

sungsverfahren (Bedingungen, Modalitäten, Zuständigkeiten) und der (zwangsweisen) Behandlung in der Anstalt. Die Grundlage für diese Unterscheidung findet sich im übrigen in Artikel 27 des Entwurfs (Bestimmung, die gemäss Botschaft aus didaktischen Gründen erfolgte). Hervorzuheben ist, dass der Inhalt dieses Artikels im Grossen Rat zu keinerlei Bemerkungen Anlass gegeben hat, nachdem der Regierungsvertreter darauf hingewiesen hatte, dass die massgeblichen Bestimmungen «namentlich im künftigen neuen Sanitätsgesetz enthalten sein werden». Beizufügen ist, dass der Gesetzesentwurf in gewisser Weise auch eine Verbindung mit dem (künftigen) Gesundheitsgesetz herstellt. In der Tat sieht Artikel 18 Abs. 1 Bst. d in fine vor, dass die Kommission die Aufsichtsbehörde, die für den medizinischen Bereich zuständig ist, über ihre (medizinischen) Feststellungen informiert.

Mit anderen Worten scheint es offensichtlich, dass das Gesetz über die fürsorgerische Freiheitsentziehung eben dieses Thema behandeln muss und der ärztliche oder soziale Beistand ein anderes Gebiet ist, das durch andere Regelungen festgelegt wird. Anzumerken ist, dass die mit der Ausarbeitung des neuen Bundesrechts im Vormundchaftswesen beauftragte Arbeitsgruppe den genau gleichen Standpunkt vertreten hat.

c) Selbstverständlich enthält der Vorentwurf des Gesundheitsgesetzes – so wie er in die Vernehmlassung gegeben wurde – auch Bestimmungen über die Patientenrechte (vgl. Art. 67 ff.). Die Beziehung dieses Vorentwurfs zum Gesetzesentwurf über die fürsorgerische Freiheitsentziehung wird im Vorentwurf zweimal deutlich gemacht, nämlich in Artikel 74 Abs. 1 (Zwangsbehandlung bei fürsorgerischer Freiheitsentziehung) und in Artikel 74 Abs. 2 (im Vorentwurf des Gesetzes über die fürsorgerische Freiheitsentziehung vorgesehene Zuständigkeit der Aufsichtskommission für die «Genehmigung des Entscheides» für eine Zwangsbehandlung bei Urteilsunfähigkeit oder fürsorgerischer Freiheitsentziehung).

In der Tat sieht der Vorentwurf des Gesundheitsgesetzes (in Art. 74 Abs. 1) klar vor, dass zwischen der Freiheitsentziehung und der Behandlung klar unterschieden werden muss. In diesem Sinne entspricht er genau der Sichtweise, wie ihn der hier zur Diskussion stehende Entwurf vertritt. Der Vorentwurf bestimmt, dass die Zwangsbehandlungen von der im Artikel 17 des Entwurfs vorgesehenen Aufsichtskommission genehmigt werden muss. Dieser Vorschlag wird bestimmt im Rahmen der abschliessenden Arbeiten für den Entwurf des Gesundheitsgesetzes besprochen werden. Ohne auf die zu dieser vorgeschlagenen Lösung geäusserte Kritik näher eingehen zu wollen, drängt sich die Feststellung auf, dass in diesem Punkt zwischen dem Wortlaut der Entwürfe kein Widerspruch besteht. Ganz im Gegenteil: Der Vorentwurf des Gesundheitsgesetzes betrachtet die Institution einer Aufsichtskommission im Bereich der fürsorgerischen Freiheitsentziehung bereits als gegeben.

Hinzu kommt noch folgendes: Wenn der Artikel 74 Abs. 2 des Vorentwurfs des Gesundheitsgesetzes beibehalten würde, hätte dies an sich für den Gesetzesentwurf über die fürsorgerische Freiheitsentziehung keine Folgen. Wahr ist jedoch, dass der Aufgabenbereich dieser Kommission bedeutend grösser würde, auch wenn der Vorentwurf erlaubt, dass die Genehmigung auch durch ein einzelnes Mitglied erfolgen darf. Ist dies etwa ein Argument, welches für die Schaffung einer Kommission mit

fünf Mitgliedern spricht? Die Befürchtungen der Antragsteller erweisen sich somit auch unter diesem Gesichtspunkt als unbegründet.

d) Aus diesen Gründen stellt der Staatsrat dem Grossen Rat den Antrag, den Gesetzesentwurf in zweiter Lesung unabhängig vom Vorentwurf des Gesundheitsgesetzes zu behandeln.

Abschliessend ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, die Beratungen über den Entwurf des Gesetzes über die fürsorgerische Freiheitsentziehung weiterzuführen und den Ordnungsantrag unter Vorbehalt der Änderung des Artikels 17 des Gesetzesentwurfs abzulehnen.

## GESETZESENTWURF

### über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (Änderungsantrag des Staatsrats für den Artikel 17 als Antwort auf den Ordnungsantrag von Grossrat Francis Moret und von Grossrätin Antoinette Romanens)

**Art. 17.** <sup>1</sup> Die Aufsichtskommission setzt sich zusammen aus einem Präsidenten, der ein Richter sein muss, und vier Beisitzern. Ein Beisitzer muss von Beruf Psychiater, einer Sozialarbeiter, einer ein Arzt mit Erfahrung in der Behandlung von alkoholkranken oder drogenabhängigen Personen sowie einer Vertreter einer Vereinigung zur Wahrung der Patientenrechte sein.

<sup>2</sup> Die Kommission tagt in der Regel zu dritt. Der Präsident entscheidet über die Zusammensetzung der Kommission, je nach der Art des anstehenden Falls.

<sup>3</sup> (vgl. Wortlaut des Absatzes 2 des Entwurfs)

<sup>4</sup> (vgl. Wortlaut des Absatzes 3 des Entwurfs)

## MESSAGE N° 110

29 septembre 1998

### accompagnant le projet de décret engageant la procédure de révision totale de la Constitution cantonale

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concrétisant une intention annoncée à plusieurs reprises dans des réponses à des interventions parlementaires et dans le programme gouvernemental de ces deux dernières législatures et consistant à engager le processus de révision totale de la Constitution cantonale.

La réflexion sur notre ordre constitutionnel qu'il est proposé d'entreprendre marquera à l'évidence l'histoire du canton de Fribourg. La coïncidence de cet événement avec le 150<sup>e</sup> anniversaire de l'Etat fédéral n'est ni fortuite, ni purement symbolique. Cette réflexion exprime la volonté du gouvernement de doter le canton de Fribourg, au seuil du troisième millénaire, des moyens et des instruments lui permettant de renforcer sa position dans la Confédération et de développer la collaboration intercantonale, voire transfrontalière, avec le souci permanent du bien-être de ses habitants.

Le présent message contient pour l'essentiel l'exposé des motifs relatifs à la nécessité de réviser la Constitution de 1857 et des modalités de cette révision.

### Table des abréviations

AELE	Association européenne de libre échange
al.	alinéa
art.	article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BGC	Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg
cf.	confer
ch.	chiffre
CPJA	Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.1)
CPP	Code du 14 novembre 1996 de procédure pénale (non encore en vigueur)
Cst.	Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 (RSF 10.1)
Cst. féd.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101)
EEE	Espace économique européen
FF	Feuille fédérale
LEDP	Loi du 18 février 1976 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1)
LEE	Loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (RSF 190.1)
LFE	Loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (RSF 610.1)
LRGC	Loi du 15 mai 1979 portant règlement du Grand Conseil (RSF 121.1)
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
p.	page
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
s.	et suivant(e)
ss	et suivant(e)s

## I. La Constitution cantonale de 1857: genèse et évolution

### 1. Genèse

Pour saisir le contenu de la Constitution de 1857, il faut placer cette loi fondamentale en perspective avec ses devancières.

La Constitution de 1803 régit le canton de 1803 à 1814, après la période agitée et centralisatrice de la République Helvétique. Cette constitution est rédigée et imposée par la France du Premier Consul Bonaparte. Elle instaure une élection du Grand Conseil au suffrage censitaire, pimentée par un tirage au sort. Un Petit Conseil de 15 membres et un Tribunal d'Appel de 13 membres émanent du Grand Conseil. Le canton est divisé en 12 arrondissements administratifs, appelés préfetures, dirigés par un lieutenant du gouvernement. Cette charte de 1803 permet le retour au pouvoir des patriciens, retour partiel, car ils partagent les responsabilités avec des notables fortunés des diverses régions du canton.

La chute de l'empire napoléonien amène la fin du régime de la Médiation en Suisse (1803-1813). Divisés, les cantons suisses se voient imposer un Pacte fédéral (1815) par les puissances victorieuses. A Fribourg, on assiste à une restauration patricienne. «L'Avoyer, Petit et Grand Conseil de la Ville et République de Fribourg» imposent

la Constitution de 1814, qui rétablit la prépondérance du patriciat, restaure en grande partie l'Ancien Régime et n'applique pas la séparation des pouvoirs. Le pouvoir est exercé par des organes dont les membres sont nommés à vie: un Grand Conseil de 144 membres dont émane un Petit Conseil de 28 membres. Les patriciens s'octroient 108 des 144 sièges du Grand Conseil, 36 sièges étant laissés aux villes et campagnes du canton. L'élection de nouveaux membres combine la cooptation et le tirage au sort. Le Petit Conseil se subdivise en un Conseil d'Etat de 13 membres, présidé par l'Avoyer en charge et un Conseil d'Appel présidé par l'ancien Avoyer.

La chute de Charles X (1830) en France produit une vague révolutionnaire en Europe. En Suisse, les cantons du Plateau sont le théâtre de réformes politiques généralement pacifiques: les autorités cèdent devant la pression d'assemblées populaires. Une assemblée constituante, élue au suffrage à deux degrés, adopte, sans qu'elle soit soumise au peuple, la Constitution du 24 janvier 1831. Cette constitution est influencée par l'esprit libéral de l'époque: elle applique, sans l'énoncer, le principe de la séparation des pouvoirs, proclame les grandes libertés et instaure un suffrage proche du suffrage universel. Pour être électeur en 1831, il faut être bourgeois d'une commune fribourgeoise, habiter le canton et avoir 25 ans; sont exclus de l'électorat: les ecclésiastiques, les militaires au service étranger, les domestiques, les interdits et les malades mentaux. Le corps électoral ainsi formé est divisé en 14 circonscriptions, qui élisent chacune un collège électoral chargé d'élire les députés au Grand Conseil, dont le mandat est de 9 ans. Les 86 députés (1 représentant pour 1000 habitants) élisent en leur sein le pouvoir exécutif, un Conseil d'Etat de 13 membres, et le pouvoir judiciaire suprême, un Tribunal d'Appel de 13 juges. La révision de la constitution est l'apanage du Grand Conseil, qui doit l'accepter lors de trois sessions ordinaires à trois années d'intervalle l'une de l'autre. Le régime représentatif ainsi créé dure jusqu'en 1847.

La montée des tensions religieuses en Suisse amène les conservateurs au pouvoir à Fribourg. Après dix heures de débats passionnés, le Grand Conseil adhère au Sonderbund, le 9 juin 1846. Après le désastreux conflit, 400 radicaux s'assemblent au théâtre de Fribourg, le 15 novembre 1847, et s'intitulent «assemblée générale de tous les citoyens du canton de Fribourg». Cette assemblée dissout les autorités élues et nomme un «gouvernement provisoire» de sept membres. Appuyé par les troupes fédérales, le «gouvernement provisoire» convoque 6 assemblées électorales, présidées par des préfets à sa dévotion: le vote y est public et soumis à toutes les pressions. Le Grand Conseil élu compte une large majorité de radicaux. Ce Grand Conseil décide d'élaborer une nouvelle constitution. La Constitution du 4 mars 1848 est adoptée par le législatif cantonal et n'est pas soumise à un vote populaire.

Cette constitution de 1848 instaure un régime de démocratie représentative qui garantit les principales libertés individuelles. Elle divise le canton en sept districts (les districts actuels) et en sept arrondissements judiciaires. Elle consacre la séparation des pouvoirs, mais admet la compatibilité du mandat de député avec celui de Conseiller d'Etat et avec celui de juge cantonal. Le corps électoral est formé des Fribourgeois laïcs, domiciliés dans le canton et jouissant des droits civils et politiques, ainsi que des Suisses laïcs, ressortissants d'un canton où la réciprocité est accordée aux citoyens fribourgeois. L'exercice du droit de vote est public jus-

qu'en 1856, moment où le scrutin secret est instauré. Le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif. Il est formé de 64 députés directs (1 pour 1500 habitants), élus par le peuple pour 9 ans et de 10 députés indirects, cooptés pour 9 ans également. Le Conseil d'Etat exerce le pouvoir exécutif. Il est formé de 7 membres élus par le Grand Conseil pour 8 ans. Il est divisé non plus en collèges (1803-1847), mais en directions. Le pouvoir judiciaire est exercé par un Tribunal Cantonal de 9 membres.

Si le régime radical s'est aliéné la majorité des Fribourgeois par ses côtés autoritaires et anticléricaux, il a su doter le canton d'une organisation politique et administrative moderne. Ayant instauré toute une législation durable car nécessaire et bien faite, il a encore gagné la bataille des chemins de fer et obtenu le tracé ferroviaire par Fribourg. Tout cela n'empêche pas un désastre aux élections de décembre 1856: 3 radicaux élus au Grand Conseil contre 64 libéraux-conservateurs.

