision des GG nach sich, die Anfang 2006 in Kraft treten sollte.

Nach Artikel 133 führt der Staat den *Finanzausgleich* zwischen den Gemeinden ein. Da der Verfassungsgeber einen horizontalen Finanzausgleich vorsah, drängt sich die Schaffung eines neuen Gesetzes auf. Im Gegensatz zu den übrigen Projekten im Bereich Gemeinden, besteht für dieses Gesetz keine spezielle Frist für das Inkrafttreten.

Die Bestimmungen zur *territorialen Gliederung*, nämlich Artikel 136 über die Bezirke, Artikel 134 Abs. 4 über

die regionalen Verwaltungsstrukturen und der bereits weiter oben erwähnte Artikel 95 Abs. 3 über die Wahlkreise, könnten in einem Projekt vereinigt werden.

Ein einziges Projekt des Gesetzgebungsprogramms betrifft den IX. Titel «**Kirchen und Religionsgemeinschaften**». Es geht darum, das Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat um die Bedingungen zu ergänzen, unter denen eine Kirche oder eine Religionsgemeinschaft *öffentlichrechtliche Befugnisse erhalten* oder öffentlichrechtlich anerkannt werden kann (Einführung der Bedingung der Beachtung der Grundrechte).

Schliesslich wird aufgrund der **Verfassungsrevision** eine Anpassung des PRG nötig, um Gesetzeslücken im Zusammenhang mit der Promulgierung der Teilrevisionen zu schliessen: Im Gegensatz zur alten Verfassung, geht die neue Verfassung nicht auf diesen Punkt ein.

c) *Fakultative Anpassungen*

Der Staatsrat zieht unter den so genannt fakultativen Anpassungen 31 Projekte in Betracht, die er im Rahmen der vorliegenden Umsetzung der Verfassung realisieren möchte. Er behält sich jedoch vor, Prioritäten zu setzen. Diese Projekte finden sich im Anhang 1 unter Nr. 38 – 68. Die Reihenfolge, in der die Projekte im Anhang aufgeführt sind, entspricht der Reihenfolge der betroffenen Artikel in der Verfassung. Dieselbe Reihenfolge wurde auch für die nachfolgenden Erklärungen gewählt.

Die *Beziehungen nach aussen* des Kantons werden in Artikel 5 und 114 der neuen Verfassung behandelt. Diese Artikel gehen weiter als die derzeit geltenden Bestimmungen im SVOG. Gestützt auf Artikel 5 könnte eine Teilrevision des GRRG ins Auge gefasst werden, um Regeln über interparlamentarische Körperschaften einzuführen.

Absatz 2 von Art. 9 verpflichtet den Staat und die Gemeinden, für die *rechtliche und tatsächliche Gleichstellung zwischen Frau und Mann* zu sorgen. In diesem Zusammenhang könnten sich Ausführungsbestimmungen als nützlich erweisen; dies gilt insbesondere für den Zugang zu öffentlichen Ämtern, einem gegenüber der Bundesgesetzgebung neuen Element.

In Absatz 3 desselben Artikels heisst es: «Staat und Gemeinden sehen Massnahmen vor zur Beseitigung von Benachteiligungen der *Behinderten* und zur Förderung ihrer Unabhängigkeit sowie ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration.» In ihrer heutigen Form genügen das RPBG und das Gesetz für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare möglicherweise nicht, um dieses Ziel zu erreichen.

Die *Kundgebungsfreiheit* ist in der Bundesverfassung nur implizit garantiert. Es muss überprüft werden, ob die Gewährleistung dieses Rechts in der Kantonsverfassung (Artikel 24) mit dem Gesetz über die öffentlichen Sachen vereinbar ist. Die Kriterien für die Bewilligung von Kundgebungen müssen allenfalls modifiziert werden.

Artikel 27, der die Koalitionsfreiheit garantiert, entspricht Wort für Wort dem Artikel 28 der Bundesverfassung. Absatz 4 sieht vor, dass das Gesetz bestimmten Kategorien von Personen den *Streik* verbieten kann. Laut Gesetz über das Staatspersonal ist es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staats heute schon untersagt, in

Streik zu treten oder andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dazu zu veranlassen. Es wäre denkbar, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, dank der dieses Verbot auf andere Personenkategorien ausgeweitet werden könnte.

Es wäre möglicherweise angebracht, das Gesetz über die *Enteignung* gestützt auf Artikel 28 der neuen Verfassung leicht umzuformulieren.

Der Grundsatz, wonach *Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen öffentlich zu sein haben* (Artikel 31 Abs. 2), wird in der Strafprozessordnung respektiert. Es wäre aber zu untersuchen, ob dieser Grundsatz auch in Zivil- und Verwaltungsverfahren befolgt wird. Die entsprechenden Bestimmungen müssten gegebenenfalls angepasst werden.

Der besondere Schutz, auf den *Kinder und Jugendliche* gemäss Artikel 34 Abs. 2 Anspruch haben, wird namentlich im Schweizerischen Strafgesetzbuch behandelt. Das schliesst aber nicht aus, dass eventuell zusätzliche Massnahmen auf kantonaler Ebene vorgesehen werden müssten. Der Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf Hilfe und Betreuung, so wie es im Absatz 1 dieses Artikels vorgesehen ist, könnte auch über Ausführungsbestimmungen umgesetzt werden.

Ältere Menschen haben nach Artikel 35 Anspruch auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und Achtung ihrer Persönlichkeit. Es stimmt zwar, dass auch die übrigen Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Anspruch darauf haben. Dadurch aber, dass dieser Anspruch explizit den älteren Menschen zugestanden wird, ist möglicherweise der Erlass von Ausführungsbestimmungen notwendig. Dabei müsste auch Artikel 62 berücksichtigt werden. Dieser besagt: «Staat und Gemeinden fördern das Verständnis und die Solidarität zwischen den Generationen.» Zuständig für dieses vorwiegend soziale Dossier ist die GSD. Doch auch die ILFD wird wegen der Auswirkungen auf institutioneller Ebene miteinbezogen.

Artikel 53 definiert, nach welchem Prinzip die *Aufgabenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden* erfolgen soll: «Das Gesetz weist die Aufgaben demjenigen Gemeinwesen zu, das sie am besten erfüllen kann.» In den darauf folgenden Artikeln (Art. 55 bis 80) werden die Aufgaben aufgeführt, die der «Staat» bzw. «Staat und Gemeinden» zu erfüllen haben, ohne jedoch mit diesen Angaben eine starre Aufgabenaufteilung vornehmen zu wollen. Entsprechend muss noch geprüft werden, wie die Aufgabenaufteilung im Allgemeinen und im Einzelnen aussehen soll. Mit der Definition der Kriterien in einem Rahmengesetz könnte sichergestellt werden, dass in diesem Bereich nach klaren Richtlinien vorgegangen wird.

Im Falle einer *Aufgabenerfüllung durch Dritte* sieht Artikel 54 Abs. 2 vor, dass die betreffenden Organisationen und Personen der Aufsicht der bevollmächtigenden Körperschaft unterstehen. Die Aufsicht kann entweder im Gesetz geregelt werden, das die entsprechende Aufgabenübertragung ermöglicht, oder aber ganz allgemein in umfassenderen Gesetzen wie das SVOG oder das GG. Zumindest bei den Gemeinden vermag die Tatsache, dass derzeit nur eine «allfällige Aufsicht» vorgesehen ist, nicht zu überzeugen.

In der heute geltenden Gesetzgebung (Gesetz über die Wirtschaftsförderung, Dekret über die Förderung von regionalen Gründerzentren, Besteuerung der juristischen Personen) sind bereits Massnahmen zur Schaffung von *Rahmenbedingungen* vorgesehen, die für die wirtschaftli-

che Entwicklung förderlich sind. Um dem Artikel 57 der Verfassung gerecht zu werden, könnten zusätzliche Massnahmen eingeführt werden, besonders um die Vielfalt der Tätigkeiten und den regionalen Ausgleich zu begünstigen.

Artikel 59 Abs. 3 verlangt, dass sich die *Gesetzgebung* mit den Anliegen der *Familien* verträgt. Allenfalls müsste durch eine leichte Anpassung des GRRG angegeben werden, wie dieser Forderung konkret Rechnung getragen werden soll.

Das Ziel der sozialen und politischen Integration der *Jugendlichen* (Art. 61) könnte in einem Gesetz verankert werden. Ein Vorentwurf zum Jugendgesetz wurde bereits in die Vernehmlassung gegeben. Bei der Ausarbeitung des definitiven Entwurfs wird sicherzustellen sein, dass das Gesetz dem Verfassungsauftrag gerecht wird. Für die Umsetzung dieses Verfassungsauftrags wurde die Leitung des Projekts der GSD übertragen. Die EKSD und die VWD (Berufsbildung) unterstützen die GSD dabei, da sie ebenfalls von diesem Dossier betroffen sind.

Es gibt bereits mehrere Instrumente, um *verletzliche oder abhängige Personen* (alte, kranke, behinderte und arbeitslose Menschen) zu unterstützen (Art. 63). Es wäre denkbar, dieses Instrumentarium auszubauen.

