

**MESSAGE N° 134**

9 avril 2009

**de la commission parlementaire au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil (incompatibilités, mode de traitement des affaires, développement durable)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1), cela en réponse à la prise en considération par le Grand Conseil de plusieurs instruments parlementaires.

Le plan du message est le suivant:

**1. Généralités**

- 1.1 *La nécessité du présent projet de loi*
- 1.2 *La présentation d'un projet de loi unique*
- 1.3 *Les travaux préparatoires*
- 1.4 *Les conséquences du projet*

**2. Instruments parlementaires**

- 2.1 *Motion M1022.07 Benoît Rey*
- 2.2 *Motion M1019.07 Jacques Crausaz/Christian Ducotterd*
- 2.3 *Initiative parlementaire I5002.07 Moritz Boschung-Vonlanthen/Gabrielle Bourguet*

**3. Commentaire des articles****4. Détermination du Conseil d'Etat****1 GÉNÉRALITÉS****1.1 La nécessité du présent projet de loi**

Le projet de loi répond à trois mandats législatifs du Grand Conseil:

- la motion M1022.07 Benoît Rey demande que la fonction de membre de la Commission de justice du Grand Conseil soit rendue incompatible avec celle de membre du Conseil de la magistrature;
- la motion M1019.07 Jacques Crausaz/Christian Ducotterd exige d'ouvrir le débat à tous les membres du Grand Conseil lorsqu'un article d'un projet d'acte traité selon le débat organisé fait l'objet d'un amendement;
- l'initiative parlementaire I5002.07 Moritz Boschung-Vonlanthen/Gabrielle Bourguet vise à obliger le Conseil d'Etat à intégrer aux messages accompagnant les projets d'actes des indications concernant les effets de ces projets sur le développement durable.

**1.2 La présentation d'un projet de loi unique**

Le respect de l'unité de la matière et le souci d'un exercice optimal des droits populaires auraient pu plaider en faveur de l'élaboration de projets de lois distincts pour chacun des instruments parlementaires cités. Néanmoins, au vu de la nature mineure des modifications demandées, la commission considère qu'il serait inopportun de saisir le Parlement à trois reprises. C'est la raison pour laquelle elle groupe lesdites modifications dans un même projet de loi. Cette solution apparaît d'autant plus heureuse que

les matières traitées sont toutes en rapport avec l'organisation et le fonctionnement des autorités du canton.

**1.3 Les travaux préparatoires**

Selon la LGC, l'instrument parlementaire adéquat pour charger un organe du Grand Conseil de l'élaboration d'un projet d'acte serait celui de l'initiative parlementaire (art. 82ss.). Pour cette raison, le Bureau du Grand Conseil a choisi de traiter l'ensemble des instruments – y compris les deux motions – comme des initiatives parlementaires et de confier leur mise en œuvre à une commission parlementaire.

Vu la nature mineure des différentes modifications, cette commission a ensuite décidé de renoncer à une procédure de consultation.

**1.4 Les conséquences du projet**

La modification des dispositions sur le mode de traitement des affaires et l'instauration d'une nouvelle incompatibilité n'induisent aucune incidence financière ou en personnel. Les conséquences financières des nouvelles règles sur le contenu des messages du Conseil d'Etat sont en revanche fortement tributaires de la réalisation concrète de la nouvelle disposition par l'administration cantonale (voir aussi plus bas: chap. 2.3). Les trois projets n'ont par ailleurs aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

De même, les règles aménagées par le présent projet de loi sont conformes au droit fédéral et ne présentent aucune incompatibilité avec le droit européen.

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif). Son incidence financière étant manifestement inférieure au seuil fixé par la Constitution, elle n'est par contre pas soumise au referendum financier.

**2 INSTRUMENTS PARLEMENTAIRES****2.1 Motion M1022.07 Benoît Rey**

Prise en considération par le Grand Conseil le 12 février 2008 (BGC pp. 19s.), la motion demande d'instaurer une incompatibilité entre les fonctions de membre du Conseil de la magistrature et celle de membre de la Commission de justice du Grand Conseil.