La Constitution du 7 mars 1857 est issue de la volonté des élus de la majorité libérale-conservatrice de réviser la constitution de 1848. Il s'agit de consulter le peuple qui devrait pouvoir s'exprimer sur la loi fondamentale du canton et d'harmoniser les relations entre l'Etat et l'Eglise, perturbées de 1847 à 1856. Pour réviser la constitution de 1848, il faut que le Grand Conseil en adopte le principe lors de deux sessions consécutives, chaque fois à la majorité des deux tiers de la totalité de ses membres.

Des pétitions réunissant plus de 14 000 signatures, soit la majorité des citoyens actifs, demandent la révision constitutionnelle. Le Grand Conseil y travaille en mars et en mai 1857. Pour la première fois, le 24 mai 1857, le peuple fribourgeois se prononce sur la constitution cantonale: il s'agit, pour l'accepter, d'obtenir la majorité des électeurs inscrits (12 179 sur 24 356 citoyens). Il y a 15 897 votants (65,3 % de participation); les Fribourgeois déposent dans les urnes 14 335 oui (58,9 % du corps électoral), 1262 non (5,2 %) et 280 bulletins nuls (1,1 %). On compte 8569 abstentions (34,7 %). La nouvelle constitution est ainsi acceptée de manière mitigée, l'opposition radicale ayant prôné l'abstention.

La Constitution de 1857 reprend un certain nombre des dispositions de celle de 1848 et maintient l'essentiel de l'organisation politique et administrative du régime radical. Il y a là une certaine continuité, mais l'esprit de cette constitution est différent. Il est plus démocratique: il réduit la durée des mandats au législatif de neuf à cinq ans et à l'exécutif de huit à cinq ans, il introduit le principe du scrutin secret, l'initiative et le référendum obligatoire en matière constitutionnelle. Le texte adopté par le Grand Conseil est soumis au scrutin populaire. Autre différence d'état d'esprit par rapport à 1848: le texte de 1857 rétablit les droits des Eglises. On y remarque donc aussi certaines ruptures.

## 2. Evolution

La Constitution actuellement en vigueur a, sur bien des points, été revue par rapport au texte adopté en 1857. Les développements qui suivent retracent les révisions partielles les plus importantes qu'elle a subies jusqu'à aujourd'hui, de sorte que la liste n'est pas exhaustive. Le document historique rédigé par le Professeur Jean-Pierre Dorand, annexé au présent message, donne quant à lui un panorama complet de toutes les révisions entreprises, qu'elles se soient soldées par un succès ou par un échec. Les premières révisions ont pour toile de fond l'exten-

sion des droits populaires. Elles sont liées aux révisions de la Constitution fédérale (1872 et 1874), aux violents incidents qui marquent les élections nationales à Fribourg (1890), à l'introduction de l'initiative pour la révision partielle de la Constitution fédérale (1891) et à l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national (1919).

Le 30 janvier 1921, une des plus importantes révisions de l'histoire constitutionnelle fribourgeoise conduit, notamment, à l'adoption des droits d'initiative et de référendum législatifs, à l'élection des Conseillers d'Etat par le peuple, à l'élection du Grand Conseil à la proportionnelle et à l'incompatibilité du mandat de député avec celui de Conseiller d'Etat.

Le 14 mars 1948, le référendum financier facultatif pour toute dépense extraordinaire de plus de 500 000 francs est introduit. Le projet proposé par les milieux radicaux au moyen de l'initiative populaire l'emporte ainsi contre le projet du Grand Conseil, après une longue bataille juridique qui trouvera son épilogue au Tribunal fédéral. Le 5 mars 1950, le peuple donne son accord à la subdivision du cercle de la Sarine en deux cercles électoraux. La nécessité de cette subdivision s'était faite ressentir à la suite de l'élection du Grand Conseil en 1946: lors de celle-ci, 31 candidats de la capitale furent élus, alors que les autres communes de la Sarine n'obtinrent que 7 députés.

Le 21 février 1954, les citoyens acceptent l'extension aux Confédérés de l'accession aux fonctions des ordres législatif, exécutif et judiciaire, réservée jusque-là aux Fribourgeois.

Le 16 octobre 1960, le souverain décide de bloquer à 130 le nombre des députés au Grand Conseil. Auparavant, ce chiffre variait en fonction du nombre d'électeurs.

Le 9 février 1971, les femmes obtiennent les droits de vote et d'éligibilité, ce qui va conduire au doublement du corps électoral. La reconnaissance du suffrage féminin intervient donc en même temps qu'au niveau fédéral. Le 5 mars 1972, une triple révision constitutionnelle permet d'étendre les droits politiques puisqu'on introduit l'élection populaire des Conseillers aux Etats et des préfets et qu'on adapte le référendum financier (désormais applicable aux dépenses extraordinaires de plus de 3 000 000 de francs).

Le 24 septembre 1978, on retiendra, parmi d'autres objets, l'acceptation de la simplification du mécanisme de la révision partielle de la constitution (suppression du vote de principe avant le vote définitif de l'article ad hoc).

Le 7 mars 1982, le peuple accepte une révision des rapports entre l'Eglise et l'Etat consistant, notamment, à donner un statut de droit public à l'Eglise catholique romaine et à l'Eglise évangélique réformée, ainsi qu'un statut de droit privé aux autres communautés religieuses.

Le 8 juin 1986, une nouvelle modification du référendum financier est acceptée; elle consiste à remplacer les seuils fixés en francs par des pourcentages des comptes de l'Etat (0,25 % des derniers comptes pour le référendum facultatif et 1 % pour le référendum obligatoire). Le 26 novembre 1989, le souverain approuve la création d'un Tribunal administratif, rendant ainsi caduque la révision constitutionnelle du 24 septembre 1978 qui confiait au Tribunal cantonal la connaissance des contestations administratives.

Le 23 septembre 1990 marque l'adoption d'un nouvel article sur les langues: il fait du français et de l'allemand les langues officielles et pose le principe de la territorialité. De plus, l'Etat se voit chargé de favoriser la com-

préhension entre les deux communautés linguistiques. Le 3 mars 1991, le peuple fribourgeois décide d'abaisser de 20 à 18 ans la majorité civique. Comme pour l'introduction du suffrage féminin, l'abaissement de l'âge de la majorité civique se fait en même temps qu'au niveau fédéral.

Le 16 février 1992, un nouvel article constitutionnel affirmant le principe de l'autonomie communale est accepté. La question fut posée dans un contexte où les charges des collectivités publiques augmentaient et où les thèmes de la collaboration intercommunale et de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes étaient sur le devant de la scène. La modification du 16 février 1992 constitue la dernière révision constitutionnelle ayant abouti.

## II. Nature, rôle et fonctions d'une constitution cantonale

### 1. Nature et rôle

Une constitution cantonale contient en général les éléments caractéristiques de l'Etat constitutionnel occidental moderne: elle pose la structure de l'Etat, elle en énumère les buts essentiels et énonce ses tâches, elle organise la répartition des pouvoirs entre les autorités et elle détermine la situation juridique de l'être humain dans cet Etat et, par la même, limite le pouvoir étatique. En posant la structure de l'Etat, les constitutions cantonales présentent cependant ceci de particulier qu'elles décrivent non pas un pays indépendant, mais une entité fédérée dotée de compétences étatiques, participant à la formation de la volonté de l'Etat fédéral et se trouvant à la base de la construction de celui-ci. En fait, une constitution cantonale est plus qu'un texte juridique ordinaire. Elle constitue également un document politique, historique, social et culturel majeur.

Conformément au système de la hiérarchie des normes et compte tenu du fait que la Suisse est un Etat fédéral, les constitutions cantonales, en tant qu'elles expriment des règles fondamentales, priment les autres actes cantonaux tels que lois, décrets, règlements, etc. Elles priment également le droit communal. En revanche, le droit fédéral – quel que soit son rang – prime le droit constitutionnel cantonal. Quant au droit international, il prime le droit cantonal et le droit fédéral.

Par le biais de l'article 6 al. 2 Cst. féd., le droit fédéral pose trois types de limites quant au contenu des constitutions cantonales. Premièrement, il exige que celles-ci ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale. Deuxièmement, il exige que les cantons adoptent des formes républicaines, que celles-ci consistent en un système de démocratie représentative ou en un système comprenant des éléments de démocratie directe. Troisièmement, il exige un minimum de démocratie directe: les constitutions cantonales doivent être acceptées par le peuple et doivent pouvoir être révisées lorsque la majorité absolue des citoyennes et des citoyens le demande, ce qui revient à dire que les cantons sont tenus de prévoir l'initiative constitutionnelle. Cette exigence démocratique minimale est cependant largement remplie par toutes les constitutions cantonales en ce sens qu'il suffit de réunir un nombre beaucoup plus faible de signatures pour demander une révision de la constitution, comme c'est le cas dans le canton de Fribourg (6000 citoyens, conformément à l'art. 78 Cst.).

### 2. Fonctions

La constitution remplit d'abord une fonction d'organisation. Le canton de Fribourg a déjà la qualité d'un Etat organisé. Il appartient toutefois à la révision totale de montrer ce que ce canton est vraiment (ou ce qu'il est devenu), ce qu'il doit entreprendre à l'avenir, de définir ses tâches, de souligner comment cet Etat doit agir, et, enfin, de quelle manière cela devra se faire. Le texte d'une constitution totalement révisée pourrait de ce fait ouvrir le canton à ses citoyennes et à ses citoyens de façon nouvelle, puisqu'une constitution moderne pousse la communauté politique à renouveler ses décisions fondamentales en les rendant à nouveau intelligibles. La fonction organisationnelle de la constitution est censée jouir d'une certaine pérennité, raison pour laquelle il convient de choisir un degré d'abstraction des normes constitutionnelles permettant à ladite fonction d'être encore d'actualité à plus long terme. Si l'on s'en tient à ce qui a été dit, une constitution fribourgeoise révisée serait à même d'apporter une contribution à cette première fonction. Plus largement, une constitution a pour fonction de structurer la collectivité politique pour la rendre opérationnelle dans un cadre juridique. Cela se traduit par la détermination de l'organisation du canton et de ses autorités ainsi que par le découpage territorial et le partage des compétences entre l'Etat et les communes.

Une constitution a également pour fonction de consacrer les droits fondamentaux et de reconnaître les libertés publiques. Si cette fonction avait essentiellement pour but de limiter le pouvoir étatique au siècle passé, elle a depuis lors acquis une dimension beaucoup plus large en plaçant l'être humain au centre des préoccupations.

La fonction d'intégration de la Constitution fribourgeoise a une signification particulière en raison du caractère bilingue et du pluralisme confessionnel et culturel de notre canton. Dans le processus de l'activité constituante devrait se manifester la volonté de rassemblement au-delà des clivages politiques, sociaux, confessionnels, linguistiques et culturels. La cristallisation de cette volonté dans une nouvelle constitution peut contribuer à renforcer la communauté actuelle dans le respect des différences.

Une constitution remplit ensuite une fonction d'intermédiaire: le droit constitutionnel fribourgeois en vigueur a ainsi pour thème central les rapports de l'Etat avec ses citoyennes et ses citoyens ainsi que les rapports des organes de l'Etat entre eux. Par la force des choses, le regard est ici aussi tourné vers l'intérieur. On demande cependant de plus en plus à une constitution cantonale qu'elle précise aussi la position du canton par rapport à son environnement intercantonal et même international. C'est précisément au canton de Fribourg qu'il incombe, de par sa situation géographique et sa tradition culturelle, de mettre en lumière sa position d'intermédiaire entre les cantons alémaniques et romands. En outre, une nouvelle constitution devra aussi se pencher sur la collaboration intercantonale.

Une constitution doit aussi avoir pour fonction de concourir à l'efficacité de l'action étatique. Pour ce faire, elle décrit l'organisation financière dans ses grandes lignes. Il convient, d'une part, d'ancrer le principe d'efficacité lors de l'emploi de ressources de l'Etat et, de l'autre, d'indiquer quels principes vont gouverner la politique fiscale. Pour promouvoir la justice sociale, l'imposition doit se baser sur les principes d'universa-

lité, d'égalité de droit et sur le principe d'adaptation de l'impôt à la situation économique du contribuable.

Enfin, une constitution remplit aussi et surtout une fonction d'orientation, en ce sens qu'elle assume un rôle de guide de l'action de l'Etat ou, en d'autres termes, qu'elle constitue une sorte de référence pour la conduite des activités de l'Etat. Cette fonction d'orientation découle en bonne partie des précédentes et n'est pas nouvelle puisque le canton de Fribourg est constitué depuis longtemps en Etat capable de fonctionner. Cependant, force est de constater que la Constitution de 1857 a beaucoup perdu de sa fonction d'orientation car elle n'a que partiellement tenu compte des changements politiques, économiques et socioculturels qui sont intervenus durant ces 140 dernières années. Dans ces conditions, une révision totale ne pourra que contribuer à renforcer, dans une large mesure, la fonction d'orientation de notre charte fondamentale.

### III. De la nécessité de procéder à une révision totale

La Constitution de 1857, qui est en bonne partie l'héritière de celle de 1848, a eu le grand mérite de mettre en place des institutions et de définir une structure territoriale qui furent très novatrices pour l'époque. Durant plus d'un siècle et sans subir de profondes modifications, elle a permis au canton de se transformer et de se moderniser grâce, notamment, à sa brièveté et à son caractère ouvert. Malgré ses mérites indéniables, notre Constitution de 1857 a subi l'usure du temps, dont elle n'a qu'imparfaitement gommé les traces au moyen de révisions partielles.