Artikel 67 sieht vor, dass der Staat *private Bildungseinrichtungen* unterstützen kann, sofern ihr Nutzen anerkannt ist. Im Gesetz über den Mittelschulunterricht gibt es bereits eine entsprechende Bestimmung. Es wäre zu überprüfen, ob private Einrichtungen auch auf der Ebene des obligatorischen Schulunterrichts unterstützt werden sollen, und wenn ja auf welche Weise. Gegebenenfalls müsste das Schulgesetz dahingehend angepasst werden.

Der Artikel über die *Umwelt* (Art. 71) könnte als Anlass genommen werden, um eine Gesetzgebung zu schaffen, in der der Staat seine Ziele für den Umweltschutz kundtut, und die über die blosser Ausführung des Bundesrechts hinausginge. Die Massnahmen zur Förderung der erneuerbaren Energien könnten verstärkt werden.

Absatz 3 von Art. 73 verlangt von Staat und Gemeinden, dass sie das Bewusstsein für *Natur- und Kulturgüter* fördern, insbesondere durch Bildung, Forschung und Information. Die RUBD und die EKSD haben die Aufgabe, mögliche Wege zur Erreichung dieses Zieles aufzuzeigen.

Mit der expliziten Erwähnung des primären Sektors im Abschnitt über Umwelt und Raum (Art. 74) wird ein starkes Zeichen gesetzt: Im Bereich der *Land- und Forstwirtschaft* darf sich der Kanton nicht mit Ausführungsbestimmungen zum Bundesrecht begnügen. So ist auch bereits ein Landwirtschaftsgesetz in Vorbereitung, das sich zweifelsohne auf Artikel 74 der neuen Kantonsverfassung stützen wird.

In Bezug auf den *Sport* (Art. 80) gibt es Ausführungsbestimmungen zum Bundesrecht. Um das Betreiben von Sport zu begünstigen, könnte ein Gesetz auf kantonaler Ebene ausgearbeitet werden. In Artikel 80 wird grundsätzlich festgehalten, dass Staat und Gemeinden *Freizeitbeschäftigungen*, die zur persönlichen Ausgleichlichkeit und Entfaltung beitragen, sowie Sport und Erholungsmöglichkeiten fördern. Diese offenbar neue Aufgabe bedarf einer genaueren Untersuchung.

Artikel 81 Abs. 3 sieht vor, dass Staat und Gemeinden *Steuerbetrug und Steuerhinterziehung* bekämpfen. Sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene gibt es

bereits entsprechende gesetzliche Bestimmungen. Dieser neue Verfassungsartikel könnte aber zum Anlass genommen werden, um die kantonale Gesetzgebung in dieser Beziehung auszubauen und allenfalls die Mittel zur Bekämpfung zu verstärken.

Im Artikel über die Wählbarkeit der Behörden (Art. 86) fehlen die *Unvereinbarkeitsgründe wegen verwandtschaftlicher Beziehungen*, wie sie Artikel 33 der Verfassung von 1857 festlegt. Der Verzicht auf eine entsprechende Verfassungsbestimmung hat offensichtlich nicht zum Zweck, die Frage anders zu regeln, sondern vielmehr, sie auf Gesetzesstufe zu regeln. Im PRG gibt es jedoch keine Bestimmung über die Unvereinbarkeit aufgrund verwandtschaftlicher Beziehungen. Es wäre wohl sinnvoll, diese Gesetzeslücke zu füllen.

Artikel 86 Abs. 2 erlaubt es Ausländerinnen und Ausländern, ein richterliches Amt auszuüben. Zwar schweigt sich dieser Absatz darüber aus, welche Funktionen damit konkret gemeint sind. Während der vorbereitenden Arbeiten wurde jedoch klar, dass den Ausländerinnen und Ausländern damit in erster Linie die Möglichkeit gegeben werden soll, in spezialisierten Gerichten wie Mietgerichte oder Gewerbekammer Einsitz zu nehmen. Zweifellos verfügen zahlreiche Ausländerinnen und Ausländer über die nötigen Kompetenzen, um in diesen Bereichen als Beisitzer bzw. als Beisitzerin zu wirken. Im Jahr 2000 verzichtete der Grosse Rat nach der Annahme einer Motion, die in diese Richtung zielte, darauf, die Verfassung entsprechend zu ändern oder das Begehren an den Verfassungsrat weiterzuleiten. Die Tatsache, dass der Verfassungsrat von sich aus entschieden hat, der Motion in der angegebenen Weise nachzukommen, rechtfertigt eine erneute Prüfung. Der Staatsrat ist zudem der Ansicht, dass eine rasche Umsetzung dieser neuen Möglichkeit angebracht sei.

Das Recht des Staatsrats, Massnahmen zur *Abwendung ernster und unmittelbar drohender Gefahr* zu ergreifen (Art. 117), erfordert wahrscheinlich eine Anpassung des SVOG. Dies gilt namentlich für die zulässige Dauer der Massnahmen und die allenfalls nötige Genehmigung des Grossen Rates.

Artikel 120 Abs. 2 hält fest, dass das Gesetz *aussergerichtliche Streitbeilegungsverfahren* vorsehen kann. Es handelt sich um den ersten Artikel des Kapitels über die Justiz. Es wäre denkbar, ein Gesetz zu erlassen, in welchem diese neuen Organe und deren Funktionsweise definiert würden. Der Trend hin zum Ausbau aussergerichtlicher Schlichtungsverfahren ist in ganz Europa zu beobachten, besonders bei Konsum-Angelegenheiten. Diese aussergerichtlichen Verfahren, in denen es meist um geringe Streitwerte geht, haben den Vorteil, dass die Streitigkeiten einfacher und rascher als vor einem Richter behandelt werden können.

Wie bereits unter Punkt b) «Zwingende Anpassungen» (Projekt Nr. 13) erwähnt, erfordert die Definition der interkommunalen Zusammenarbeit in Artikel 134 eine Teilrevision des GG. Darüber hinaus könnten Rechtsnormen über die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (Abs. 1) und/oder über die Förderung der Errichtung von regionalen Verwaltungsstrukturen durch die Gemeinden (Abs. 4) erlassen werden.

Mit dem Artikel 135 Abs. 1 wird die Förderung von *Gemeindefusionen* durch den Staat zu einer verfassungsmässigen Aufgabe. Dies könnte die Einführung neuer

Massnahmen zur Folge haben, da das GG wie die neue Verfassung nur den Grundsatz der Förderung vorsehen.

Artikel 135 Abs. 4 erlaubt es dem Staat, Gemeindefusionen anzuordnen, wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern. Zwar könnte dieser Absatz direkt angewandt werden, doch wäre es wohl besser, wenn diese Befugnis durch gesetzliche Bestimmungen genauer umschrieben würde.

Die Tätigkeit von «*Organisationen der zivilen Gesellschaft*» ist ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Entsprechend ist es auch gerechtfertigt, dass sie durch Staat und Gemeinden unterstützt und dass ihnen Aufgaben übertragen werden. Bereits heute werden Vereine vom Gemeinwesen unterstützt, doch könnten Artikel 137 Abs. 1 und Artikel 138 dazu führen, dass in einem breiten Rahmen über die Rollen aller Beteiligten nachgedacht wird.

Die Förderung des *staatsbürgerlichen Bewusstseins* entspricht einem Anliegen, das von immer mehr Personen geteilt wird. Sie fällt in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der Direktion der Institutionen. Da sie sich jedoch vor allem an Kinder und Jugendliche richtet, werden für die Ausarbeitung des Entwurfs auch die EKSD und die VWD (Berufsbildung) beigezogen.

Im Vergleich zu den heute geltenden Bestimmungen über die Totalrevision der Staatsverfassung führt Artikel 144 nur eine Neuerung ein: In der neuen Verfassung wird offen gelassen, was zu tun ist, wenn das Volk auch den zweiten Entwurf des Verfassungsrats verwirft, während die Verfassung von 1857 und das PRG die Wahl eines neuen Verfassungsrats vorsieht. Offenbar hat der Verfassungsrat von 2004 diese Bestimmung absichtlich weglassen, um die amtierenden Behörden bestimmen zu lassen, was in einem solchen Fall zu geschehen hat. Eine Änderung des PRG in diesem Sinne scheint deshalb angebracht.

4) Die finanziellen Folgen

a) Auswirkungen der neuen Verfassung

Mit einer gewissen Anzahl von Neuheiten ist die Verfassung vom 16. Mai 2004 wahrhaftig eine neue Grundcharta und nicht nur eine einfache Bereinigung der alten. Ganz allgemein und namentlich auf finanzieller Ebene wird sie wichtige Auswirkungen haben. Diese sollten aber weder über- noch unterschätzt werden.