A ses articles 125ss., la nouvelle Constitution arrête la composition du Conseil de la magistrature – qui comprend notamment un membre du Grand Conseil – et en définit les principales fonctions: la surveillance administrative et disciplinaire du pouvoir judiciaire et du ministère public et l'élaboration de préavis à l'attention du Grand Conseil pour les élections judiciaires. Depuis la création du Conseil de la magistrature, le rôle de la Commission de justice du Grand Conseil, quant à elle, se limite essentiellement à sa contribution à l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur le pouvoir judiciaire – Conseil de la magistrature y compris – et à la préparation des élections judiciaires. A cette fin, la Commission examine les rapports adressés au Parlement par le Conseil ainsi que, après consultation de ce dernier, les pétitions relevant du domaine judiciaire.

Plusieurs arguments ont ainsi convaincu le Grand Conseil de la nécessité d'instaurer une incompatibilité entre les deux fonctions:

- Le Conseil de la magistrature a été mis en place à l'initiative du législatif pour exercer un contrôle sur la justice. Dès lors, les deux organes se doivent d'être indépendants l'un de l'autre: la Commission de justice exerce une surveillance politique, le Conseil de la magistrature une surveillance administrative et disciplinaire.
- Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur les autres autorités cantonales, y compris le Conseil de la magistrature, dont il examine le rapport annuel. Or, le président du Conseil de la magistrature est présent lors de l'examen de ce rapport en plénum, mais aussi lors de l'examen préalable par la Commission de justice. A ce moment-là, la double appartenance d'un membre de la Commission est susceptible de donner lieu à des conflits d'intérêts. Ce risque serait particulièrement saillant dans le cas où le membre en question devait occuper la présidence de l'une ou l'autre instance (voire des deux).
- Lorsque le représentant du Grand Conseil au Conseil de la magistrature est également membre de la Commission de justice, il est amené à examiner, dans le cadre de la préparation des élections judiciaires, deux fois les mêmes dossiers de candidature.

Comme le permet explicitement l'article 87 al. 4 de la Constitution, le présent projet de loi instaure ainsi une incompatibilité supplémentaire en modifiant la loi sur le Grand Conseil.

## 2.2 Motion M1019.07 Jacques Crausaz/ Christian Ducotterd

La motion M1019.07 déposée par les députés Jacques Crausaz et Christian Ducotterd et prise en considération par le Grand Conseil le 12 février 2008 (BGC pp. 18s.) demande la modification des dispositions en vigueur concernant le mode de traitement des affaires, plus précisément de celles régissant le débat organisé (catégorie II). Pour les objets classés dans cette catégorie, la parole est actuellement réservée au rapporteur, au commissaire du gouvernement et à un porte-parole par groupe parlementaire. En outre, en dérogation à cette règle, la LGC accorde la parole aux personnes présentant des propositions se rapportant à l'entrée en matière ou qui ont déposé un amendement. De cette manière, le traitement d'un objet selon le débat organisé doit permettre de raccourcir les débats pour les objets peu controversés et qui ont déjà fait l'objet d'un examen en commission.

Toutefois, ce système peut s'avérer inadéquat lorsque des amendements nouveaux sont présentés en cours de débat. En effet, lorsque ces derniers n'ont pas été discutés préalablement en séance de commission et/ou de groupe parlementaire, il peut arriver que le porte-parole d'un groupe se trouve à court de réponse alors qu'un autre membre du même groupe, mieux au fait de la problématique précise soulevée par l'amendement, serait peut-être tenté d'intervenir. Or, la loi ne l'y autoriserait pas.

Pour remédier à cette situation, la motion demande que, pour les articles faisant l'objet d'un amendement, le débat sur un objet classé en catégorie II soit ouvert à tous les membres du Grand Conseil. Plus précisément, il faut entendre par là les amendements déposés *en cours de*

*séance* et cela par un membre du Grand Conseil à *titre individuel*.