#### 1. Large écart entre norme et réalité

##### 1.1 En général

Les défauts d'ordre formel dont souffre la Constitution de 1857, qui seront exposés plus bas (ch. 3), ne sont que des signes extérieurs trahissant un décalage plus profond. La Constitution de 1857 a pris du retard par rapport à la réalité en dépit des nombreuses révisions partielles. Souvent en porte-à-faux par rapport au fonctionnement de l'Etat et à ses activités, elle n'a que très partiellement tenu compte des changements fondamentaux d'ordre politique, économique, sociologique et culturel qui se sont produits. La Constitution de 1857 est l'œuvre d'une société agricole de 100 000 habitants sortant des turbulences de la période 1848-1856 et aspirant à s'intégrer progressivement dans un Etat fédéral assez faible. En effet, ce n'est qu'en 1848 que l'on est passé d'une Confédération d'Etats, liés par le Pacte fédéral de 1815, à un Etat fédéral libéral et démocratique.

##### 1.2 Transformations

Au fil des décennies, les choses ont bien évolué pour aboutir à la situation que nous connaissons aujourd'hui. Les droits politiques ont gagné en importance dans notre canton: l'initiative et le référendum législatifs ont été introduits, le peuple a obtenu le droit d'élire les conseillers d'Etat, puis les conseillers aux Etats, les femmes ont obtenu le droit de vote. D'un faible Etat central qu'elle était au départ, la Confédération est devenue une collectivité dotée de nombreuses compétences, se substituant ou se superposant à l'action des cantons dans plusieurs domaines. Le canton de Fribourg, qui compte désormais environ 230 000 habitants, s'est considérable-

ment enrichi, de sorte que les conditions de vie n'ont plus grand-chose à voir avec celles d'il y a 140 ans. L'individu dispose d'une plus grande mobilité grâce aux moyens de transport actuels. L'accès à l'information est grandement facilité par la diversité des techniques de communication. Le canton, autrefois essentiellement axé sur l'agriculture et sur l'artisanat, est devenu un Etat moderne, industrialisé, dont l'économie est de plus en plus axée sur le secteur tertiaire. La création de l'Université au siècle passé ainsi que le développement des voies de communications, routières et ferroviaires, ont largement contribué à cette modernisation. Quittant les fermes et les entreprises familiales, les Fribourgeois, comme les autres Confédérés, ont largement gagné les villes et leurs périphéries pour y trouver du travail et s'y établir. Une consommation croissante d'énergie et une augmentation importante des charges sur l'environnement ont conduit à une prise de conscience quant à la nécessité de préserver les bases naturelles de la vie. Toutes ces transformations illustrent l'évolution qui s'est poursuivie tant sur le plan mondial qu'en Suisse et dans notre canton, évolution qui a modifié de fond en comble non seulement la vie de l'individu, mais aussi les exigences posées à l'Etat. C'est dire qu'on attend de cet Etat – comme une chose allant de soi – qu'il remplisse encore d'autres tâches en sus de celles qui lui incombent traditionnellement. On lui demande non seulement de s'occuper de l'enseignement, de la recherche, de la culture, du sport, mais aussi de les promouvoir, de régler l'utilisation du sol, de protéger l'environnement, de se charger des transports publics, de contribuer à une politique active de la santé, de mettre en place un système de sécurité sociale. C'est encore à l'Etat qu'on demande d'offrir à l'économie les meilleures conditions possibles en assurant le jeu de la libre concurrence, mais en protégeant dans le même temps certains secteurs plus fragiles. Voilà de nombreux domaines où l'on attend qu'un Etat moderne, social et démocratique comme l'est le canton de Fribourg, intervienne.

##### 1.3 Nouvelles fonctions

La Constitution de 1857 repose encore sur l'idée que les tâches de l'Etat se résument en deux termes: législation et application du droit, celle-ci pouvant résulter d'une activité administrative ou juridictionnelle. Toutes les autres tâches devaient donc être comprises dans ce schéma. Or, l'expérience prouve que l'Etat moderne, qui intervient dans le cours de l'économie et qui multiplie ses prestations, exerce des activités qui ne rentrent que partiellement dans cette définition classique. La règle de droit n'est plus l'unique moyen d'influer sur le comportement humain et la décision, forme importante de l'activité administrative, ne représente plus la seule expression de l'acte administratif destiné à régler les cas particuliers. Planifier, coordonner, mandater, contrôler, coopérer, telles sont les nouvelles activités, non moins importantes, d'un Etat moderne. Or, la Constitution de 1857 se base encore sur le schéma classique d'action de l'Etat. Elle est pour ainsi dire muette sur les compétences du législatif et de l'exécutif en matière de planification et de coordination, compétences qui jouent pourtant un rôle central dans de nombreux domaines: finances, aménagement du territoire, transports, développement régional, aide sociale, infrastructures scolaires ou médico-hospitalières, etc. Elle n'intègre pas les nouveaux modes de gestion de l'administration par l'exécutif. Enfin, elle ne prend en compte ni les activités de coopération intercantonale, ni la notion de collaboration avec les autorités fédérales. La révision totale

permettra donc d'inscrire toutes ces nouvelles fonctions dans notre charte fondamentale, de sorte que celle-ci rendra mieux compte de tous les moyens d'action dont dispose réellement l'Etat.

#### 1.4 Lacunes

Aucune constitution n'est en mesure de donner en tout temps une image complète et sûre des fondements normatifs d'une collectivité publique. Les lacunes de la Constitution de 1857 sont cependant nombreuses. Notre charte fondamentale ne se prononce pas sur les rapports que le canton de Fribourg doit entretenir avec la Confédération et les autres cantons. D'importants droits fondamentaux tels que la dignité humaine, la protection contre l'arbitraire, la liberté d'opinion ou la liberté de réunion font défaut. La Constitution de 1857 n'indique pas de manière sûre qui sont les titulaires des droits fondamentaux (Suisses, étrangers, personnes physiques ou personnes morales). Elle ne fournit aucune information ni sur les fonctions de ces droits (droits subjectifs individuels uniquement, ou également principes dont la réalisation doit imprégner tout l'ordre juridique), ni sur leurs destinataires (Etat ou personnes privées). Les grands principes de l'activité de l'Etat, tels que celui de la légalité, de l'intérêt public, de la proportionnalité ou de la bonne foi, sont absents. La Constitution de 1857 ne se prononce pas sur le mode de répartition des tâches entre l'Etat et les communes, pas plus qu'elle ne dresse une liste des tâches assumées par l'Etat. Quelques principes généraux relatifs au régime des finances y sont mentionnés, mais la liste des ressources financières et des impôts, ainsi que les notions de subventions et de surveillance financière, n'y sont pas traitées. A l'exception de l'autonomie communale, le régime des communes ne ressort absolument pas de la Constitution de 1857, laquelle ne pose aucun principe relatif au statut, aux organes, aux droits politiques, à la péréquation financière, à la collaboration et à la fusion des communes. Enfin, si la Constitution de 1857 énonce les Eglises reconnues et pose le principe de leur autonomie, elle n'évoque ni les paroisses, ni leur financement, ni la question de l'appartenance aux Eglises.

#### 1.5 Dispositions non appliquées ou contraires au droit supérieur

La Constitution de 1857 contient parfois des articles qui ne sont plus appliqués, voire contraires au droit supérieur. Parmi les premiers, on relèvera l'article 19 qui oblige les communes à pourvoir à l'instruction primaire (al. 2), alors que cette tâche est aujourd'hui assurée en bonne part par l'Etat. Parmi les articles qui sont probablement contraires au droit supérieur, on signalera l'article 17, qui charge l'Etat de diriger l'éducation et l'instruction publiques dans un sens religieux et patriotique et lui demande d'assurer un concours efficace au clergé en cette matière (incompatibilité avec les art. 27 al. 3 et 49 Cst. féd.). Il en va de même de l'article 16, relatif au devoir militaire, qui usurpe une compétence fédérale (art. 18 et 20 Cst. féd.).

L'écart croissant entre la Constitution de 1857 et la réalité a donc largement porté atteinte à la fonction directrice de notre charte fondamentale. On doit malheureusement admettre qu'aujourd'hui, elle n'est plus en mesure de guider l'action de l'Etat. La réalisation de réformes d'envergure ou l'adoption de lois importantes se fait souvent sans adaptations de la constitution, au moins dans la mesure où celles-ci ne sont pas indispensables d'un point de vue juridique. La jurisprudence ren-

due par les juridictions fribourgeoises ne se base que rarement sur la Constitution de 1857, dont l'interprétation devrait parfois éclairer la portée des lois dont l'application est querellée. Bref, tous les acteurs de ce canton, qu'il soient de simples citoyennes ou citoyens ou des membres investis d'une charge publique, ne prennent plus la peine de se référer à la Constitution de 1857 lorsqu'ils ont besoin de savoir quels sont les fondements de notre Etat.

## 2. Evolution de la souveraineté cantonale

La notion de «souveraineté cantonale» a connu des développements essentiels depuis le siècle passé et continue, aujourd'hui encore, à évoluer dans un monde où les changements vont en s'accroissant. Bien qu'ils soient assez disparates et qu'ils s'influencent mutuellement, ces développements peuvent être classés en trois catégories (ch. 2.1 à 2.3) et faire l'objet d'une synthèse (ch. 2.4).

### 2.1 Affaiblissement historique progressif des cantons – perspectives de revalorisation de leur rôle

Sous l'empire du Pacte fédéral, de 1815 à 1848, les cantons pouvaient véritablement être qualifiés d'Etats: ils n'étaient soumis à aucune autre puissance supérieure, intérieure ou extérieure. Le pouvoir central n'existait pas et ils n'étaient unis que par une alliance aux termes de laquelle ils se garantissaient réciproquement leurs libertés, leur indépendance et leur sécurité envers l'étranger, ainsi que l'ordre à l'intérieur. Les cantons bénéficiaient de l'immédiateté internationale, de sorte qu'ils réglaient eux-mêmes leurs relations extérieures.

En 1848, cette situation a changé. On décida de maintenir les cantons et leurs pouvoirs, tout en créant au-dessus d'eux une fédération disposant de la souveraineté. L'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1848 a donc eu pour conséquence que, désormais soumis à la puissance de la Confédération, les cantons ont perdu la pleine souveraineté dont ils jouissaient. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le nouveau pouvoir central ne s'est vu, dans un premier temps, conférer que les tâches incombant normalement à un Etat fédératif, c'est-à-dire principalement les affaires extérieures, la défense nationale, les douanes, la régle des postes, celle des monnaies, ou encore le monopole de la poudre de guerre. Les cantons, qui se chargeaient des autres tâches, conservaient donc un très vaste domaine de compétences qui gouvernait l'essentiel des activités de leurs habitants. C'est dans ce contexte qu'a été élaborée la Constitution de 1857: les cantons avaient certes consenti depuis peu à la création d'une fédération, mais celle-ci, dotée de moyens modestes et chargée d'un nombre restreint de tâches, ne jouait qu'un rôle limité dans la vie quotidienne des gens. Ce n'est qu'au fil des décennies que la Confédération est devenue une collectivité dotée de nombreuses compétences. Il est malgré tout largement admis que les cantons disposent encore de compétences étatiques, dans la mesure où ils sont à la base de la construction de l'Etat fédéral et qu'ils participent à la formation de la volonté de celui-ci. Leurs compétences étatiques se manifestent aussi en ce qu'ils disposent de la puissance publique originaire: en vertu de l'article 3 Cst. féd., ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. Toutefois, au vu du nombre croissant de tâches attribuées à la Confédération depuis 1848, il faut bien reconnaître que la puissance publique originaire des cantons a perdu de sa signification.

Compte tenu de ce qui précède, on doit constater qu'aujourd'hui, les cantons ne disposent plus d'une véritable «souveraineté» au sens classique du terme. Dans le même temps, même si elle est détentrice de la souveraineté internationale et même si elle s'est vu attribuer de nombreuses tâches appartenant autrefois aux cantons, il faut bien convenir que la Confédération, comme les autres Etats d'ailleurs, n'est plus «souveraine» selon la conception que l'on avait de l'Etat-nation au 19<sup>e</sup> siècle: la Confédération est, elle aussi, membre de la communauté internationale et elle est partie prenante à différents mécanismes d'intégration, tant au plan européen qu'au plan mondial. En raison des rapports juridiques, économiques, sociaux et culturels qu'elle entretient avec ses partenaires, rapports qui n'ont fait que se développer au cours de l'histoire récente, la Suisse ne peut plus guère agir seule pour régler les grands problèmes actuels: pour ce faire, une action concertée au plan international est souvent la seule voie efficace. Parallèlement à cette perte de «substance» de la souveraineté des Etats – et donc aussi de la Confédération –, les régions et les cantons pourraient voir leur rôle revalorisé dans le cadre du développement des relations internationales, en particulier dans le processus d'intégration européenne en cours. En effet, la création du grand marché unique européen passe par l'affaiblissement des frontières nationales. Or, la mise en place de projets communs de part et d'autre de la frontière est un moyen d'y parvenir. Le régionalisme, qui est aussi une forme de réaction à l'intégration européenne, a également contribué au développement de la coopération transfrontalière. En réponse à la mise sur pied de structures supranationales, les collectivités locales et régionales ont demandé, au nom de la subsidiarité, à être mieux associées au processus de décision (FF 1997 IV 542). Il apparaît en fait que de nombreux domaines pour lesquels une certaine harmonisation est souhaitable peuvent fort bien être pris en charge par des entités régionales, plus proches des citoyennes et des citoyens, que par les Etats et leur administration centrale: que l'on songe ainsi aux transports, à l'enseignement, à la culture, à la gestion des déchets, à l'aménagement du territoire, à la gestion de l'espace alpin, au tourisme. Il n'est donc pas du tout sûr qu'à l'avenir, on se dirige uniquement vers une Europe centralisatrice: les régions d'Europe, probablement aussi les cantons suisses, seront vraisemblablement appelées à collaborer davantage entre elles. Cela permettra de les valoriser en tant qu'entités auxquelles les citoyennes et les citoyens seront plus enclins à s'identifier.