Das Risiko, die Auswirkungen der Verfassung zu überschätzen, besteht, wenn die Meinung vorherrscht, ein vollständig neuer Text bedeute notwendigerweise ein vollständig neues Recht. Die neue Verfassung ist in einer Zeitperiode, in der politische Stabilität herrscht, ausgearbeitet worden. Davon zeugt die Übernahme zahlreicher Elemente aus Bundes- und internationalem Recht (insbesondere im Bereich der Grund- und Sozialrechte) sowie aus dem geltenden kantonalen Recht (insbesondere auf den Gebieten der politischen Rechte, der öffentlichen Aufgaben und der Beziehungen zwischen Staat und Kirche).

Unterschätzt werden könnten die Auswirkungen dieser Verfassung hingegen, wenn das Augenmerk nur auf einige Artikel davon gerichtet wird, wie beispielsweise jene, die Anlass zu den meisten Diskussionen während der Abstimmungskampagne gegeben haben. Der Text umfasst tatsächlich 153 Artikel, deren einige sehr konkret ausgestaltet sind und andere Grundzüge festlegen, die es

anzuwenden gilt. Auch die Bereicherung, die der neue Text bringt, riskiert unterschätzt zu werden, wenn man in den unter dem alten Text sich angeeigneten Gewohnheiten, nämlich einer Tendenz zur Gleichgültigkeit, stecken bleibt.

Verstärkte individuelle Rechte, klare Prinzipien der Verantwortung und der Subsidiarität, solide Institutionen, eine Verbesserung der Lebensqualität durch die nachhaltige Entwicklung: auf diesem ganzen «Programm» beruhen die vorteilhaften Auswirkungen für den Kanton und seine Einwohner.

Dieses wird natürlich auch **Kosten** verursachen. Auf Anfrage des Verfassungsrates hat der Staatsrat im vergangenen Jahr versucht, vor der zweiten Lesung die finanziellen Auswirkungen des Vorentwurfs zu schätzen. Die seither erfolgten Änderungen berühren die Hauptschlussfolgerung der Studie nicht: **der Umfang der neuen Ausgaben wird erst anlässlich ihrer Konkretisierung durch den Gesetzgeber geschätzt werden können.** Je umfangreicher das Verfassungsmandat erfüllt werden wird, desto höher werden die Ausgaben in gewissen Bereichen ausfallen.

Während der Abstimmungskampagne sind die aus der neuen Verfassung sich ergebenden Zusatzkosten auf einen Prozentsatz zwischen 1 und 2 % des Voranschlags des Staates geschätzt worden. Die zu erwartenden **Einsparungen** sind jedoch nicht geschätzt worden.

Ausgabenverminderungen dürfen erwartet werden namentlich mit der Herabsetzung der Zahl Abgeordneter, aus der Zusammenlegung des Kantonsgerichts und des Verwaltungsgerichts, aus der Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit. Ermässigungen sollten sich auch ergeben aus der Verstärkung der **Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und des ausgeglichenen Haushalts**: Zur regelmässigen Überprüfung der Subventionen kommt die Überprüfung der Staatsaufgaben auf ihre Wirksamkeit, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit hinzu (Art. 82 Abs. 2). Nur die konjunkturelle Lage oder allfällige ausserordentliche Finanzbedürfnisse werden ein Defizit im Voranschlag der Laufenden Rechnung erlauben, welches in den folgenden Jahren ausgeglichen werden muss (Art. 83).

Diese Regelungen werden möglicherweise nicht immer einfach mit den übrigen Ambitionen der Verfassung zu paaren sein, werden aber eingehalten werden müssen. Der Staatsrat wird sich dafür einsetzen. Er erhofft sich ausserdem, dass längerfristig die durch die neue Verfassung angekurbelte Dynamik positive Auswirkungen auf die Staats- und Gemeindefinanzen haben wird. Die Umsetzung der Sozialrechte und der Familienpolitik sollten die Sozialausgaben bremsen und sich günstig auf die Alterspyramide auswirken. Ausserdem sollten die Rahmenbedingungen zur Sicherstellung der Wirtschaftsförderung und die Bekämpfung von Steuerhinterziehung zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen führen.

Es ist somit verfrüht, die finanziellen Folgen der neuen Verfassung genauer zu schätzen. Der Staatsrat wird die Auswirkungen jedes mit der Umsetzung der Verfassung zusammenhängenden Gesetzesentwurfs, den er dem Grossen Rat vorlegt, überprüfen.

Die gleiche Feststellung muss gemacht werden hinsichtlich der Auswirkungen der Verfassung auf den **Personalbestand** des Staates. Zum Beispiel ist offensichtlich, dass für die Einführung eines eigenen Sekretariats für den

Grossen Rat, einer Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten oder eines Justizrats die Schaffung neuer Arbeitsstellen erforderlich ist. Die genauen Bedürfnisse werden aber erst bei der Ausarbeitung der Entwürfe bekannt sein.

b) Direkte Folgen der Umsetzungsarbeiten

Die sieben Direktionen des Staatsrats sowie die Staatskanzlei werden bei den Arbeiten für die Umsetzung der Verfassung miteinbezogen werden, dies jedoch in unterschiedlichem Ausmass. Die am stärksten beanspruchten Direktionen werden die ILFD, die SJD und die GSD sein. Die Direktionen werden sich bemühen, so weit wie möglich mit ihren eigenen Mitteln den ihnen anvertrauten Auftrag wahrzunehmen. Sie werden jedoch mithin temporäre Verstärkung oder Experten beiziehen müssen.

Die Koordination wird durch den Leitungsausschuss gewährleistet, namentlich durch den Projektleiter. Zu ihrer Unterstützung verfügen beide zusammen über einen zu 85 % angestellten Mitarbeiter.

Zur Finanzierung der Umsetzungsarbeiten ist ein Globalbetrag von 350 000 Franken in den Voranschlagsentwurf 2005 aufgenommen worden. Die Deckung dieses Betrages ist sichergestellt durch einen von jeder Direktion geleisteten Beitrag von 50 000 Franken mittels einer jeweiligen Ausgabenreduktion in gleicher Höhe. Der für die folgenden Jahre erforderliche Betrag wird je nach genauer Planung der Arbeiten geschätzt werden müssen.

In diesen Ausgaben nicht mitberücksichtigt sind die Kosten für die im Rahmen ihrer Funktion zur Vorbereitung der Gesetzesreformen berufenen Mitarbeiter des Staates. Es besteht kein Zweifel, dass gewisse Generalsekretäre, Dienstchefs oder juristische Berater sowohl durch interne Arbeiten wie durch direktionsübergreifende Projekte stark beansprucht sein werden.

Der Grosse Rat wird zweifelsohne im Laufe der kommenden Monate und Jahre eine bedeutende Zunahme seiner gesetzgeberischen Tätigkeit zu gewärtigen haben. Wenn er einige zusätzliche Sitzungen abhalten müsste, wäre deren Anzahl nicht so hoch, dass damit all die Sitzungen kompensiert würden, auf die in den letzten Jahren verzichtet worden ist. Es ist auf jeden Fall zur Zeit kaum möglich, diese zusätzlichen Tagungen zu beziffern.

Zusammenfassend werden die gesamte Verwaltung, die Regierung und das Parlament bei der Umsetzung der neuen Verfassung umfassend miteinbezogen sein. Wie unter Punkt 3 erörtert, hätte ein Teil der Arbeiten ohnehin im Rahmen des in der Hälfte der Legislaturperiode aktualisierten Gesetzgebungsprogramms verwirklicht werden müssen. Die Arbeit, die durch die Direktionen wahrgenommen werden wird, braucht nicht beziffert zu werden. Hingegen werden die zusätzlichen Kosten für die Umsetzung und den Bestand des angestellten Personals bescheiden bleiben.

5) Die Information

Das Verfahren für die Umsetzung der Verfassung kann nicht erfolgreich durchgeführt werden ohne regen Informationsaustausch. Dieser muss zuerst innerhalb der Organe des Staates und dann auch gegenüber der Öffentlichkeit gewährleistet sein.

Eine Intranet- und eine Internetseite werden es den Mitarbeitern des Staates und der Öffentlichkeit erlauben,

sich regelmässig über den neusten Stand der Arbeiten auf dem Laufenden zu halten. Innerhalb jeder Direktion wird die Kontaktperson die Verbindung zwischen den Ämtern und dem Leitungsausschuss sicherstellen. Betrifft ein Entwurf mehrere Direktionen, wird die Pilot-Direktion den Mitbeteiligten alle nützlichen Informationen weitervermitteln.

Der systematische Datenfluss betreffend die Umsetzung der Verfassung wird zur Entwicklung eines «Verfassungsreflexes» im Kreise der Verwaltung beitragen: Es wird zur Gewohnheit werden, den Bezug zur neuen Grundcharta zu machen und die nötigen Zusammenhänge unter den Gesetzgebungsprojekten zu erstellen.

Dieser Bericht wird innerhalb der kantonalen Verwaltung auf breiter Ebene verteilt werden. Ausserdem haben der Präsident des Leitungsausschusses und der Projektleiter anlässlich der Konferenz der Magistraten und der höheren Kader des Staates am vergangenen 4. November die Beteiligten über die Umsetzung der Verfassung informiert.