## 2.3 Initiative parlementaire I5002.07 Moritz Boschung-Vonlanthen/ Gabrielle Bourguet

Enfin, le projet donne suite à l'initiative parlementaire I5002.07 déposée par les député-e-s Moritz Boschung-Vonlanthen et Gabrielle Bourguet et prise en considération par le Grand Conseil le 13 février 2009 (BGC pp. 93ss.).

L'initiative demande que les messages accompagnant les projets d'actes soumis au Grand Conseil comportent des indications concernant les effets de ces projets sur le développement durable, cela au même titre que les informations, déjà obligatoires, à propos des conséquences financières et en matière de personnel. La modification proposée vise à sensibiliser l'administration cantonale et les autorités fribourgeoises en général aux conséquences sociales, économiques et écologiques de l'action étatique.

Déposée sous la forme entièrement rédigée, l'initiative ne précise pas la nature des informations concrètes que devrait comprendre le chapitre consacré au développement durable ni les moyens à mettre en œuvre pour les obtenir. Le présent projet de loi se borne à reprendre le texte de l'initiative et laisse ainsi à l'administration le soin de donner un contenu opérationnel à cette nouvelle règle. Cette solution respecte l'analogie avec les informations sur les conséquences financières et en matière de personnel, informations auxquelles le texte accorde le même rang et dont la nature concrète n'est pas explicitée dans la loi non plus.

L'initiative parlementaire se réfère à l'article 3 de la Constitution, qui mentionne le développement durable parmi les buts de l'Etat. Cette référence indique que l'analyse en termes de développement durable ne doit pas simplement venir s'ajouter en fin de processus, mais qu'elle doit s'inscrire dans une démarche globale. Le travail de conceptualisation devra ainsi se faire en parallèle avec la réalisation des mesures d'application de la stratégie du canton pour le développement durable et de concert avec le Grand Conseil en tant que destinataire final de ces analyses. De cette manière, la mise en place du dispositif d'analyse devrait s'intégrer aux autres travaux sans occasionner de frais supplémentaires notables.

En revanche, l'analyse systématique des projets soumis au Grand Conseil et la rédaction du chapitre correspondant des messages du Conseil d'Etat pourraient signifier une légère augmentation des charges de l'Etat. Le montant de cette augmentation est fortement tributaire du degré de détail des analyses effectuées et de la nature des projets d'actes soumis au Parlement.

## 3 COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Art. 1 (Modification LGC)

#### Art. 16 al. 3 (nouveau)

L'alinéa 3 (nouveau) du projet pose le principe de l'incompatibilité entre les deux fonctions et définit la priorité dans le cas où un membre du Grand Conseil serait élu

successivement à chacune d'entre elles. La solution retenue (démission automatique de la fonction antérieure) présente l'avantage d'exclure toute collision tout en respectant la volonté la plus récente de la personne élue.

**Art. 111 al. 3 2<sup>e</sup> phr.**

La disposition en vigueur selon laquelle *la modification ne peut tendre qu'à classer une affaire dans une catégorie inférieure* est ambiguë et peut, sur le plan purement linguistique, très bien signifier le contraire de ce qui est explicité dans la réponse du Bureau à la motion et dans le guide parlementaire (à savoir: autoriser le passage du débat organisé vers le débat libre mais pas l'inverse). La présente modification élimine cette ambiguïté.

**Art. 113 al. 1**

Le souhait des motionnaires est concrétisé à l'alinéa 1 du projet, qui prévoit le débat libre pour tout article faisant l'objet d'un amendement déposé individuellement et en cours de séance. Dès lors, il n'y a plus lieu d'autoriser spécifiquement les auteurs de ces amendements à s'exprimer comme c'est actuellement le cas à l'alinéa 1 let. b.