## 2.2 Influences normatives internationales

De pratiquement inexistantes qu'elles étaient au 19<sup>e</sup> siècle et même au début du 20<sup>e</sup> siècle, les influences normatives internationales n'ont cessé de croître depuis quelques décennies, au point d'être aujourd'hui incontournables. Parmi ces influences, on peut distinguer celles qui proviennent du cadre régional de celles qui découlent du cadre universel.

Dans le cadre régional, un véritable droit constitutionnel commun à tous les Etats européens s'est peu à peu formé, développé et consolidé, à côté du droit constitutionnel national des différents Etats. Le développement de ce droit constitutionnel commun a été influencé et s'est fortifié essentiellement par la conscience qu'ont les Etats européens de leur interdépendance grandissante et par le processus d'intégration poursuivi en particulier par l'Union européenne. Sont notamment à la base de ce droit constitutionnel commun européen, outre les constitutions nationales, certaines Conventions du Conseil de l'Europe – au premier rang desquelles la Convention européenne

des droits de l'homme et la Convention européenne pour la prévention de la torture – et les documents de l'OSCE. Les principaux domaines relevant du droit constitutionnel commun européen sont la garantie des droits de l'homme, la protection des minorités, la séparation des pouvoirs, l'Etat de droit, l'Etat social et la liberté économique. Les cantons suisses, dans la mesure où ils doivent se doter de leur propre constitution, n'échappent donc pas à cette influence importante.

Outre les influences purement constitutionnelles, des influences européennes normatives infra-constitutionnelles se font aussi plus précises depuis quelques dizaines d'années. Ainsi, plusieurs conventions et recommandations du Conseil de l'Europe intéressent directement les cantons, notamment celles qui ont trait au droit de procédure, à l'éducation, à la culture, à la protection de l'environnement et du patrimoine, à la santé publique, au sport, à la coopération régionale et transfrontalière. Le droit de l'AELE, même s'il ne touche que marginalement les cantons, affecte toutefois leur marge de manœuvre notamment en ce qui concerne les règles techniques, les attestations de conformité, ou encore les aides publiques. Enfin, bien que la Suisse ne soit pas membre de l'Union européenne, le droit communautaire continuera vraisemblablement d'influencer de manière croissante le droit de notre pays, les cantons n'échappant évidemment pas à cette tendance.

Dans le cadre universel, des influences normatives sont également perceptibles. Au niveau constitutionnel, on citera d'abord le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I des Nations Unies) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II des Nations Unies). D'autres textes conclus sous l'égide des Nations Unies méritent également d'être mentionnés, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant. Ces conventions, qui ont toutes été ratifiées par la Suisse, sont appelées à jouer un rôle important dans l'évolution des droits fondamentaux, comme le font d'ailleurs certaines conventions conclues sous l'égide de l'OIT pour l'évolution des droits sociaux.

A l'image de ce qui prévaut pour le cadre régional, des influences normatives infra-constitutionnelles se manifestent aussi dans le cadre universel. Parmi les plus récentes, on citera l'accord de Marrakech sur les marchés publics qui fut conclu sous les auspices de la future OMC, et qui exerce des répercussions importantes pour les cantons.

## 2.3 Coopération intercantonale et coopération transfrontalière

La coopération intercantonale est en principe inhérente à la notion d'Etat fédéral et tant la jurisprudence que la doctrine envisagent la collaboration active et solidaire entre la Confédération et les cantons, de même qu'entre les cantons, comme un aspect du principe de la fidélité confédérale. Les limites de la coopération intercantonale sont tracées plus précisément par l'article 7 Cst. féd., qui autorise les cantons à conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice, mais leur interdit de passer des alliances particulières ou des traités de nature politique. Aujourd'hui, il est communément admis que les cantons peuvent passer des accords dans tous les domaines pour lesquels ils sont compétents.

La coopération intercantonale se manifeste notamment par la conclusion de concordats. Elle peut aussi se traduire par l'adoption d'autres actes pris en application de ces concordats. Ceux-ci peuvent affecter directement les droits et obligations des citoyennes et des citoyens, se borner à créer des établissements communs ou porter sur l'accomplissement d'une tâche déterminée. Les domaines concernés sont multiples et peuvent aller de l'enseignement à la culture, en passant par la santé publique, le sport, le tourisme, l'exécution des peines ou l'entraide judiciaire. La coopération et la collaboration passent souvent par l'envoi de représentants cantonaux à des organismes intercantonaux. On citera à cet égard la conférence des chefs de départements cantonaux, le Groupe de contact Confédération-cantons, la Conférence des Gouvernements de la Suisse occidentale, mais aussi la Conférence des gouvernements cantonaux, fondée en 1993 à Berne et groupant tous les cantons. La Conférence des gouvernements cantonaux entend encourager, dans les domaines de compétence des cantons, la collaboration entre ceux-ci et leur assurer la coordination et l'information nécessaires pour les affaires qui relèvent de la Confédération mais qui les concernent.

Parmi les réalisations fribourgeoises récentes qui relèvent de la coopération intercantonale, on peut signaler les efforts menés conjointement avec le canton de Vaud pour mettre sur pied un collège et un hôpital intercantonal de la Broye. On peut également relever la création, par les cantons romands, de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale à laquelle seront intégrées l'Ecole d'ingénieurs de Fribourg et l'Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration de Fribourg. Les cantons de Berne, de Neuchâtel et de Fribourg ont signé une convention-cadre visant à coordonner et à répartir les tâches entre leurs trois universités (BENEFRI). Il convient également de mentionner la création, en 1994, de l'Espace du Plateau central (ou Espace Mittelland) qui groupe les cantons de Berne, de Neuchâtel, de Fribourg, du Jura et de Soleure et dont l'ambition est de créer un pôle économique viable entre le Triangle d'or zurichois et l'Arc lémanique. Ses activités ont notamment porté sur les petites et moyennes entreprises, sur le tourisme, sur les transports et, bien sûr, sur l'organisation de l'Expo.01. Si la coopération intercantonale ne peut en principe pas, sauf à modifier la Constitution fédérale, aboutir à la création de véritables organes intercantonaux dotés de compétences législatives, administratives ou judiciaires propres, il n'en demeure pas moins que la tendance actuelle est au renforcement de la collaboration entre les cantons. Par conséquent, il y a fort à parier qu'à l'avenir, les cantons régleront de plus en plus souvent leurs problèmes au niveau régional, en regroupant leurs forces et en se concertant.

La coopération transfrontalière n'a pas la même intensité que la coopération intercantonale, et ce principalement pour deux raisons: premièrement, notre canton ne partage pas de frontière commune avec un pays étranger; deuxièmement, dans un Etat fédéral tel que la Suisse, il est logique qu'un canton collabore plus étroitement avec la Confédération et les autres cantons qu'avec des partenaires étrangers. Malgré tout, il serait erroné de sous-estimer l'importance de la coopération transfrontalière car celle-ci a connu, à Fribourg comme dans la plupart des cantons, un certain regain d'activité après le refus de l'EEE en décembre 1992. Pour sa part, la Confédération soutient les cantons dans leurs efforts de coopération transfrontalière. Ce faisant, elle tient compte des rapports d'équilibre entre eux, notamment entre cantons fronta-

liers et cantons non frontaliers. Les compétences cantonales en matière de coopération internationale sont limitées par les articles 9 et 10 Cst. féd. Cependant, le Conseil fédéral interprète ces dispositions de façon libérale. Ainsi, les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines relevant de leur compétence. La coopération transfrontalière revêt les formes les plus diverses: elle va des contacts informels à des droits et obligations régis par un traité, en passant par la coopération au sein d'institutions communes, entre collectivités publiques et organisations privées.

Les instruments de coopération transfrontalière dont dispose le canton de Fribourg sont assez variés. Parmi les plus importants, on signalera l'Association transfrontalière universitaire, qui groupe six hautes écoles en Suisse et douze universités françaises de la région Rhône-Alpes. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, on mentionnera également la convention de coopération transfrontalière entre, d'une part, les universités françaises de Bourgogne et de Franche-Comté et, d'autre part, les universités suisses de Fribourg, Lausanne et Neuchâtel. Le Conseil d'Etat s'est également appliqué à renforcer sa présence active au sein de l'Assemblée des régions d'Europe, du Conseil du Léman et des organes mis en place dans le cadre de la Conférence sur la protection des Alpes. En outre, sur le plan économique, plusieurs déclarations d'intention ont été signées avec des régions étrangères. Pour coordonner ses activités de coopération transfrontalière, le canton de Fribourg utilise un organe prévu à cet effet et dont il est membre associé, soit le Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France, qui réunit les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Berne, Genève, Jura, Neuchâtel, Soleure, Vaud et Valais; la coordination s'effectue également par le biais de la conférence des chefs de départements cantonaux, ou encore par celui de la Conférence des Gouvernements de la Suisse occidentale.

## 2.4 Synthèse

Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement que la notion de souveraineté cantonale a subi des transformations majeures depuis le milieu du siècle passé, date à laquelle la Constitution fribourgeoise actuellement en vigueur a été adoptée. Une révision totale devra impérativement tenir compte de cette évolution et chercher à la refléter au mieux, tout en balisant le terrain pour les développements futurs, en particulier pour ce qui est de la coopération intercantonale et transfrontalière. Le canton de Fribourg aura donc la possibilité de préciser les contours de sa «souveraineté» et, d'une certaine manière, de montrer la direction qu'il entend suivre à l'avenir dans ce domaine. Il ne faut cependant pas perdre de vue que, en raison de la construction progressive de l'Etat fédéral, de l'imbrication croissante des relations internationales et du développement accru des rapports intercantonaux et même interrégionaux, notre canton ne pourra pas adopter de solution entièrement originale: il devra avant tout intégrer ces réalités, en particulier celle de l'ouverture de notre canton, lorsqu'il tracera les contours de sa «souveraineté» dans la nouvelle constitution.

## 3. Défauts d'ordre formel

### 3.1 En général

La Constitution de 1857, qui compte 86 articles, a subi près de quarante révisions partielles jusqu'en 1998, de sorte que seuls 41 articles reflètent encore le texte origi-



nal: les 45 autres ont en effet tous été révisés. Ces nombreuses révisions ont abouti à l'insertion de nouvelles dispositions, désignées par les mots latins «bis», «ter», etc. Ces nouvelles dispositions allongent parfois considérablement certains chapitres de la Constitution de 1857: ainsi les articles 28<sup>bis</sup> à 28<sup>quater</sup>, consacrés au référendum et introduits en 1921, constituent-ils désormais une part importante du titre III. Les révisions partielles ont aussi eu pour conséquence que de nombreux articles ont tout simplement disparu, à l'image des articles 66 à 75 qui furent abrogés en bloc en 1921. Enfin, les révisions partielles ont souvent consisté à modifier la teneur de dispositions existantes, la même disposition étant parfois révisée à plusieurs reprises.

### 3.2 Systématique

Il n'est pas étonnant qu'après tant de révisions partielles, la systématique de la Constitution de 1857 ait passablement souffert. Celle-ci a donc indéniablement beaucoup perdu en unité et en cohérence, deux éléments pourtant indispensables à sa fonction d'intégration et à sa fonction directrice. Ainsi, le citoyen qui souhaite avoir un aperçu de ses droits devra passer en revue le titre I consacré aux principes et garanties. Il ne trouvera cependant qu'une liste largement incomplète de ses droits, liste d'ailleurs entrecoupée de dispositions très diverses posant, par exemple, le principe de la responsabilité de l'Etat (art. 14<sup>bis</sup>), ou encore les principes du régime financier (art. 15). Il en va de même pour celui qui, chargé d'une fonction publique, désire connaître les tâches incombant à l'Etat et aux communes: il ne trouvera aucune liste énonçant les tâches de l'Etat dans la Constitution de 1857, hormis deux dispositions ponctuelles sur l'instruction publique (art. 19) et sur les langues (art. 21). Devant tant de difficultés, le lecteur sera rapidement contraint, pour en savoir plus, de se tourner non seulement vers la législation, mais aussi vers la jurisprudence et la doctrine, avec toute la difficulté et les incertitudes que ce genre de recherches comporte.