Der Staatsrat wird dem Grossen Rat auf halbem Weg, also gegen Ende der Legislaturperiode im Herbst 2006, einen Zwischenbericht vorlegen.

Da dieser und der Zwischenbericht anlässlich von Pressekonferenzen den Medien ausgehändigt werden, dienen sie auch als Instrument für die Information der Öffentlichkeit. Der Staatsrat und der Leitungsausschuss werden zudem von Fall zu Fall entscheiden, ob eine Pressemitteilung oder die Organisation einer Pressekonferenz angebracht wäre. Die ersten Etappen bildeten bereits Gegenstand einer Pressemitteilung am 16. Juli und einer Information anlässlich der Pressekonferenz des Staatsrats am 13. September 2004.

Im Übrigen wird die Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung Anfang des nächsten Jahres eine Sonderausgabe über die neue Verfassung herausgeben. Dieses Werk wird Beiträge von rund fünfzehn Autoren (Verfassungsräten, Professoren) enthalten und die Entstehungsgeschichte und den Inhalt der neuen Verfassung erläutern.

IV. ZUSAMMENFASSUNG

Mit nahezu 70 Projekten erscheint das Gesetzgebungsprogramm für die Umsetzung der Verfassung beeindruckend. Gewiss sind in bestimmten Bereichen wie der Justiz oder der Familie umfangreiche Arbeiten zu erwarten. Andere Projekte aber sind um einiges bescheidener und mithin nur formeller Art. Ziel ist es, eine kohärente und die Verfassung vom 16. Mai 2004 als neue Grundlage beachtende Rechtsordnung zu schaffen. Die finanziellen Folgen der neuen Verfassung werden wesentlich, aber in den Griff zu bekommen sein. Der Staatsrat leistet einen entschiedenen Einsatz im Verfahren für die Umsetzung der Verfassung. Er erhofft sich, beim Grossen Rat, dem die wichtigsten Entscheidungen obliegen, auf ein posi-

ves Echo zu stossen. Er ersucht Sie, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
FIND	Finanzdirektion
GeGA	Amt für Gesetzgebung
GFB	Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau und für Familienfragen
GR	Grosser Rat
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
RUBD	Raumplanungs- Umwelt- und Baudirektion
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
SK	Staatskanzlei
SR	Staatsrat
VWD	Volkswirtschaftsdirektion
BRG	Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht
EntG	Gesetz über die Enteignung
FHG	Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates
GG	Gesetz über die Gemeinden
GOG	Gesetz über die Gerichtsorganisation
GRRG	Gesetz über das Reglement des Grossen Rates
KSG	Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat
KV	Kantonsverfassung
PRG	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte
RPBG	Raumplanungs- und Baugesetz
StPO	Strafprozessordnung
SVOG	Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung
VGOG	Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege
ZPO	Zivilprozessordnung

15 novembre 2004

<p style="text-align: center;">Inventaire des projets législatifs de mise en œuvre de la Constitution du 16 mai 2004</p>

Remarques liminaires

1. Le présent document a pour objet de dresser l'inventaire des projets législatifs induits par la Constitution du 16 mai 2004. Il est annexé au Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, dont il fait partie intégrante.
2. La première partie du tableau groupe les projets rendus **impératifs** par la Constitution (n° 1 à 37). La deuxième partie présente les projets **facultatifs** (38 à 68).
3. Au sein de chaque catégorie, les objets sont présentés en **suivant l'ordre des articles constitutionnels** auxquels ils se réfèrent.
4. Le tableau indique en regard de chaque projet la **Direction responsable** de son élaboration. Quand deux ou plusieurs Directions sont associées à un projet, celle qui est mentionnée en premier est la Direction-pilote.
5. La rubrique « **Délai d'entrée en vigueur** » indique la date imposée par la Constitution elle-même. Parmi les nombreux projets pour lesquels cette date est le 1.1.2009, certains entrèrent en vigueur plus tôt, suivant une planification encore à établir.
6. La signification des **abréviations** utilisées est donnée dans la table figurant à la fin du rapport.
7. Cet inventaire reflète les intentions du Conseil d'Etat de manière aussi précise que possible. Il est toutefois probable qu'en cours de travaux, il subisse quelques **modifications**. L'examen des implications d'un article constitutionnel peut en effet conduire à intervenir sur un autre acte législatif que celui qui est prévu. Il est possible aussi que l'autorité opte parfois pour une mise en œuvre par d'autres actes que la loi (une ordonnance par exemple). Enfin, certains projets énumérés ci-après pourraient être regroupés ou divisés.

I. Adaptations impératives

1 Développement durable (art. 3 al. 1 let. h Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Directions compétentes : DAEC/DIAF/DEE/DSAS

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

2 Langues (art. 6, 2 al. 2, 17, 64 al. 3 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Directions compétentes : DIAF/DICS/DSJ/CHA

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

3 Partenariat enregistré pour les personnes de même sexe (art. 14 al. 2 Cst)

► *Elaboration d'une loi*

Directions compétentes : DSJ /DIAF/DFIN

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

4 Information et transparence de l'activité étatique (art. 19, 51 al. 2, 52 al. 1, 84 al. 1 et 88 Cst)

► *Elaboration d'une loi*

Directions compétentes : DSJ/CHA

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

5 Droit de pétition (art. 25 Cst)

► *Révision partielle de la loi*

Direction compétente : DIAF

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

6 Assistance judiciaire (art. 29 al. 4 Cst)

► *Révision partielle de la loi*

Direction compétente : DSJ

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

7 Statut des enfants et jeunes adultes en procédure (art. 29 al. 5 Cst)

► *Révision partielle des CPJA, CPP et CPC*

Direction compétente : DSJ

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

8 Maternité (art. 33 / art. 148 Cst)

► *Elaboration d'une loi sur les prestations dues aux mères sans activité lucrative et aux mères adoptives*

Directions compétentes : DSAS/DIAF(BEF)

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2008

<p>9 Soutien des personnes victimes d'une catastrophe naturelle ou d'autres événements semblables (art. 36 al. 2 Cst)</p> <p>► <i>Elaboration de dispositions d'application</i></p> <hr/> <p>Directions compétentes : DSJ/DSAS Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>
<p>10 Aide spéciale en faveur des enfants et des jeunes victimes d'infractions (art. 36 al. 3 Cst)</p> <p>► <i>Elaboration de dispositions d'application</i></p> <hr/> <p>Directions compétentes : DSAS/DSJ Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>
<p>11 Exercice des droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger (art. 39, 48 et 131 al. 1 / art. 149 Cst)</p> <p>► <i>Révision partielle de la LEDP</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2006</p>
<p>12 Eligibilité au niveau cantonal (art. 40 al. 2 et 86 al. 1 Cst)</p> <p>► <i>Révision partielle de la LEDP, de la LOJ et de la loi sur les préfets</i></p> <hr/> <p>Directions compétentes: DIAF/DSJ Délai d'entrée en vigueur : 1.6.2006</p>
<p>13 Initiative populaire, référendum, motion populaire (art. 43, 45, 46 et 47 Cst)</p> <p>► <i>Révision partielle de la LEDP</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>
<p>14 Initiative et référendum au sein des associations de communes (art. 51 / art. 153 Cst)</p> <p>► <i>Révision partielle de la LEDP et de la LCo</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2006</p>
<p>15 Encouragement à la construction de logements et à l'accès à la propriété (art. 56 al. 2 Cst)</p> <p>► <i>Introduction de mesures générales dans la législation</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DEE Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>
<p>16 Politique globale de la famille (art. 59 et 60 Cst)</p> <p>► <i>Elaboration de dispositions d'application</i></p> <hr/> <p>Directions compétentes : DSAS/DICS/ DIAF(BEF)/DFIN Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>

17 Intégration des étrangers et naturalisation (art. 69 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Direction compétente : DIAF

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

18 Aide humanitaire et coopération au développement (art. 70 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Directions compétentes : DFIN/DEE/DAEC

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

19 Mesures en faveur des transports publics et trafic non motorisé (art. 78 al. 3 Cst)

► *Révision partielle de la loi sur les transports*

Direction compétente : DEE

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

20 Gestion économique des finances communales (art. 82 al. 1 Cst)

► *Révision partielle de la LCo*

Directions compétentes : DIAF/DFIN

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

21 Vérification des tâches de l'Etat et des communes (art. 82 al. 2 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Directions compétentes : DFIN/toutes les autres Directions

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

22 Compensation des déficits (art. 83 al. 3 Cst)

► *Révision partielle de la LFE*

Direction compétente : DFIN

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009

23 Organisation du Conseil d'Etat et statut des conseillers d'Etat (art. 87 al. 3, 89 al. 2, 98 al. 3, 106 al. 3 / art. 151 Cst)