**Art. 197 let. e<sup>bis</sup>**

Le projet reprend le libellé de l'initiative parlementaire tout en déplaçant légèrement son point d'insertion. Plutôt que de rapprocher les effets sur le développement durable des conséquences financières et en personnel comme le prévoyait l'initiative, le texte propose de leur accorder un statut propre en créant une nouvelle lettre e<sup>bis</sup>.

**Art. 2**

Sous réserve d'un éventuel référendum, rien ne s'oppose à une entrée en vigueur de la loi dans les plus brefs délais. Cependant, la concrétisation de l'analyse en termes de développement durable, ne pourra se faire que de manière progressive et itérative. Dans un premier temps, le Grand Conseil devra donc se contenter d'indications plus sommaires.

**4 DÉTERMINATION DU CONSEIL D'ÉTAT**

Dans sa détermination du 12 mai 2009, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil qu'il n'a pas de remarques à formuler à propos du projet de loi dans la mesure où ce dernier traite essentiellement d'objets relevant de la compétence interne du Grand Conseil. Pour ce qui concerne l'article 197 let. e<sup>bis</sup> LGC, il renvoie cependant à sa réponse du 14 octobre 2008 à l'initiative parlementaire I5002.07 Moritz Boschung-Vonlanthen/Gabrielle Bourguet (BGC p. 2278).

**BOTSCHAFT Nr. 134** 9. April 2009  
**der parlamentarischen Kommission an den  
 Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung  
 des Grossratsgesetzes (Unvereinbarkeiten, Art der  
 Behandlung der Geschäfte, Nachhaltigkeit)**

Wir legen Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG, SFG 121.1) als Antwort auf die Erheblicherklärung mehrerer parlamentarischer Vorstösse durch den Grossen Rat vor.

Die Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

**1. Allgemeines**

- 1.1 *Notwendigkeit dieses Gesetzesentwurfs*
- 1.2 *Ein einziger Gesetzesentwurf*
- 1.3 *Vorarbeiten*
- 1.4 *Folgen des Entwurfs*

**2. Parlamentarische Vorstösse**

- 2.1 *Motion M1022.07 Benoît Rey*
- 2.2 *Motion M1019.07 Jacques Crausaz/  
Christian Ducotterd*
- 2.3 *Parlamentarische Initiative I5002.07  
Moritz Boschung-Vonlanthen/  
Gabrielle Bourguet*

**3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln**

**4. Stellungnahme des Staatsrats**

**1 ALLGEMEINES**

**1.1 Notwendigkeit dieses Gesetzesentwurfs**

Der Gesetzesentwurf berücksichtigt drei Rechtsetzungsaufträge des Grossen Rates:

- Die Motion M1022.07 Benoît Rey fordert, dass die Mitgliedschaft in der Justizkommission des Grossen Rates nicht vereinbar sein soll mit derjenigen im Justizrat;
- Die Motion M1019.07 Jacques Crausaz/Christian Ducotterd verlangt, dass bei einem Geschäft, das in organisierter Debatte behandelt wird, alle Grossratsmitglieder das Wort ergreifen können, wenn ein Artikel eines Erlassentwurfs Gegenstand eines Änderungsantrags ist;
- Die parlamentarische Initiative I5002.07 Moritz Boschung-Vonlanthen/Gabrielle Bourguet will den Staatsrat dazu verpflichten, in den Botschaften zu den Gesetzen und Dekreten auch über deren Folgen für die nachhaltige Entwicklung zu informieren.

**1.2 Ein einziger Gesetzesentwurf**

Das Gebot der Einheit der Materie und die Sorge um eine optimale Ausübung der Volksrechte hätten nahelegen können, für jeden der erwähnten parlamentarischen Vorstösse einen eigenen Gesetzesentwurf vorzusehen. Trotzdem – und weil die vorgeschlagenen Änderungen nur geringfügig sind – ist die Kommission der Ansicht, dass es nicht zweckmässig wäre, das Parlament dreimal