### 3.3 Langue

Malgré les nombreuses révisions partielles qu'elle a subies au fil du temps, la Constitution de 1857 est l'expression du siècle dernier et en parle encore la langue. De nombreux termes utilisés ne peuvent plus être compris que par des spécialistes. A titre d'exemples, on peut citer l'article 13 qui parle de «cens perpétuel et non rachetable» et l'article 14 qui recourt aux expressions de «majorats», de «substitutions» et de «fidéicommiss de famille». Ces notions faisaient allusion à certaines formes de privilèges qui étaient encore d'actualité au sortir de l'Ancien Régime, soit au début du 19<sup>e</sup> siècle, mais qui ont complètement disparu depuis lors. D'autres expressions, que chacun peut comprendre, doivent cependant aussi être adaptées à la situation actuelle en raison des changements intervenus. Ainsi en va-t-il de la notion «d'assemblées politiques et électorales» (art. 28 al. 1 et 29 al. 1), qui fait plus penser à un mode de scrutin public, tel qu'il existait jusqu'en 1856, qu'à un scrutin secret tel que nous le connaissons depuis 1857. La possibilité d'exercer les droits politiques par correspondance rend également dépassée la notion d'«assemblée». De même, la liberté de «commerce et d'industrie» (art. 11), terme qui convenait parfaitement dans une société agricole en voie d'industrialisation, reflète insuffisamment l'importance prise par le secteur des services durant la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle. La notion de «démocratie représentative» (art. 1

al. 4) est elle aussi largement dépassée compte tenu du développement des droits populaires depuis la fin du siècle passé, de sorte que nous connaissons aujourd'hui un système de démocratie semi-directe. Enfin, la Constitution de 1857 recourt parfois à des termes dont le sens n'est pas partout le même, à l'image du mot «citoyens»: aux articles 4, 9 et 19 al. 4, «citoyens» est synonyme de «toute personne», alors qu'aux articles 28<sup>bis</sup> et 28<sup>ter</sup>, l'acception du mot «citoyens» est plus étroite puisque seules les personnes titulaires des droits politiques sont visées. Au vu de ces quelques exemples, il est aisé de constater que le texte a perdu de sa clarté et de sa cohérence, ce qui est notamment dû au fait que le langage utilisé dans les articles révisés est plus moderne que celui du texte initial. Par conséquent, la teneur et l'emplacement d'une norme n'ont souvent plus qu'une signification restreinte.

### 3.4 Densité normative

Outre les défauts relevant de la systématique et de la langue, on peut également mentionner ceux qui relèvent de la densité normative. Le texte de la Constitution actuellement en vigueur ayant été établi à diverses époques, marquées par des conditions politiques et des besoins de réglementations différents, il en est résulté que notre loi fondamentale contient côte à côte des normes toutes générales ou au contraire détaillées, importantes ou banales, essentielles ou secondaires. Tout cela rend plus difficile la lecture et la compréhension du texte et en affaiblit la force d'expression. On notera par exemple que la Constitution de 1857, dans son titre V consacré aux communes, ne contient que deux articles sommaires qui posent le principe de la haute surveillance de l'Etat et qui, pour tout ce qui a trait à l'organisation des communes, se contentent d'un renvoi à la loi. La Constitution de 1857 contient aussi des normes qui ne sont pas dignes d'y figurer et qui, compte tenu de leur importance et de leur portée juridique, auraient dû être adoptées au niveau de la loi ou même de l'ordonnance. On peut à cet égard citer l'article 35, qui interdit aux fonctionnaires d'accepter d'une puissance étrangère un titre, une décoration, une pension et même un présent sans l'autorisation du Grand Conseil. On peut également mentionner la longue liste d'incompatibilités figurant à l'article 33. A l'inverse, des normes qui, de l'avis général, ont matériellement qualité de norme constitutionnelle (*Verfassungswürde*) ne figurent qu'au niveau de la loi ou de l'ordonnance et sont absentes de notre charte fondamentale: on signalera, parmi de nombreux exemples, le droit d'être entendu, qui est concrétisé aux articles 57 à 65 CPJA et 42 à 44 CPP, la liberté de vote, prévue à l'article 27 LEDP, le principe de la légalité en matière de dépenses et de recettes, expressément énoncé à l'article 4 LFE, ou encore la souveraineté fiscale des Eglises reconnues de droit public, garantie à l'article 12 LEE. Les causes de ces imperfections sont multiples: certains articles trop détaillés sont le résultat de vieilles batailles politiques ou de conflits d'intérêts dépassés depuis longtemps, voire le fruit d'une certaine difficulté à se limiter à l'essentiel. Les articles trop sommaires qui se contentent d'un renvoi à la législation pour des questions importantes indiquent parfois qu'un consensus politique n'a pas pu être trouvé à l'époque. Quant aux normes qui sont matériellement de rang constitutionnel mais qui ne figurent pas dans la Constitution de 1857, cela s'explique notamment par le fait que, jusqu'en 1979, la procédure de révision partielle était particulièrement lourde puisqu'elle nécessitait deux votations, l'une sur le principe et l'autre sur le texte de l'article révisé, de sorte que l'on préférait souvent se conten-

ter de ne modifier que la loi lorsque la modification n'était pas contraire à la Constitution de 1857.

Le cumul de ces défauts d'ordre formel a des conséquences moins anodines qu'il n'y paraît: à force de procéder par retouches successives pour essayer de maintenir l'édifice en bon état, la Constitution de 1857, un peu comme une façade qui aurait été ravalée plusieurs fois avec des crépis de couleurs différentes, est devenue une mosaïque sans véritable unité. Cela a logiquement conduit à un affaiblissement progressif de notre charte fondamentale dans son rôle de guide de l'action de l'Etat.

#### 4. Autres motifs

##### 4.1 Les interventions parlementaires et les engagements pris par le Conseil d'Etat

Si l'on tente de retracer les différentes étapes du processus de révision totale de la Constitution de 1857, il convient de remonter jusqu'en 1968. C'est en effet cette année-là que le député Bruno Fasel déposait une motion demandant au Conseil d'Etat de bien vouloir examiner l'opportunité d'une révision totale de la Constitution de 1857 et d'en organiser, le cas échéant, les travaux préparatoires (BGC 1968 p. 688). Acceptée par le Grand Conseil, cette motion conduisit le gouvernement à constituer une commission consultative. Celle-ci conclut, dans un rapport daté d'avril 1975, à la nécessité de rajeunir la Constitution de 1857, mais par la voie de révisions partielles successives. Le Conseil d'Etat avait fait siennes les conclusions de ce rapport. A la suite de celui-ci, plusieurs révisions partielles furent décidées, parmi lesquelles l'introduction de la juridiction administrative, la simplification de la procédure de révision partielle de la constitution, la redéfinition des rapports entre les Eglises et l'Etat, ou encore l'adoption de nouvelles conditions de mise en œuvre du référendum financier.

La question de la révision totale est revenue sur le devant de la scène en 1987 grâce à une motion John Clerc demandant que la révision totale de la Constitution de 1857 soit décrétée (BGC 1987 p. 1207). Dans sa réponse au motionnaire, le Conseil d'Etat relevait que de nombreuses révisions partielles importantes avaient déjà été achevées depuis 1968, soit depuis le dépôt de la motion Bruno Fasel. Sur la base d'une consultation menée auprès des partis politiques, de la Conférence des préfets et de l'Association des communes fribourgeoises, le gouvernement notait aussi «une absence significative de volonté politique en faveur d'une révision totale», de sorte qu'il proposa finalement de rejeter la motion John Clerc et de procéder, pendant quelques années encore, à des révisions constitutionnelles partielles successives (BGC 1988 p. 1787s.). Au vote, le Grand Conseil suivait la position du gouvernement et refusait la motion par 59 voix contre 36 (BGC 1989 p. 489).

La prochaine étape qui mérite d'être signalée est le programme gouvernemental élaboré par le Conseil d'Etat pour la législature 1992-1996 (BGC 1992 p. 1187-1224) et transmis au Grand Conseil le 18 août 1992: dans un point cinq consacré aux réformes institutionnelles, le gouvernement lançait la révision totale de la Constitution de 1857 en affirmant «qu'à l'exemple d'autres cantons, le temps est venu de mettre sur le métier la constitution fribourgeoise de l'an 2000 qui doit naître d'une nouvelle réflexion sur le rôle de l'Etat cantonal». Ce programme gouvernemental ne contenait cependant aucune ébauche de calendrier pour la révision à entreprendre. On rappellera que le programme gouvernemental constitue une

déclaration d'intention de nature politique qui ne crée aucune obligation au sens juridique du terme, pas plus qu'il ne lie le Grand Conseil qui se borne à en prendre acte après en avoir débattu.

Peu après la publication du programme gouvernemental 1992-1996, le Grand Conseil a accepté, en date du 12 novembre 1992 et par 93 voix sans opposition, la motion Jean-Luc Piller tendant à la révision totale de la Constitution de 1857 (BGC 1992 p. 2572). Dans sa réponse au motionnaire (BGC 1992 p. 2470ss), le Conseil d'Etat s'était cette fois déclaré favorable à la révision totale et avait, en conséquence, proposé l'acceptation de la motion. Il s'était dès lors engagé à soumettre au Grand Conseil un projet de décret portant sur le principe de la révision, projet accompagné d'un message exposant les motifs justifiant la révision, les modalités de celle-ci, les formes de participation des citoyennes et des citoyens, le calendrier, le coût de l'opération et les moyens à mettre en œuvre. Simultanément, le Conseil d'Etat relevait qu'en raison, notamment, de la complexité de la procédure de révision totale, on ne devait pas exclure que le délai réglementaire d'une année pour saisir le Grand Conseil puisse ne pas être respecté.

Au mois de septembre 1994, le Conseil d'Etat présentait au parlement son rapport de mi-législature sur le programme gouvernemental 1992-1996: à propos de la révision totale de la Constitution de 1857, le gouvernement expliquait que, sans remettre en question la nécessité d'adopter une nouvelle constitution moderne, la priorité devait être donnée à d'autres travaux législatifs et qu'il y avait également lieu de prendre en compte l'évolution des travaux relatifs à la révision totale de la Constitution fédérale (BGC 1994 p. 2371 s.).

Dans un rapport adressé au Grand Conseil le 24 octobre 1995 (BGC 1996 p. 154-192, 3504-3566), le Conseil d'Etat a annoncé qu'il allait entreprendre des réformes administratives et structurelles dans les domaines de la nouvelle gestion publique, de l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, du statut de la fonction publique, de la politique de subventionnement. Le Conseil d'Etat a par la suite ajouté un cinquième domaine, de nature institutionnelle, englobant la révision totale de la Constitution de 1857 et la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, de sorte que les travaux de réforme furent structurés en cinq ensembles de projets. Le projet de réforme de la Constitution de 1857 aura bien évidemment des liens avec l'ensemble des autres projets, qu'il s'agira de coordonner au mieux en tenant compte de leur état d'avancement différent.

Dans son programme gouvernemental élaboré pour la législature 1997-2001 et transmis au Grand Conseil le 19 août 1997, le Conseil d'Etat a précisé ses intentions sur les réformes institutionnelles et administratives qui figurent dans le chapitre consacré aux objectifs et aux actions. Il a rappelé que «l'important développement qu'ont connu les activités de l'Etat au cours des dernières décennies s'est fait dans le cadre des structures existantes, héritées du siècle passé. L'organisation et les méthodes de travail de l'administration ont certes beaucoup évolué, mais aucune réflexion d'ensemble, portant aussi bien sur le cadre institutionnel que sur le mode de gestion, n'a été entreprise. Or, au seuil du troisième millénaire et en une période où l'évolution de la société connaît une nouvelle accélération, une réforme en profondeur de l'Etat, de ses institutions et de son administration est devenue nécessaire». La révision totale de la Constitution de 1857 fait donc partie intégrante de ce train de réformes institutionnelles et administratives, dont elle constitue en quelque

sorte le complément architectural. Pour chacun des projets constitués en cinq ensembles, la direction est assurée par un comité de pilotage. La direction générale des réformes est assurée par le Conseil d'Etat, secondé dans cette tâche par un comité de coordination.

Les travaux préparatoires relatifs à la révision totale de la Constitution de 1857 ont été menés par un comité de pilotage assisté d'un comité de projet. Ont ainsi participé auxdits travaux les personnes suivantes:

M. Pascal Corminbœuf, Conseiller d'Etat-Directeur de l'intérieur et de l'agriculture, président

M. Augustin Macheret, Conseiller d'Etat-Directeur de l'instruction publique et des affaires culturelles, vice-président

M. Peter Hänni, Professeur à l'Université, vice-directeur de l'Institut du fédéralisme

M. Claude Yerly, Secrétaire général de la Direction de l'intérieur et de l'agriculture

M. Gérald Mutrux, Chef de service du Département des communes

M. Denis Loertscher, Chef de l'Office de législation

M. Alain Chablais, Conseiller juridique rattaché au projet

M. Marc Bugnon, Conseiller juridique auprès de la Direction de l'intérieur et de l'agriculture

M. Jean-Marc Schwab, Chef du projet «Nouvelle gestion publique»

Le programme gouvernemental 1997-2001 a posé comme objectif, pour la législature, l'achèvement de la première étape de la révision totale de la Constitution de 1857, laquelle étape comprend la question de principe (révision totale: oui ou non) et la désignation de l'organe compétent pour procéder à la révision. Lors des débats parlementaires relatifs au programme gouvernemental, le Conseil d'Etat s'est montré plus ambitieux encore puisqu'il a annoncé qu'il avait prévu de poser au parlement et ensuite au peuple la question de principe en l'an 1999 ou en l'an 2000 (BGC 1997 p. 815). Le 16 septembre 1997, le Grand Conseil a pris acte, après en avoir débattu, du programme gouvernemental (BGC 1997 p. 818).