► *Révision partielle de la LOCEA et de la LEDP*

Direction compétente : DSJ

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2007

24 Organisation du Grand Conseil (art. 89 al. 2, 91 al. 1, 93, 96 al. 1 et 4, 98, 99 al. 3, 104 / art. 151 Cst)

► *Révision de la LRG*

Directions compétentes : GC/SLeg

Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2007

<p>25 Droits populaires en cas d'acte urgent du Grand Conseil (art. 92 al. 2 / art. 151 Cst) ▶ <i>Révision partielle de la LEDP</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2007</p>
<p>26 Définition des cercles électoraux (art. 95 al. 3 / art. 151 Cst) ▶ <i>Elaboration de dispositions d'application</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.6.2006</p>
<p>27 Séparation du secrétariat du Grand Conseil et de celui du Conseil d'Etat (art. 97, 98 al. 3, 103 al. 1, 108, 109 al. 3 / art. 151 Cst) ▶ <i>Révision partielle de la LRGC et de la LOCEA</i></p> <hr/> <p>Directions compétentes : GC/SLeg/CHA Délai d'entrée en vigueur : 1.6.2005 (<i>Cst 1.1.2007</i>)</p>
<p>28 Conditions d'un nouvel endettement (art. 102 al. 2 / art. 151 Cst) ▶ <i>Révision partielle de la LFE</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DFIN Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2007</p>
<p>29 Election des membres du pouvoir judiciaire (art. 103, 121 al. 2 / art. 152 Cst) ▶ <i>Révision de diverses lois</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DSJ Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2008</p>
<p>30 Médiation administrative (art. 119 Cst) ▶ <i>Elaboration d'une loi</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>
<p>31 Tribunal cantonal unifié (art. 123 et 124 / art. 152 Cst) ▶ <i>Révision de la LOJ et de la LOTA</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DSJ Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2008</p>
<p>32 Conseil de la magistrature (art. 125 à 128 / art. 152 Cst) ▶ <i>Elaboration d'une loi</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DSJ Délai d'entrée en vigueur : 1.7.2007</p>

<p>33 Autorités communales et fusions de communes (art. 131 al. 3, 132 al. 2, 134 al. 2 et 3, 135 al. 2 et 3 /art. 153 Cst)</p> <p>► <i>Révision partielle de la LCo et de la LEDP</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2006</p>

<p>34 Péréquation financière entre les communes (art. 133 Cst)</p> <p>► <i>Elaboration d'une loi</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>

<p>35 Structures territoriales (art. 134 al. 4, 136, 95 al. 3 Cst)</p> <p>► <i>Elaboration d'une loi</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>

<p>36 Statut public des autres Eglises (art. 142 al. 2 Cst)</p> <p>► <i>Révision partielle de la LEE</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>

<p>37 Promulgation des révisions partielles de la Constitution (- / cf. art. 81 al. 3 Cst 1857)</p> <p>► <i>Révision partielle de la LEDP</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DIAF Délai d'entrée en vigueur : 1.1.2009</p>
--

II Adaptations facultatives

<p>38 Relations extérieures, collaboration intercantonale et interrégionale (art. 5 et 114 Cst)</p> <p>► <i>Adaptation de la LOCEA et de la LRGC</i></p> <hr/> <p>Directions compétentes : DSJ/GC</p>
--

<p>39 Egalité entre femmes et hommes (art. 9 al. 2)</p> <p>► <i>Elaboration de dispositions d'application</i></p> <hr/> <p>Directions compétentes : DIAF(BEF)/DICS/DEE/DFIN</p>
--

<p>40 Autonomie et intégration des handicapés (art. 9 al. 3)</p> <p>► <i>Elaboration de dispositions d'application</i></p> <hr/> <p>Direction compétente : DSAS/DAEC</p>

41 Droit de réunion et de manifestation (art. 24 Cst)

- Révision de la loi sur le domaine public

Direction compétente : DAEC

42 Droit de grève (art. 27 al. 4 Cst)

- Création d'une base légale pour l'interdiction de faire grève à certaines catégories de personnes

Direction compétente : DEE

43 Indemnité en cas d'expropriation (art. 28 Cst)

- Adaptation de la LEx

Direction compétente : DSJ

44 Publicité des débats judiciaires et du prononcé du jugement (art. 31 al. 2 Cst)

- Révision partielle du CPC et de la LOTA

Direction compétente : DSJ

45 Aide et protection particulière des enfants et des jeunes (art. 34 al. 1 et 2 Cst)

- Elaboration de dispositions d'application

Directions compétentes : DSAS/DSJ

46 Droits des personnes âgées (art. 35 et 62 Cst)

- Elaboration de dispositions d'application

Directions compétentes : DSAS/DIAF

47 Répartition des tâches Etat-communes (art. 53 Cst)

- Révision des dispositions existantes et élaboration d'une loi-cadre

Directions compétentes : DIAF/toutes les autres Directions

48 Surveillance des délégataires de tâches publiques (art. 54 al. 2 Cst)

- Révision partielle de la LOCEA et de la LCo

Directions compétentes : DSJ/DIAF

49 Promotion économique, conditions cadres (art. 57)

- Elaboration de dispositions d'application

Direction compétente : DEE

50 Respect des intérêts des familles par la législation (art. 59 al. 3 Cst)

- Adaptation de la LRGC

Directions compétentes : GC/SLeg

51 Intégration sociale et politique des jeunes (art. 61)

- Elaboration de dispositions d'application

Directions compétentes : DSAS/DICS/DEE

52 Soutien aux personnes vulnérables et dépendantes (art. 63 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Directions compétentes : DSAS/DEE

53 Soutien à des écoles privées (art. 67 Cst)

► *Révision de la loi scolaire et de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur*

Direction compétente : DICS

54 Environnement, utilisation des énergies renouvelables (art. 71 Cst)

► *Elaboration d'une loi*

Directions compétentes : DAEC/DEE

55 Connaissance de la nature et du patrimoine culturel (art. 73 al. 3 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Directions compétentes : DICS/DAEC

56 Agriculture (art. 74 Cst)

► *Elaboration d'une loi*

Direction compétente : DIAF

57 Sport et loisirs (art. 80 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Direction compétente : DICS

58 Lutte contre la fraude fiscale (art. 81 al. 3 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Direction compétente : DFIN

**59 Accès de personnes étrangères aux fonctions de l'ordre judiciaire
(art. 86 al. 2 Cst)**

► *Révision de la LOJ et/ou de lois spéciales*

Direction compétente : DSJ

**60 Incompatibilités du fait de la parenté
(- / cf. art. 33 Cst 1857)**

► *Révision partielle de la LEDP*

Direction compétente : DIAF

61 Compétences en cas de circonstances extraordinaires (art. 117 Cst)

► *Révision partielle de la LOCEA*

Direction compétente : DSJ

62 Résolution extrajudiciaire des litiges (art. 120 al. 2)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Direction compétente : DSJ

63 Encouragement de la collaboration intercommunale (art. 134 al. 1 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Direction compétente : DIAF

64 Encouragement de l'Etat aux fusions de communes (art. 135 al. 1 Cst)

► *Introduction de normes d'encouragement aux fusions*

Direction compétente : DIAF

65 Fusions de communes obligatoires (art. 135 al. 4 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Direction compétente : DIAF

66 Soutien aux organisations de la société civile, notamment aux associations, délégation de tâches, encouragement du bénévolat (art. 137 al. 1 et 138 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Directions compétentes : DIAF/toutes les autres Directions

67 Promotion du civisme et de la citoyenneté (art. 137 al. 2 Cst)

► *Elaboration de dispositions d'application*

Directions compétentes : DIAF/DICS/DEE

68 Révision totale de la Constitution (art. 144 Cst)

► *Révision partielle de la LEDP*

Direction compétente : DIAF

15. November 2004

<p style="text-align: center;">Gesetzgebungsprojekte für die Umsetzung der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004</p>
--

Vorbemerkungen

1. In diesem Dokument wird ein Inventar der Gesetzgebungsprojekte erstellt, die sich aufgrund der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 ergeben. Es liegt dem Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung bei und ist integrierender Bestandteil davon.
2. Im ersten Teil der Tabelle sind die Gesetzgebungsprojekte zusammengefasst, die sich aufgrund der Verfassung **zwingend** ergeben (Nr. 1 - 37). Der zweite Teil enthält die **fakultativen** Projekte (38 - 68).
3. Die Themen sind in **der Reihenfolge der Verfassungsartikel**, auf die sie sich beziehen, gegliedert.
4. Zu jedem Projekt ist auch die für seine Ausarbeitung **zuständige Direktion** angegeben. Wenn zwei oder mehrere Direktionen an einem Projekt beteiligt sind, so hat die zuerst genannte Direktion die Projektleitung inne.
5. Unter der Rubrik « **Inkrafttreten (spätestens)** » ist das durch die Verfassung auferlegte Datum angegeben. Nebst den zahlreichen Projekten, für die das Datum des Inkrafttretens auf den 1.1.2009 festgelegt ist, werden auch einige früher in Kraft treten. Die genaue Planung muss jedoch noch erstellt werden.
6. Die Bedeutungen der verwendeten **Abkürzungen** sind am Ende des Berichts aufgelistet.
7. In diesem Inventar werden die Absichten des Staatsrats so genau wie möglich wiedergegeben. Es ist jedoch möglich, dass sich im Laufe der Arbeiten noch gewisse **Änderungen** ergeben werden. Bei der Prüfung der Auswirkungen eines Verfassungsartikels kann es sich tatsächlich zeigen, dass ein anderer rechtsetzender Erlass geändert werden muss als der vorgesehene. Es ist auch möglich, dass die Behörde für die Umsetzung einen anderen Erlass als das Gesetz vorzieht (z.B. eine Verordnung). Auch können bestimmte der im Folgenden aufgezählten Projekte zusammengefasst oder aufgeteilt werden.