Au cours de ces dernières années, plusieurs interventions parlementaires, qu'il s'agisse de motions ou de postulats, ont porté sur des questions ponctuelles relevant du droit constitutionnel. Pour le traitement de certaines de ces interventions, à l'image du postulat Charly Haenni/Jean-Paul Glasson sur le nombre de députés (BGC 1997 p. 833), de la motion Jean-Marc Sallin – transformée en postulat – relative à la promotion et au renforcement de la famille dans l'activité de l'Etat (BGC 1996 p. 474), ou encore du postulat André Ntashamaje relatif à la création d'un conseil des Anciens (BGC 1998 p. 268, 294; la réponse du Conseil d'Etat n'est pas encore publiée au BGC), le Conseil d'Etat s'est engagé à agir dans le cadre de la révision totale de la Constitution de 1857. Pour d'autres, il ne s'est pas expressément référé au processus de révision totale. Il est toutefois imaginable que le traitement de ces interventions-ci intervienne aussi dans le cadre de la réflexion globale inhérente au processus de révision totale, même si leur réalisation n'implique pas nécessairement la modification de dispositions de la Constitution de 1857. Parmi ces interventions, il convient de mentionner la motion – transformée en postulat – Louis-Marc Perroud tendant à la désignation des magistrats professionnels par le Grand Conseil (BGC 1997 p. 947; BGC 1998 p. 163 et 265-268), la motion – transformée en postulat – Michel Buchmann/Charly Haenni relative à la décentralisation de l'administration cantonale (BGC 1997 p. 837; BGC 1998 p. 159s. et 231s.) ainsi que

le postulat Georges Godel relatif à la répartition des services de l'Etat dans les sept districts (BGC 1998 p. 159s. et 231s.), ou encore le postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher sur l'organisation de sessions cantonales de la jeunesse (non encore publié au BGC).

#### 4.2 Les expériences cantonales et fédérale

Durant les vingt dernières années, plusieurs cantons ont procédé avec succès à une révision totale – tant matérielle que formelle – de leur constitution. Outre le cas un peu particulier du Jura, qui a adopté une constitution en 1977 pour pouvoir entrer en souveraineté, il s'agit des cantons d'Argovie (1980), de Bâle-Campagne (1984), de Soleure (1986), de Thurgovie (1987), de Glaris (1988), de Berne (1993), d'Appenzell Rhodes-Extérieures (1995) et du Tessin (1997). Ces neuf révisions totales menées récemment ont, le plus souvent, consisté à procéder à une refonte générale de la forme, de la systématique et de la rédaction, à établir un véritable catalogue des droits fondamentaux, parfois suivi d'une liste de devoirs et/ou d'une liste de buts sociaux, à préciser les tâches de l'Etat, à redéfinir les droits politiques, à présenter clairement l'organisation des autorités, à ancrer le régime financier, à inscrire le statut, la structure territoriale, l'organisation et l'autonomie des communes et enfin à poser les principes des relations Eglises-Etat. Ces révisions totales ont également permis de revaloriser l'identité cantonale et de concourir – même modestement – au renforcement du civisme des citoyennes et des citoyens en leur montrant ce qu'était devenu réellement le canton dans lequel ils vivaient.

En regard de ces neuf révisions totales menées avec succès jusqu'à leur terme, il est intéressant de constater que la liste des échecs est beaucoup moins longue. Sans prétendre à l'exhaustivité, on relèvera ainsi que les citoyennes et les citoyens de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont rejeté, en 1969, un projet de nouvelle constitution pour un canton de Bâle unifié. En avril 1997, le Grand Conseil de Bâle-Ville a décidé de renvoyer au Conseil d'Etat un nouveau projet tendant à engager la révision totale. Dans le canton d'Argovie, un premier projet de constitution avait été rejeté par le souverain en 1979 avant que le texte actuellement en vigueur ne soit adopté un an plus tard. En juin 1997, le Grand Conseil lucernois a rejeté, contre l'avis du Conseil d'Etat, un projet tendant à engager la révision totale de la constitution. En octobre 1997, le Grand Conseil valaisan a rejeté une motion demandant une révision totale. Il semble dès lors que, malgré quelques échecs isolés ou quelques difficultés procédurales, les tentatives de révisions constitutionnelles cantonales connaissent le plus souvent une issue réjouissante.

Si l'on se penche sur l'histoire des révisions constitutionnelles cantonales, on constate que la révision totale purement formelle, soit celle qui consiste à procéder à une révision strictement rédactionnelle améliorant la systématique, supprimant les dispositions désuètes mais excluant tout changement de fond, n'a guère été suivie: dans un passé relativement récent, seul Genève, en 1958, a suivi cette voie. Quant au Tessin, il a bien procédé à une telle révision en 1967, mais cela ne l'a pas dispensé d'entreprendre une révision matérielle totale en 1997. Un petit groupe de cantons a choisi quant à lui d'effectuer une révision totale reprenant pour l'essentiel, à l'exception de quelques légères innovations, le droit en vigueur: il s'agit de Nidwald (1965), d'Obwald (1968) et d'Uri (1984). La solution consistant à renoncer à procéder à une révision totale pour recourir à une succession de révisions

partielles en fonction des besoins n'a, elle aussi, guère été suivie: seuls Schwyz, Appenzell Rhodes-Intérieures, Zoug, le Valais et Genève semblent encore partisans de cette voie. Enfin, on notera qu'une série de cantons sont actuellement engagés, parfois depuis plusieurs années, dans un processus de révision totale de leur constitution: ce sont les cantons des Grisons, de Saint-Gall, de Zurich, de Neuchâtel, de Schaffhouse, de Bâle-Ville et de Vaud. Dans ce dernier canton, le peuple a récemment décidé d'engager le processus de révision totale et d'en confier la tâche à une Constituante. Le degré d'avancement des travaux et surtout la procédure choisie pour préparer un projet, puis le faire adopter, divergent sensiblement d'un canton à l'autre.

De son côté, la Confédération a elle aussi avancé sur la voie de la révision totale, dont le processus avait débuté en 1966. Après de longs travaux préparatoires qui ont abouti à un premier projet en 1977, puis à un essai de modèle élaboré en 1985 par le Département fédéral de justice et police, l'Assemblée fédérale a décrété la révision totale de la Constitution fédérale en 1987 et chargé le Conseil fédéral de mettre à jour le droit constitutionnel en vigueur. En 1994, le parlement décida d'accélérer les travaux en demandant que la mise à jour soit achevée en 1998 pour marquer le cent cinquantième anniversaire de la naissance de l'Etat fédéral. Le Conseil fédéral décida de présenter au parlement, en même temps qu'un projet de mise à jour, un train de réformes concernant les droits populaires et un autre concernant la justice, les trois «paquets» faisant l'objet d'autant d'arrêtés et de votations distinctes. Les délibérations suivent actuellement leur cours au parlement, lequel devrait être en mesure, conformément au calendrier prévu, d'adopter en 1998 le projet de nouvelle constitution mise à jour, voire également le train de réformes consacrées à la justice.

Compte tenu des orientations et des décisions déjà prises par les autorités fribourgeoises, mais aussi au vu des efforts entrepris avec succès par de nombreux cantons ainsi que des développements qui se sont produits récemment au niveau fédéral, le moment est désormais venu, pour notre canton, de se lancer à son tour dans une révision totale de sa charte fondamentale. Ajoutés au décalage entre la norme et la réalité (cf. ch. 1), à l'évolution de la souveraineté (cf. ch. 2) et aux arguments d'ordre formel (cf. ch. 3), les différents motifs présentés ci-dessus plaident nettement en faveur d'une réforme complète, tant matérielle que formelle.

### 5. Avantages d'une révision totale

A l'option de la révision totale, on oppose parfois celle qui consiste à recourir à plusieurs révisions partielles successives qui conduiraient, au prix d'efforts moins dispendieux, à un résultat presque comparable. Certains affirment qu'en jetant un coup d'œil à l'histoire, on s'aperçoit que les révisions totales interviennent en période de crise profonde, politique ou même militaire. En dehors de ces périodes, le fait de mener une procédure de révision totale aurait le désavantage de mobiliser des énergies et des moyens importants, qui devraient être utilisées pour régler des problèmes plus urgents auxquels les gens ou les autorités sont quotidiennement confrontés. De plus, une révision totale, dans la mesure où elle serait porteuse de véritables réformes dans plusieurs domaines, risquerait fort d'aboutir à une addition d'oppositions sectorielles mettant finalement en péril le projet dans son ensemble. En se contentant de procéder

à des retouches cosmétiques, une révision totale éviterait certes ce risque mais ne présenterait alors plus guère d'intérêt.

Ces considérations méritent d'être sérieusement nuancées. S'il est vrai que nombre de révisions totales ont été entreprises en période de crise de grande ampleur ou suite à des bouleversements politiques ou militaires, à l'image des constitutions allemande (1949), française (1958), autrichienne (1920) et même des différentes constitutions fribourgeoises (1803, 1814, 1831, 1848 et 1857), il ne s'agit pas d'une constante: les expériences faites par des Etats tels que le Danemark (1953) ou les Pays-Bas (1983), mais aussi par les cantons d'Argovie (1980), de Bâle-Campagne (1984), de Soleure (1986), de Thurgovie (1987), de Glaris (1988), de Berne (1993), d'Appenzell Rhodes-Extérieures (1995) ou du Tessin (1997) sont là pour démontrer le contraire, même s'il est vrai que notre pays et notre continent vivent une mutation économique et sociale sans précédent depuis la révolution industrielle du 19<sup>e</sup> siècle. Or, ces révisions cantonales ont en général été menées dans des délais raisonnables et n'ont jamais mobilisé des ressources telles que l'Etat n'aurait plus été en mesure de s'attaquer aux grands problèmes du moment. Elles ont en revanche souvent permis de redonner un certain élan à la politique cantonale et ont eu le mérite de sensibiliser les citoyennes et les citoyens et d'éveiller leur intérêt pour le fonctionnement et les fondements de l'Etat. Pour le surplus, on relèvera que les constitutions qui sont le produit d'une période de crise ne sont pas forcément les meilleures, car elles ne sont pas empreintes de toute la sérénité nécessaire.

Quant à l'argument selon lequel une révision totale porteuse de nombreuses réformes est politiquement trop risquée en raison d'un cumul probable des différentes oppositions, il doit également être relativisé. S'il est vrai qu'au niveau fédéral, il est très difficile de réaliser une révision totale – matérielle et formelle – en une seule étape, ce qui a amené le Conseil fédéral à recourir à un processus «ouvert» où les domaines de réforme font l'objet de propositions séparées et d'arrêtés distincts, tel n'est pas le cas au niveau cantonal où le consensus demeure malgré tout plus facile à réunir. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs déjà eu l'occasion de s'exprimer contre une révision totale «par chapitres» (BGC 1992 p. 2472). Les neuf exemples récents de révisions totales cantonales menées avec succès sont également là pour démontrer qu'une révision totale en une seule étape est possible. Même des réformes politiquement très contestées, ou pour lesquelles un consensus satisfaisant ne peut pas être trouvé par l'organe constituant, peuvent être intégrées dans un projet de nouvelle constitution grâce à la méthode des variantes (cf. chapitre VIII), que la Confédération et plusieurs cantons ont mis en place depuis quelques années.

Enfin, vu les nombreuses carences affectant la forme et le fond de la Constitution de 1857, on ne peut nier que les nombreuses révisions partielles qui seraient nécessaires ne permettraient plus, à elles seules, de recréer la cohérence de notre loi fondamentale et de la rendre plus proche des citoyennes et des citoyens (cf. aussi chapitre VIII ch. 1). Il est temps de transmettre aux générations actuelles et futures une image rajeunie, moderne et ouverte de notre canton, tel qu'il a été façonné au cours de l'histoire et tel qu'il est appelé à évoluer dans le futur. Or, seule une révision totale peut nous permettre de réaménager les fondements de notre Etat.

## IV. Organe chargé de l'élaboration du projet de nouvelle constitution

### 1. En général

Avant d'esquisser le contenu envisageable d'une nouvelle constitution, il y a lieu d'aborder la question de l'organe auquel sera confié la tâche d'élaborer le texte normatif proprement dit. Cette question mérite un examen approfondi, car elle influencera de manière déterminante le déroulement des travaux préparatoires.

Selon l'article 80 al. 1 et 2 Cst., lorsque la révision totale est demandée, la question de principe de la révision est soumise au peuple, qui est également appelé à dire s'il veut que la révision totale soit faite par une Constituante élue spécialement à cet effet ou par le Grand Conseil (al. 1). La Constituante est élue pour cinq ans de la même manière que le Grand Conseil. Il n'y a pas d'incompatibilité (al. 2).

### 2. La Constituante

La Constituante est régie par l'article 80 al. 2 Cst. précité, ainsi que par des dispositions de rang légal: l'article 230a, ainsi que, par renvoi de celui-ci, les articles 206 al. 3 et 4 et 206a LEDP. En l'état actuel de la législation, la Constituante est, d'un point de vue organique, une institution assez proche du Grand Conseil. Elle partage avec celui-ci les caractéristiques suivantes:

- elle est composée de 130 membres (art. 206a al. 2 LEDP);
- les sièges doivent faire l'objet d'une répartition entre les cercles électoraux (art. 76 LEDP, applicable par le renvoi de l'art. 80 al. 2 Cst.);
- l'élection des membres a lieu au scrutin de liste, selon le système de la représentation proportionnelle (art. 80 LEDP, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 2 Cst.);
- la durée du mandat de la Constituante est de cinq ans (art. 80 al. 2 Cst.).

En revanche, on relèvera qu'une fois élue, la Constituante s'organise par elle-même et se donne son propre règlement (art. 206a al. 2 LEDP). De plus, contrairement au Grand Conseil, il n'y a aucune incompatibilité entre la qualité de membre de la Constituante et un autre mandat ou une autre fonction. Ainsi tout citoyen, quelle que soit la fonction qu'il détienne, quel que soit le Pouvoir auquel il appartienne, peut être élu membre de la Constituante.

### 3. Arguments en présence

Il convient de présenter de manière sommaire les motifs qui militent en faveur de chacun des deux organes auquel le souverain pourra confier la tâche d'élaborer le projet de nouvelle constitution.

#### 3.1 Arguments en faveur de la Constituante

On peut d'abord estimer que la Constituante est un organe plus neutre parce que moins politisé, en principe, que le Grand Conseil. En effet, bien que le mode électoral soit le même que pour l'élection du Grand Conseil, on peut imaginer que les électeurs permettront à des personnes non issues du sérail politique de prendre part aux travaux de révision constitutionnelle.

La Constituante pourrait accueillir des personnes spécifiquement intéressées et motivées par les travaux de révision de la Constitution de 1857. Par rapport au Grand Conseil, cela permettrait d'élargir le cercle des personnes

susceptibles d'y prendre part. Le fait qu'il n'y ait pas d'incompatibilité, comme cela a été mentionné plus haut, permettrait en outre à des personnes qui ne peuvent siéger au Grand Conseil de prendre part aux débats de la Constituante (magistrats de l'ordre judiciaire, membres du Conseil d'Etat, fonctionnaires, notamment).

Une Constituante n'est pas confrontée aux tracas politiques «quotidiens». Cette distance par rapport aux questions politiques du moment peut lui donner une vision plus large, plus ouverte, voire plus ambitieuse des problèmes fondamentaux de notre société.

Les travaux de révision constitueront à n'en pas douter une tâche extrêmement absorbante et requérant un important investissement en temps. Les candidats à l'élection à la Constituante seront conscients de l'ampleur de la tâche qui les attendra et devront donc assurer une disponibilité accrue. En revanche, on sait qu'aujourd'hui déjà les députés au Grand Conseil sont surchargés. Confier au Grand Conseil la tâche de la révision contribuerait à l'engorger encore davantage. Le rythme des travaux de révision pourrait en souffrir. Multiplier les sessions extraordinaires du Grand Conseil n'irait d'ailleurs pas sans poser des difficultés à nombre de parlementaires.

La Constituante s'organise par elle-même et se donne son propre règlement. Cela lui offre la possibilité de se doter de règles plus souples, éventuellement plus appropriées aux travaux spécifiquement constitutionnels que la loi portant règlement du Grand Conseil.

La Constituante pourrait, une fois en mesure de fonctionner, achever ses travaux dans des délais plus brefs que le Grand Conseil, dans la mesure où elle peut établir son propre calendrier et son rythme de travail en toute indépendance.

L'élection de la Constituante, en particulier la campagne électorale qui la précéderait, pourrait être une bonne occasion de rendre le public conscient de l'importance et de l'intérêt que représente la révision totale.

#### 3.2 Arguments en faveur du Grand Conseil

Le Grand Conseil est formé de personnes au fait des problèmes politiques, problèmes auxquels il pourrait être apporté une solution dans le cadre d'une révision constitutionnelle. Il est bien évident que les auteurs de la révision ne sauraient s'affranchir des réalités politiques actuelles. Il est vrai néanmoins que les députés au Grand Conseil peuvent être élus membres de la Constituante. Les députés au Grand Conseil sont rompus aux particularités du travail parlementaire, ce qui permettrait aux travaux de se dérouler dans de meilleures conditions.

On peut se demander si une constituante ne représenterait pas un doublon par rapport au Grand Conseil. De par le mode d'élection de la Constituante, il est en effet vraisemblable qu'elle sera constituée d'un certain nombre de députés.

Confier la tâche de révision au Grand Conseil permettrait d'éviter les coûts d'organisation de l'élection de la Constituante. Les coûts de fonctionnement pourraient également être réduits dans cette option, dans la mesure où les travaux consacrés à la révision totale pourraient se dérouler, au moins partiellement, durant les sessions parlementaires ordinaires. Globalement, en tout cas, il semble que l'option du Grand Conseil serait moins onéreuse.

### 4. Conclusion

Après avoir pesé les avantages et les inconvénients de chacune des deux solutions, le Conseil d'Etat estime que

tant le Grand Conseil qu'une Constituante sont en mesure de mettre sous toit la constitution moderne dont le canton de Fribourg a besoin. Il recommande toutefois de choisir la Constituante, considérant que les motifs invoqués en faveur de la Constituante l'emportent, globalement, sur ceux qui militent en faveur du Grand Conseil. En outre, le fait de confier la révision à une Constituante donnera un côté plus «solennel» à l'événement. En optant pour cette solution, le Conseil d'Etat montre également qu'il prend au sérieux les problèmes liés à la surcharge des députés. Enfin, le choix de la Constituante ne s'inscrirait pas à contre-courant puisqu'en juin et en août 1998, le peuple vaudois, respectivement le parlement zurichois, ont eux aussi décidé de confier à une Constituante les travaux de révision totale de leur constitution.

## V. Proposition de structure pour la nouvelle constitution

### 1. Présentation des dix titres envisageables

La Constitution de 1857 contient sept titres qu'il est nécessaire de reprendre, mais sous une forme nouvelle et actualisée. Il serait en outre souhaitable que la nouvelle constitution ajoute quelques titres, soit que ceux-ci soient véritablement nouveaux, soit qu'ils regroupent et étoffent des dispositions déjà existantes mais insuffisamment mises en valeur du point de vue de la systématique. La nouvelle constitution pourrait ainsi contenir dix titres, qu'il convient d'esquisser brièvement ci-après. Il sied encore de préciser qu'il ne s'agit là que d'un projet de nouvelle structure, susceptible d'être modifié. Un coup d'œil jeté aux différentes constitutions cantonales adoptées ces dernières années démontre toutefois qu'au niveau de la structure, on retrouve en général les mêmes grandes subdivisions, de sorte qu'il n'est guère souhaitable ni même possible de faire preuve d'une grande originalité à ce niveau-là.

Un titre I pourrait être consacré aux principes généraux et énoncer quelques dispositions fondamentales sur l'Etat, la souveraineté, les rapports avec la Confédération et les autres cantons, le territoire, les langues, le droit de cité et les principes de l'activité de l'Etat. Seule une petite partie de ces dispositions figure dans la Constitution de 1857, et encore sont-elles éparpillées dans plusieurs titres.

Un titre II devrait contenir le nouveau catalogue de droits fondamentaux. La Constitution de 1857 contient déjà une liste de droits fondamentaux, mais celle-ci est incomplète. Bien que les droits fondamentaux soient ancrés à la fois dans la Constitution fédérale et dans la Convention européenne des droits de l'homme, un catalogue cantonal garde toute sa raison d'être: en premier lieu, plusieurs libertés publiques n'apparaissent pas du tout dans le texte de l'actuelle Constitution fédérale; en deuxième lieu, une énumération de ces droits est un bon moyen pour l'Etat d'assurer la transparence à l'égard des citoyennes et des citoyens; en troisième lieu enfin, une constitution cantonale peut se permettre d'aller plus loin, en matière de garantie de libertés publiques, que la Constitution fédérale et même introduire de nouveaux droits fondamentaux. Ce titre II pourrait être complété par quelques droits sociaux et par quelques devoirs du citoyen. Il conviendrait également d'énoncer les buts sociaux assignés à l'Etat.

Un titre III, entièrement nouveau, devrait être consacré aux tâches publiques. Il s'agirait d'un catalogue renseignant sur les tâches importantes que l'Etat et – en partie

– les communes assument déjà. Dans la Constitution de 1857, un tel catalogue fait défaut car au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, le constituant partait encore de l'idée que la plupart des tâches publiques étaient assurées par le canton, les compétences fédérales étant encore très ponctuelles. Le fait d'insérer dans la nouvelle constitution un titre groupant les principales tâches de l'Etat permettrait d'illustrer les domaines dans lesquels celui-ci peut encore entreprendre une action propre qui ne consiste pas seulement à mettre en œuvre le droit fédéral. Un tel catalogue de tâches remplirait donc une fonction d'information et viserait aussi un objectif de transparence. De surcroît, il donnerait une légitimité démocratique renforcée aux tâches qui y seraient mentionnées.

Un titre IV devrait regrouper les droits politiques. Il s'agirait, pour l'essentiel, de la reprise du titre consacré actuellement au même sujet. Seraient ainsi énoncées des dispositions concernant la titularité, la liberté de vote, le contenu, les élections, l'initiative populaire, le référendum, voire la participation au processus de formation de l'opinion.

Un titre V instituerait les autorités cantonales: après quelques dispositions générales, il organiserait le Grand Conseil, puis le Conseil d'Etat et l'administration cantonale, enfin les tribunaux. Il s'agirait donc d'une reprise assez fidèle de la structure actuelle du titre consacré aux pouvoirs constitutionnels. Un tel titre, qui détermine et organise l'Etat, est évidemment indispensable dans une nouvelle constitution. Il permet de définir le rôle des autorités et d'éviter un exercice abusif et incontrôlé du pouvoir en garantissant une séparation personnelle, organisationnelle et fonctionnelle des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Un titre VI, entièrement nouveau, pourrait être consacré au régime des finances. Il contiendrait des dispositions relatives aux principes généraux, aux ressources financières, aux impôts, aux principes d'imposition, aux subventions ainsi qu'à la surveillance financière. La Constitution de 1857 ne contient qu'une disposition sommaire sur le thème du régime des finances. En raison de son importance, ce thème mérite d'être élevé au niveau constitutionnel et de ne pas figurer uniquement dans la loi.

Un titre VII devrait définir la structure territoriale du canton. Il devrait aussi aménager le régime des communes et aménager la répartition des compétences entre l'Etat et les communes. Un tel titre est nécessaire dans une constitution cantonale car ce n'est pas au droit fédéral qu'il appartient de structurer le canton en districts, cercles, arrondissements, régions, agglomérations, etc. La Constitution de 1857 opère déjà un tel découpage qu'il conviendra de réexaminer. La structure de ce titre est donc encore incertaine puisqu'elle ne devra empêcher ni un redécoupage des districts, ni la création de nouvelles entités régionales. Dans la partie consacrée aux communes, ce titre pourrait prévoir des dispositions sur le statut, l'autonomie, les tâches, les organes, les droits politiques, les finances et la péréquation financière.

Un titre VIII pourrait régler le statut des Eglises reconnues et des autres communautés religieuses. La Constitution de 1857 contient une seule disposition sur ce thème, intégrée dans un autre titre. Or, la réglementation de base du rapport entre les Eglises et l'Etat, même si elle ne doit pas impérativement faire l'objet d'un titre propre, nous paraît suffisamment importante pour figurer dans une nouvelle constitution. Le titre VIII pourrait dès lors réunir des dispositions sur les Eglises reconnues et sur leur autonomie, sur les paroisses, sur les finances, sur l'appartenance aux Eglises et sur les autres communautés religieuses.

Un titre IX devrait énoncer les règles relatives à la révision de la constitution, qu'il s'agisse d'une révision totale ou d'une révision partielle. La Constitution de 1857 contient déjà un tel titre, qui doit impérativement figurer dans une nouvelle charte fondamentale.

Enfin, un titre X devrait prévoir un certain nombre de dispositions transitoires et finales, à l'image de ce qui avait été fait dans la Constitution de 1857.

## 2. Nécessité de «constitutionnaliser»

La notion de «droit constitutionnel» peut avoir deux acceptions: premièrement, lorsque l'on parle de droit constitutionnel au sens matériel, elle vise l'ensemble des règles fondamentales régissant l'organisation de l'Etat et son fonctionnement; deuxièmement, dans un sens formel, elle vise l'ensemble des règles ayant leur siège dans un texte qu'on appelle la constitution, peu importe que ces règles soient d'une importance fondamentale ou non. Idéalement, le droit constitutionnel matériel devrait coïncider avec le droit constitutionnel formel, en ce sens que la constitution devrait contenir toutes les règles fondamentales de l'Etat et seulement ces règles fondamentales. Dans notre canton, au fil des décennies, le droit constitutionnel matériel a toutefois pris de l'importance sans être systématiquement intégré dans la Constitution de 1857, de sorte celle-ci ne reflète plus suffisamment la «réalité constitutionnelle contemporaine».

La rédaction d'une nouvelle constitution impliquera donc non seulement un travail consistant à formuler de manière plus actuelle de nombreuses dispositions figurant déjà dans la Constitution de 1857; elle consistera aussi à fixer bon nombre de règles jugées suffisamment importantes pour figurer dans une charte fondamentale, mais qui sont tout simplement absentes de la Constitution de 1857. Ces règles peuvent être non écrites, à l'image de certains droits fondamentaux tels que la dignité humaine ou la liberté d'opinion. Le plus souvent, elles sont cependant déjà contenues dans des lois, des décrets ou d'autres actes législatifs infraconstitutionnels. A cet égard, on citera par exemple les règles relatives aux tâches publiques, qui font l'objet d'une législation abondante (transports, communications, eau, énergie, environnement, constructions, santé publique, culture, etc.) et dont les principes mériteraient de figurer au niveau constitutionnel. Il en va de même des règles relatives au régime des finances qui existent déjà dans la loi sur les finances de l'Etat et dans la loi sur les impôts cantonaux. Le fait d'inscrire les grands principes de ces lois dans la nouvelle constitution, c'est-à-dire de procéder à une «constitutionnalisation», ne s'apparenterait donc pas à un bouleversement de la situation actuelle. Pour autant, l'acte de constitutionnalisation ne doit pas être perçu comme étant anodin puisque les règles ainsi consacrées dans la nouvelle constitution acquièrent une protection plus forte, dans la mesure où leur modification ne peut être obtenue que par la voie du référendum obligatoire. Le fait de passer au niveau constitutionnel toutes les règles jugées fondamentales contribuerait enfin à actualiser la constitution et, ainsi, à renforcer sa fonction d'orientation: les acteurs politiques et les citoyennes et les citoyens s'y référeraient plus souvent lorsqu'ils désireraient connaître les règles fondamentales de l'Etat.