I. Zwingende Anpassungen

1 Nachhaltige Entwicklung (Art. 3 Abs. 1 Bst. h KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: RUBD/ILFD/VWD/GSD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

2 Sprachen (Art. 6, 2 Abs. 2, 17, 64 Abs. 3 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: ILFD/EKSD/SJD/SK

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

3 Eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Art. 14 Abs. 2 KV)

▶ *Ausarbeitung eines Gesetzes*

Zuständige Direktionen: SJD/ILFD/FIND

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

4 Information und Transparenz des staatlichen Handelns (Art. 19, 51 Abs. 2, 52 Abs. 1, 84 Abs. 1 und 88 KV)

▶ *Ausarbeitung eines Gesetzes*

Zuständige Direktionen: SJD/SK

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

5 Petitionsrecht (Art. 25 KV)

▶ *Teilrevision des Gesetzes*

Zuständige Direktion: ILFD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

6 Unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 4 KV)

▶ *Teilrevision des Gesetzes*

Zuständige Direktion: SJD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

7 Rechtsstellung von Kindern und jungen Erwachsenen (Art. 29 Abs. 5 KV)

▶ *Teilrevision des VRG, StPO und ZPO*

Zuständige Direktion : SJD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

8 Mutterschaft (Art. 33 / Art. 148 KV)

▶ *Ausarbeitung eines Gesetzes über Leistungen für nicht erwerbstätige Mütter und für Adoptivmütter*

Zuständige Direktionen: GSD/ILFD(GFB)

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2008

**9 Unterstützung für Opfer von Naturkatastrophen oder ähnlichen Ereignissen
(Art. 36 Abs. 2 KV)**

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: JSD/GSD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

**10 Besondere Hilfe für Kinder und Jugendliche, die Opfer von Straftaten sind
(Art. 36 Abs. 3 KV)**

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: GSD/SJD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

**11 Ausübung politischer Rechte von Ausländern und Auslandschweizern
(Art. 39, 48 und 131 Abs. 1 / Art. 149 KV)**

▶ *Teilrevision des PRG*

Zuständige Direktion: ILFD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2006

12 Wählbarkeit auf kantonaler Ebene (Art. 40 Abs. 2 und 86 Abs. 1 KV)

▶ *Teilrevision des PRG, des GOG und des Gesetzes über die Oberamtswähler*

Zuständige Direktionen: ILFD/SJD

Inkrafttreten (spätestens): 1.6.2006

13 Volksinitiative, Referendum, Volksmotion (Art. 43, 45, 46 und 47 KV)

▶ *Teilrevision des PRG*

Zuständige Direktion : ILFD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

**14 Initiative und Referendum innerhalb von Gemeindeverbänden
(Art. 51 / Art. 153 KV)**

▶ *Teilrevision des PRG und des GG*

Zuständige Direktion : ILFD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2006

**15 Förderung von Wohnbau und Zugang zu Wohneigentum
(Art. 56 Abs. 2 KV)**

▶ *Einführung allgemeiner Massnahmen in die Gesetzgebung*

Zuständige Direktion : VWD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

16 Umfassende Familienpolitik (Art. 59 und 60 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: GSD/EKSD/ILFD(GFB)/FIND

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

17 Integration von Ausländern und Einbürgerung (Art. 69 KV)

► *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktion : ILFD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

18 Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (Art. 70 KV)

► *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: FIND/VWD/RUBD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

**19 Massnahmen zur Förderung des öffentlichen und nicht motorisierten Verkehrs
(Art. 78 Abs. 3 KV)**

► *Teilrevision des Verkehrsgesetzes*

Zuständige Direktion: VWD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

20 Sparsamer Umgang mit Gemeindefinanzen (Art. 82 Abs. 1 KV)

► *Teilrevision des GG*

Zuständige Direktionen: ILFD/FIND

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

21 Überprüfung der Aufgaben von Staat und Gemeinden (Art. 82 Abs. 2 KV)

► *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: FIND/alle übrigen Direktionen

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

22 Ausgleich von Defiziten (Art. 83 Abs. 3 KV)

► *Teilrevision des FHG*

Zuständige Direktion : FIND

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

23 Organisation des Staatsrats und Stellung der Staatsräte

(Art. 87 Abs. 3, 89 Abs. 2, 98 Abs. 3, 106 Abs. 3 / Art. 151 KV)

► *Teilrevision des SVOG und des PRG*

Zuständige Direktion : SJD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2007

**24 Organisation des Grossen Rats (Art. 89 Abs. 2, 91 Abs. 1, 93, 96 Abs. 1 und 4,
98, 99 Abs. 3, 104 / Art. 151 KV)**

► *Revision des GRRG*

Zuständige Direktionen: GR/GeGA

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2007

25 Volksrechte bei dringlichen Erlassen des Grossen Rats

(Art. 92 Abs. 2 / Art. 151 KV)

► *Teilrevision des PRG*

Zuständige Direktion: ILFD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2007

26 Festlegung der Wahlkreise (Art. 95 Abs. 3 / Art. 151 KV)

► *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktion: ILFD

Inkrafttreten (spätestens): 1.6.2006

27 Trennung der Sekretariate des Grossen Rats und des Staatsrats (Art. 97, 98 Abs. 3, 103 Abs. 1, 108, 109 Abs. 3 / Art. 151 KV)

► *Teilrevision des GRRG und des SVOG*

Zuständige Direktionen: GR/GeGA/SK

Inkrafttreten (spätestens): 1.6.2005 (*KV 1.1.2007*)

28 Voraussetzungen für eine Neuverschuldung (Art. 102 Abs. 2 / Art. 151 KV)

► *Teilrevision des FHG*

Zuständige Direktion : FIND

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2007

29 Wahl der Mitglieder der richterlichen Gewalt (Art. 103, 121 Abs. 2 / Art. 152 KV)

► *Revision verschiedener Gesetze*

Zuständige Direktion : SJD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2008

30 Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten (Art. 119 KV)

► *Ausarbeitung eines Gesetzes*

Zuständige Direktion : ILFD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009

31 Zusammenlegung von Kantons- und Verwaltungsgericht (Art. 123 und 124 / Art. 152 KV)

► *Revision des GOG und des VGOG*

Zuständige Direktion : SJD

Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2008

32 Justizrat (Art. 125 - 128 / Art. 152 KV)

► *Ausarbeitung eines Gesetzes*

Zuständige Direktion : SJD

Inkrafttreten (spätestens): 1.7.2007

<p>33 Gemeindebehörden und Gemeindefusionen (Art. 131 Abs. 3, 132 Abs. 2, 134 Abs. 2 und 3, 135 Abs. 2 und 3 /Art. 153 KV) ▶ <i>Teilrevision des GG und des PRG</i></p> <hr/> <p>Zuständige Direktion: ILFD Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2006</p>

<p>34 Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Art. 133 KV) ▶ <i>Ausarbeitung eines Gesetzes</i></p> <hr/> <p>Zuständige Direktion: ILFD Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009</p>

<p>35 Territoriale Gliederung (Art. 134 Abs. 4, 136, 95 Abs. 3 KV) ▶ <i>Ausarbeitung eines Gesetzes</i></p> <hr/> <p>Zuständige Direktion: ILFD Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009</p>

<p>36 Öffentlichrechtlicher Status der anderen Kirchen (Art. 142 Abs. 2 KV) ▶ <i>Teilrevision des KSG</i></p> <hr/> <p>Zuständige Direktion: ILFD Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009</p>

<p>37 Promulgierung von Teilrevisionen der Verfassung (- / vgl. Art. 81 Abs. 3 KV 1857) ▶ <i>Teilrevision des PRG</i></p> <hr/> <p>Zuständige Direktion: ILFD Inkrafttreten (spätestens): 1.1.2009</p>

II. Fakultative Anpassungen

<p>38 Beziehungen nach Aussen, interkantonale und interregionale Zusammenarbeit (Art. 5 und 114 KV) ▶ <i>Anpassung des SVOG und des GRRG</i></p> <hr/> <p>Zuständige Direktionen: SJD/GR</p>
--

<p>39 Gleichstellung von Frau und Mann (Art. 9 Abs. 2) ▶ <i>Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen</i></p> <hr/> <p>Zuständige Direktionen: ILFD(GFB)/EKSD/VWD/FIND</p>

<p>40 Unabhängigkeit und Integration von Behinderten (Art. 9 Abs. 3) ▶ <i>Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen</i></p> <hr/> <p>Zuständige Direktionen: GSD/RUBD</p>
--

41 Recht auf Versammlung und Demonstrationen (Art. 24 KV)

- *Revision des Gesetzes über die öffentlichen Sachen*

Zuständige Direktion: RUBD

42 Streikrecht (Art. 27 Abs. 4 KV)

- *Schaffung einer Gesetzesgrundlage zur Aufhebung des Streikrechts für bestimmte Personenkategorien*

Zuständige Direktion: VWD

43 Entschädigung im Falle der Enteignung (Art. 28 KV)

- *Anpassung des EntG*

Zuständige Direktion: SJD

44 Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung (Art. 31 Abs. 2 KV)

- *Teilrevision der ZPO und des VGOG*

Zuständige Direktion: SJD

45 Hilfe und besonderer Schutz für Kinder und Jugendliche (Art. 34 Abs. 1 und 2 KV)

- *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: GSD/SJD

46 Rechte älterer Menschen (Art. 35 und 62 KV)

- *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: GSD/ILFD

47 Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden (Art. 53 KV)

- *Revision der bestehenden Bestimmungen und Ausarbeitung eines Rahmengesetzes*

Zuständige Direktionen: ILFD/alle übrigen Direktionen

48 Überwachung von mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragter Personen oder Organisationen (Art. 54 Abs. 2 KV)

- *Teilrevision des SVOG und des GG*

Zuständige Direktionen: SJD/ILFD

49 Wirtschaftsförderung, Rahmenbedingungen (Art. 57)

- *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktion : VWD

50 Respektierung der Anliegen der Familien durch die Gesetzgebung (Art. 59 Abs. 3 KV)

- *Anpassung des GRRG*

Zuständige Direktionen: GR/GeGA

51 Soziale und politische Integration der Jugendlichen (Art. 61)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: GSD/EKSD/VWD

52 Unterstützung verletzlicher und abhängiger Personen (Art. 63 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: GSD/VWD

53 Unterstützung privater Bildungseinrichtungen (Art. 67 KV)

▶ *Revision des Schulgesetzes und des Gesetzes über den Mittelschulunterricht*

Zuständige Direktion: EKSD

54 Umwelt, Gebrauch erneuerbarer Energien (Art. 71 KV)

▶ *Ausarbeitung eines Gesetzes*

Zuständige Direktionen: RUBD/VWD

55 Bewusstsein für Natur- und Kulturgüter (Art. 73 Abs. 3 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: EKSD/RUBD

56 Landwirtschaft (Art. 74 KV)

▶ *Ausarbeitung eines Gesetzes*

Zuständige Direktion: ILFD

57 Sport und Freizeit (Art. 80 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktion: EKSD

58 Bekämpfung von Steuerbetrug (Art. 81 Abs. 3 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktion: FIND

**59 Zugang zu richterlichem Amt für Ausländerinnen und Ausländer
(Art. 86 Abs. 2 KV)**

▶ *Revision des GOG und/oder von Spezialgesetzen*

Zuständige Direktion: SJD

**60 Unvereinbarkeit aufgrund verwandtschaftlicher Beziehungen
(- /vgl. Art. 33 KV 1857)**

▶ *Teilrevision des PRG*

Zuständige Direktion: ILFD

61 Zuständigkeit im Fall ausserordentlicher Umstände (Art. 117 KV)

▶ *Teilrevision des SVOG*

Zuständige Direktion: SJD

62 Aussergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten (Art. 120 Abs. 2)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktion: SJD

63 Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (Art. 134 Abs. 1 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktion: ILFD

64 Staatliche Förderung von Gemeindefusionen (Art. 135 Abs. 1 KV)

▶ *Einführung von Bestimmungen zur Förderung der Fusionen*

Zuständige Direktion: ILFD

65 Obligatorische Gemeindefusionen (Art. 135 Abs. 4 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktion: ILFD

66 Unterstützung von Organisationen der zivilen Gesellschaft, namentlich der Vereine, Übertragung von Aufgaben, Förderung der Freiwilligenarbeit (Art. 137 Abs. 1 und 138 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: ILFD/alle übrigen Direktionen

67 Förderung des staatsbürgerlichen Bewusstseins (Art. 137 Abs. 2 KV)

▶ *Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen*

Zuständige Direktionen: ILFD/EKSD/VWD

68 Totalrevision der Kantonsverfassung (Art. 144 KV)

▶ *Teilrevision des PRG*

Zuständige Direktion: ILFD



Fribourg, le 16 juin 2004

Rapport sur les objets transmis à la Constituante par le Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Depuis l'engagement du processus de révision totale de la Constitution, en 1999, le Grand Conseil a traité plusieurs objets ayant une incidence directe sur les travaux de la Constituante. Le reconnaissant, il a renoncé à donner à ces objets une suite « ordinaire » et les a transmis à la Constituante. La nouvelle Constitution ayant été adoptée par le peuple le 16 mai 2004 et la Constituante s'apprêtant à se dissoudre, il convient de faire le point sur le sort réservé aux interventions parlementaires et rapports qui nous ont été soumis. Tel est le propos du présent rapport.

1) Projet de décret concernant la révision partielle de la Constitution cantonale (création d'un Conseil supérieur de la magistrature)

Le 12 février 2003, le Grand Conseil s'est prononcé sur un projet de décret concernant une révision partielle de la Constitution en vue de créer un Conseil supérieur de la magistrature. Ce projet faisait suite à la prise en considération, en juin 2001, de la motion Charles-Antoine Hartmann et consorts. Le Conseil d'Etat et la Commission de justice proposaient cependant de ne pas entrer en matière sur ce décret en raison des travaux en cours de révision totale de la Constitution et de la proximité de la votation y relative (courant 2004).

Par 79 voix contre 2, le Grand Conseil a refusé l'entrée en matière. L'objet a ainsi été renvoyé à la Constituante.

Sur proposition de sa commission thématique n°6, chargée des autorités judiciaires, la Constituante avait déjà admis le principe d'un Conseil supérieur de la magistrature (dont le caractère supérieur serait absent de la dénomination sans pour autant être nié). Au terme des trois lectures de son avant-projet de Constitution, notre assemblée a adopté les art. 125 à 128 qui ont la teneur suivante :

Art. 125 *Conseil de la magistrature*

a) *Rôle*

Le Conseil de la magistrature est une autorité indépendante de surveillance du pouvoir judiciaire. Il donne son préavis lors des élections judiciaires.

Art. 126 b) *Composition et élection*

¹ *Le Conseil de la magistrature comprend :*

- a) *un membre du Grand Conseil ;*
- b) *un membre du Conseil d'Etat ;*
- c) *un membre du Tribunal cantonal ;*
- d) *un membre de l'Ordre des avocats fribourgeois ;*
- e) *une ou un professeur ordinaire de la Faculté de droit de l'Université ;*
- f) *un membre du Ministère public ;*
- g) *un membre des autorités judiciaires de première instance ;*
- h) *deux autres membres.*

² *Les membres du Conseil de la magistrature sont élus par le Grand Conseil. Les sept premiers cités le sont sur proposition de l'autorité ou du groupe de personnes dont ils font partie, les deux autres, sur proposition du Conseil de la magistrature.*

³ *Ils sont élus pour cinq ans et ne peuvent siéger au Conseil pendant plus de deux périodes consécutives.*

Art. 127 c) *Surveillance*

¹ *Le Conseil de la magistrature est chargé de la surveillance administrative et disciplinaire du pouvoir judiciaire et du Ministère public.*

² *Il peut déléguer au Tribunal cantonal la surveillance administrative des autorités judiciaires de première instance.*

³ *Il renseigne annuellement le Grand Conseil sur son activité. Il en fait de même chaque fois que cette autorité le demande.*

Art. 128 d) *Elections*

Le Conseil de la magistrature préavise à l'intention du Grand Conseil les candidatures aux postes du pouvoir judiciaire et du Ministère public, en se fondant sur la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidates et candidats.

Ces dispositions vont au-delà du but de la motion Hartmann et du projet de décret du 29.10.2002 dans la mesure où elles attribuent au Conseil de la magistrature une compétence de préavis en matière d'élections dans l'ordre judiciaire. Elles nous semblent cependant répondre à l'attente de votre Parlement, auquel il reviendra d'adopter l'indispensable législation relative à cette nouvelle autorité.

2) Postulat Louis-Marc Perroud concernant la désignation des magistrats professionnels par le Grand Conseil

Le 18 septembre 2002, le Grand Conseil a pris acte du Rapport n° 23 du Conseil d'Etat sur le postulat n° 015.97 Louis-Marc Perroud concernant la désignation des magistrats professionnels par le Grand Conseil, postulat qu'il avait pris en considération le 17

février 1998 (à noter qu'il s'agissait au départ d'une motion). Tout en préconisant l'élection des juges par le peuple, ce rapport conclut au renvoi de l'objet à la Constituante. Il s'agit en particulier d'éviter une votation sur des modifications constitutionnelles pendant les travaux de révision totale. Le Grand Conseil a pris acte de ce rapport, dont la conclusion n'a pas été contestée.

Au terme de ses débats, la Constituante a adopté à ce sujet les deux articles suivants :

Art. 103 d) Elections

¹ Le Grand Conseil élit :

- a) la présidente ou le président et les vice-présidentes ou les vice-présidents du Grand Conseil ;
- b) la présidente ou le président du Conseil d'Etat ;
- c) la présidente ou le président du Tribunal cantonal ;
- d) les membres du Conseil de la magistrature ;
- e) les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, sur préavis du Conseil de la magistrature ;
- f) la secrétaire générale ou le secrétaire général du Grand Conseil ;
- g) les membres de ses commissions.

² La loi peut confier d'autres compétences électorales au Grand Conseil.

Art. 128 d) Elections

Le Conseil de la magistrature préavise à l'intention du Grand Conseil les candidatures aux postes du pouvoir judiciaire et du Ministère public, en se fondant sur la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidates et candidats.

L'objectif de l'élection de tous les magistrats judiciaires par le Grand Conseil, partant la disparition du Collège électoral, est ainsi atteint. Il reste au Grand Conseil à fixer dans la législation les modalités d'élection.

3) Motion Rudolf Vonlanthen (introduction d'un frein aux dépenses)

Le 19 mars 2002, le Grand Conseil a pris en considération par 78 voix contre 26 la motion n° 129.01 Rudolf Vonlanthen relative à l'introduction d'un frein aux dépenses, tout en acceptant la proposition du Conseil d'Etat de la transmettre à la Constituante. Cette dernière était précisément en train d'adopter des dispositions constitutionnelles allant dans le sens souhaité par le motionnaire.

Le texte définitif de la Constitution contient en particulier les dispositions suivantes :

Art. 82 Gestion financière
a) Principe d'économie

¹ L'Etat et les communes gèrent les finances publiques avec économie.

² *Ils vérifient périodiquement que les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement.*

Art. 83 b) *Equilibre budgétaire*

¹ *L'Etat équilibre son budget de fonctionnement.*

² *Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels.*

³ *Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes.*

Ces deux articles, qui au demeurant appellent des dispositions législatives d'application, nous paraissent répondre à l'attente du motionnaire et du Grand Conseil.

4) Motion Hans Stocker concernant la suppression des conditions d'éligibilité liées à l'âge dans la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques

Le 26 mars 2003, le Grand Conseil a pris en considération par 72 voix contre 11 la motion n° 018.02 Hans Stocker concernant la suppression des conditions d'éligibilité liées à l'âge dans la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Il l'a fait dans le sens de la réponse du Conseil d'Etat, qui proposait que l'objet soit transmis à la Constituante.

Bien que le motionnaire semblât viser des limites d'âge supérieures, le droit cantonal ne comportait qu'une limite inférieure (25 ans pour les fonctions des ordres exécutif et judiciaire), qui était fixée par la Constitution de 1857 (art. 32 al. 1 litt. b). Cette limite d'âge n'a pas été reprise dans la nouvelle Constitution, pas plus qu'aucune autre limite d'âge n'a été introduite.

Le texte définitif soumis au peuple par la Constituante contient notamment les dispositions suivantes :

(TITRE VI - Autorités cantonales)

Art. 86 *Eligibilité*

¹ *Peuvent être membres des autorités les personnes domiciliées dans le canton qui ont la citoyenneté active en matière cantonale.*

(TITRE III - Droits politiques)

CHAPITRE PREMIER

Droits politiques cantonaux

Art. 39 *Citoyenneté active*

¹ *Ont le droit de voter et d'élire en matière cantonale, s'ils sont majeurs :*
a) *les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton ;*

b) *les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui ont le droit de cité cantonal ou ont été domiciliés dans le canton.*

² *La loi règle l'exclusion du droit de voter et d'élire.*

Au cours de ses débats, la Constituante a par ailleurs clairement affirmé qu'elle n'entendait pas restreindre l'accès aux mandats publics par une limite d'âge supérieure. Elle a toutefois estimé superflu de l'inscrire *expressis verbis* dans la Constitution.

Le contenu de la nouvelle Constitution, auquel l'art. 48 al. 1 de la LEDP ne manquera pas d'être adapté, répond donc pleinement au vœu du motionnaire.

5) Postulat Thérèse Meyer-Kaelin/Isabelle Chassot relatif à un article constitutionnel sur la famille

Le 18 septembre 2001, le Grand Conseil a pris acte du Rapport sur le postulat n° 056.99 Thérèse Meyer-Kaelin/Isabelle Chassot relatif à un article constitutionnel sur la famille. Initialement déposé sous forme de motion le 11 février 1999, ce postulat suggérerait même une teneur possible du nouvel article constitutionnel, à savoir :

« L'Etat protège et soutient la famille, cellule naturelle et fondamentale de la société. Il veille à ce que toute législation soit examinée sous l'angle de ses conséquences pour les familles ».

Le rapport relatif à ce postulat a été transmis à la Constituante par la Direction de l'intérieur et de l'agriculture le 25 octobre 2001. Il a été attentivement examiné par les commissions thématiques n^{os} 2 (droits et devoirs fondamentaux, buts sociaux) et 3 (tâches de l'Etat, finances), qui ont toutes deux présenté au plénum des propositions de dispositions concernant la famille.

Au terme des travaux de la Constituante, le texte de la Constitution contient en particulier l'art. 59 suivant, dont la parenté avec la proposition des motionnaires est frappante :

Art. 59 Familles **a) Principes**

¹ *L'Etat et les communes protègent et soutiennent les familles dans leur diversité.*

² *L'Etat développe une politique familiale globale. Il crée des conditions cadres permettant de concilier la vie professionnelle et la vie familiale.*

³ *La législation doit respecter les intérêts des familles.*

L'art. 59 figure dans le titre IV « Tâches publiques » et il est complété par l'article suivant :

Art. 60 b) Mesures

¹ *L'Etat met en place un système de prestations en faveur de chaque enfant.*

² *Il octroie des prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants.*

³ *En collaboration avec les communes et les particuliers, l'Etat organise un accueil de la prime enfance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire et peut mettre sur pied un accueil parascolaire. Ces prestations doivent être financièrement accessibles à tous.*

Par ailleurs, le Titre II « Droits fondamentaux et droits sociaux » contient les deux articles suivants :

Art. 13 *Mariage et famille*

Le droit au mariage et à la famille est garanti.

Art. 33 *Maternité*

¹ *Chaque femme a droit à des prestations qui garantissent sa sécurité matérielle avant et après l'accouchement.*

² *Une assurance maternité couvre la perte de gain.*

³ *Les mères sans activité lucrative reçoivent des prestations équivalant au moins au montant de base du minimum vital ; celles qui ont une activité lucrative à temps partiel y ont droit proportionnellement.*

⁴ *L'adoption et la naissance sont mises sur pied d'égalité si l'enfant adopté n'est pas celui du conjoint et si son âge ou sa situation le justifient.*

(étant précisé dans les disposition finales [art. 148] que les prestations dues sont versées pendant au moins 14 semaines)

Avec ces dispositions concernant la famille, notre Constitution répond sans doute largement aux attentes des postulantes. Gageons qu'elle sera compatible avec les travaux de concrétisation d'un concept cohérent et global de politique familiale déjà en cours. Des travaux législatifs substantiels sont cependant encore nécessaires dans ce domaine.

6) Postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher concernant la création de la fonction de « médiateur/trice »

Le 9 novembre 2001, le Grand Conseil a pris acte du Rapport sur le postulat n° 038.98 Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher concernant la création de la fonction de « médiateur/trice ». Ce postulat, initialement déposé sous forme de motion, avait été pris en considération par 59 voix contre 26 le 19 novembre 1998.

Dans son rapport, le Conseil d'Etat propose de transmettre cet objet à la Constituante, ce qui n'a pas été contesté, au contraire. Il relève notamment que « le fait de faire figurer le service de médiation dans la Constitution donnerait à celui-ci une légitimité accrue ».

Au terme de la révision totale, le nouveau texte constitutionnel contient les deux dispositions suivantes, qui figurent dans le titre VI « Autorités cantonales », respectivement au chapitre « Conseil d'Etat » et au chapitre « Justice » :

Art. 119 *Médiation*

Le Conseil d'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant.

Art. 120 *Principes*

a) Organisation générale

² *La loi peut prévoir des modes de résolution extrajudiciaire des litiges.*

Sous réserve des modalités d'application, en particulier de la première disposition, la Constitution répond pleinement à l'objectif des postulants.

Conclusion

Tous les rapports ou interventions parlementaires que le Grand Conseil a transmis à la Constituante ont été examinés avec soin par cette dernière. Par bonheur, et comme vous pouvez le constater dans le présent rapport, elle a pu se déterminer sur chaque objet dans le sens souhaité par les auteurs des interventions parlementaires acceptées ou par le Conseil d'Etat. Nous espérons que vous pourrez ainsi faire l'économie d'un examen du texte constitutionnel dans la perspective de révisions partielles. La nouvelle Constitution nous paraît en effet répondre aux vœux de votre Autorité dans tous les domaines où ils se sont exprimés ces dernières années.

Le Président

Le Secrétaire général

Adolphe Gremaud

Antoine Geinoz