## 3. Nécessité de «déconstitutionnaliser»

Par opposition au phénomène de constitutionnalisation (cf. ch. 2), il n'est pas exclu que la rédaction de la nouvelle constitution amène l'organe constituant à «extraire»

certaines règles de la Constitution de 1857 jugées trop peu importantes mais néanmoins dignes de figurer au niveau de la loi ou du décret. On aurait alors affaire à un exercice de «rétrogradation» ou de «déconstitutionnalisation». Ce pourrait être le cas, par exemple, pour l'article 33 de la Constitution de 1857 qui aménage dans le détail une foule d'incompatibilités: celles-ci pourraient être réglées au niveau légal, seules les grandes lignes demeurant dans la nouvelle constitution. Une telle rétrogradation aurait évidemment pour corollaire un certain «affaiblissement» des normes touchées puisqu'elles pourraient ensuite être modifiées sans passer par le référendum obligatoire. Un tel affaiblissement signifie cependant aussi une plus grande flexibilité puisqu'il est alors plus facile, grâce à une procédure moins lourde, d'adapter la règle aux changements futurs.

Il ne faut néanmoins guère se faire d'illusions: la Constitution de 1857, qui est au demeurant assez brève, contient des règles qui sont pour la plupart vraiment fondamentales, c'est-à-dire qui ont matériellement rang constitutionnel. Les règles pouvant être «déconstitutionnalisées» ne seront donc certainement pas très nombreuses. Au vu du développement important du droit constitutionnel matériel durant ces dernières décennies, il n'est donc pas difficile de prévoir que la nouvelle constitution, si elle entend véritablement refléter la réalité constitutionnelle contemporaine, sera sensiblement plus longue que la Constitution de 1857.

## VI. Objectifs et principaux champs d'investigation

### 1. Objectifs

#### 1.1 En général

Les objectifs d'une révision totale peuvent être multiples et d'importance très inégale. Le Conseil d'Etat est dès lors convaincu qu'il convient d'indiquer clairement quels sont les principaux objectifs que devra s'efforcer de poursuivre la révision. La désignation, ci-après, de quelques-uns d'entre eux ne veut cependant pas dire que l'organe constituant s'interdira d'en viser d'autres, mais elle marque une certaine priorité à laquelle il conviendra de se référer lorsqu'il s'agira de discuter, plus concrètement, du contenu de la nouvelle constitution. Enfin, il va de soi que les principaux objectifs énoncés pourront être atteints non seulement par la réécriture du droit existant, mais aussi et surtout par l'adoption d'innovations ponctuelles et/ou de véritables réformes (BGC 1992 p. 2471).

#### 1.2 Fonctionnement des autorités

La nouvelle constitution devra inévitablement chercher à améliorer le fonctionnement des autorités. On voit en effet mal qu'une révision totale fasse l'impasse sur une telle réflexion, lorsqu'on sait que l'organisation du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des tribunaux est largement héritée de la Constitution de 1857 et même de celle de 1848. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire devront dès lors être englobés dans l'analyse destinée à mettre en lumière les améliorations possibles. Sans remettre en cause son statut de parlement de milice, on cherchera ainsi à renforcer l'efficacité du Grand Conseil, en agissant non seulement sur sa composition, mais aussi sur l'organisation de son travail. On examinera ensuite si le Conseil d'Etat, dans son organisation actuelle, est encore en mesure d'assumer pleinement le rôle qui est le sien en cette fin de vingtième siècle. Sur ce point, la révision devra s'efforcer de préserver la capacité d'action du

gouvernement; elle veillera également à le décharger d'une partie de ses lourdes tâches administratives afin de lui permettre de se consacrer davantage à l'analyse, à la réflexion et à la stratégie. Enfin, on n'omettra pas de se pencher sur le pouvoir judiciaire. Il s'agira de s'assurer que les différents tribunaux puissent continuer d'assurer au mieux leurs tâches. L'objectif qui consiste à améliorer le fonctionnement des autorités sera atteint non seulement en se penchant sur chacun des trois pouvoirs pris individuellement, mais aussi, au besoin, en reconsidérant les relations entre eux. A cet égard, on relèvera que ce sont les rapports entre le parlement et le gouvernement qui ont le plus évolué durant ces dernières années, évolution que la révision devra prendre en compte.

### 1.3 Organisation territoriale

Outre le fonctionnement des autorités, la nouvelle constitution aura pour objectif de repenser l'organisation territoriale de notre canton. Là aussi, l'héritage du siècle passé ne doit pas empêcher le constituant d'envisager des réformes destinées à tenir compte de l'évolution qui nous a fait passer d'une société essentiellement agricole à une société postindustrielle moderne où la communication et la mobilité sont essentielles. La réflexion pourra non seulement porter sur le découpage territorial du canton, mais aussi englober les relations entre l'Etat et les communes.

### 1.4 Etat de droit, Etat démocratique et Etat social

La nouvelle constitution visera aussi à renforcer les notions d'Etat de droit, d'Etat démocratique et d'Etat social. Ces notions sont des éléments caractéristiques et traditionnels de notre canton, comme de la Confédération d'ailleurs. Ils ont cependant largement gagné en importance au fil des ans, de sorte qu'il conviendra de mieux les exprimer en les mettant plus clairement en évidence dans la nouvelle constitution, comme l'ont fait tous les cantons qui ont récemment révisé leur charte fondamentale ces dernières années. Le renforcement de l'Etat de droit sera l'occasion d'intégrer un catalogue de droits fondamentaux dans le nouveau texte. Le renforcement de l'Etat démocratique permettra de se pencher sur les droits politiques et de les adapter, le cas échéant en procédant à une extension des instruments existants. Enfin, le renforcement de l'Etat social passera peut-être par l'ancrage de buts, voire de droits sociaux dans la nouvelle constitution.

### 1.5 Société ouverte

Un des objectifs de la révision consistera à porter une attention particulière à la place de certains groupes de personnes dans notre Etat. Il s'agira, en d'autres termes, d'essayer de mieux prendre en compte les aspirations des jeunes, des anciens, des personnes handicapées, voire d'autres groupes de population vulnérables. Dans ce contexte, la réalisation du principe d'égalité entre hommes et femmes revêtira une importance de premier ordre. Plusieurs domaines pourraient être concernés, en particulier celui des droits fondamentaux et des buts sociaux. Quant aux tâches de l'Etat, elles pourraient également intégrer, d'une manière ou d'une autre, la nécessité de mieux prendre en compte ces besoins.

### 1.6 Transparence

Enfin, la révision doit aussi viser un objectif de transparence à l'égard du citoyen: le but est de faire en sorte que chacun puisse, en se référant à la nouvelle constitution, y trouver exposés, le plus clairement possible, les fondements de l'Etat. Cet objectif de transparence découle d'ailleurs en partie des précédents: seul un Etat disposant

d'autorités en mesure de fonctionner, bénéficiant d'une organisation territoriale adaptée aux nécessités du temps et affichant clairement sa dimension démocratique, sociale et d'Etat de droit peut être mieux compris par ses citoyennes et ses citoyens. Il est en effet essentiel que ceux-ci puissent cerner l'organisation de l'Etat et comprendre son action, faute de quoi ils se désintéresseront de son sort. Le simple fait de rédiger et de systématiser une nouvelle charte fondamentale selon la structure présentée plus haut (cf. chapitre V) sera déjà un concours important à la réalisation de cet objectif de transparence.

## 2. Principaux champs d'investigation

### 2.1 En général

Une révision totale présente le grand avantage de permettre de s'attaquer à plusieurs chantiers, de procéder à des changements sur plusieurs points. C'est évidemment la seconde phase du processus, une fois le principe de la révision décrétée, qui sera l'occasion de concrétiser les changements imaginés ou souhaités. Il paraît toutefois difficile de se prononcer sur le principe de la révision sans avoir une idée, même générale, de la direction que pourraient prendre d'éventuelles réformes. Le Conseil d'Etat estime dès lors nécessaire, dans ce message, de présenter les principaux champs d'investigation qui pourront être examinés plus en détail lors de la seconde étape. Cela ne limitera pas la liberté de l'organe choisi pour adopter la nouvelle constitution: celui-ci, à plus forte raison s'il s'agit d'une Constituante, aura tout loisir de creuser dans d'autres domaines, ou encore de ne pas donner suite aux champs d'investigation suggérés ci-après. Le but est uniquement d'ouvrir des pistes de réflexion, de montrer ce que pourrait être la nouvelle constitution. Il n'est donc pas encore question, à ce stade, de solliciter un engagement définitif en faveur des propositions énoncées. En gardant en point de mire les objectifs évoqués plus haut (cf. ch. 1), les champs d'investigation pourraient être les suivants:

### 2.2 Amélioration du fonctionnement des autorités

Plusieurs mesures pourraient d'abord concerner le parlement. Ainsi en irait-il de la question du nombre de députés, dont la réduction devrait être étudiée. Le nombre et le rythme des sessions devraient être réglés au niveau de la loi. Le rôle et le statut des commissions et des groupes, dont la Constitution de 1857 ne souffle mot, pourraient être abordés. La possibilité de prévoir, pour les députés, l'obligation de rendre publics les liens particuliers qui les attachent à des intérêts privés ou publics pourrait être envisagée. On pourrait aussi se pencher sur les incompatibilités qui existent actuellement entre la fonction publique et la charge de député. Au chapitre des rapports entre le législatif et l'exécutif, on pourrait également analyser l'introduction du mandat du Grand Conseil au Conseil d'Etat, comme cela se fait au niveau fédéral (FF 1997 III 296-299, 1329s.). Dans le cadre du réexamen de ces rapports, il conviendrait d'améliorer les mécanismes de participation du Grand Conseil à l'élaboration des concordats intercantonaux et des conventions internationales (cf. aussi ch. 2.4).

D'autres mesures pourraient concerner le gouvernement et l'administration. L'organe constituant ne devrait ainsi pas s'interdire d'examiner si le nombre actuel de conseillers d'Etat est le meilleur pour assurer un fonctionnement idéal de l'exécutif en tant qu'autorité collégiale. Il devrait aussi analyser les conséquences d'un



éventuel renforcement de la présidence du Conseil d'Etat. Il pourrait s'interroger sur le cumul des fonctions de chef d'une Direction et de membre du collège. Enfin, il pourrait repenser le principe de l'administration décentralisée par district, avec à la tête de celui-ci un préfet élu par le peuple mais représentant le Conseil d'Etat.

Un troisième paquet de mesures pourrait concerner l'organisation judiciaire et les tribunaux. On devrait ainsi chercher à mettre en place les bases constitutionnelles permettant de répondre, à long terme, à la surcharge structurelle des tribunaux. Un accent particulier pourrait être mis sur la recherche de mécanismes efficaces concernant la surveillance exercée sur les tribunaux. En ce qui concerne les juridictions supérieures, il conviendrait de s'interroger sur le nombre de juges, ou, à tout le moins, sur la nécessité de faire figurer ce nombre dans la nouvelle constitution. On pourrait étudier la possibilité de décharger le Tribunal cantonal d'une partie de ses tâches de surveillance au profit d'un organe indépendant tel qu'un conseil de la magistrature. On pourrait également réfléchir au principe de la création de nouvelles instances intermédiaires, destinées à décharger les tribunaux supérieurs. L'institution d'un service de médiation (Ombudsstelle) pourrait être examinée. Enfin, dans l'idée de renforcer la qualité de la justice, on pourrait également envisager la création d'une véritable juridiction constitutionnelle.

### 2.3 Organisation territoriale

Plusieurs mesures sont susceptibles de concourir à une meilleure organisation territoriale ainsi qu'à une redéfinition des relations entre l'Etat et les communes. Cet objectif serait d'abord l'occasion de se pencher sur les principes de péréquation financière et de répartition des tâches entre l'Etat et les communes. On pourrait également réexaminer le régime des fusions et l'autonomie communale. Cet objectif permettra aussi de mettre en discussion la création et l'ancrage constitutionnel de nouvelles entités régionales, plus à même d'assumer des tâches qui dépassent le plus souvent le cadre et les forces de la commune ou même du district. Cette réflexion devra se faire sans que l'organe constituant ne se sente lié par le découpage actuel en districts: ce découpage, hérité de la constitution de 1848, ne correspond en effet plus guère à la réalité d'aujourd'hui, dans laquelle les notions de collaboration et coopération transfrontalières jouent un rôle croissant.

### 2.4 Etat de droit, Etat démocratique et Etat social

Le renforcement de l'Etat de droit sera essentiellement assuré par l'adoption d'un catalogue de droits fondamentaux dans la nouvelle constitution. Ce catalogue reprendra d'abord, sous une forme modernisée, les quelques libertés qui sont déjà consacrées dans la Constitution de 1857, à l'image de la liberté du commerce et de l'industrie ou de la garantie de la propriété. Il devrait également contenir une série de libertés – telles que la liberté d'opinion et d'information, ou encore la liberté de l'art – désormais reconnues par la jurisprudence et la doctrine, mais qui ne sont garanties ni par le texte de la Constitution fédérale de 1874, ni par celui de la Constitution fribourgeoise de 1857. Enfin, ce catalogue de droits fondamentaux pourrait innover en allant parfois au-delà du standard minimum de protection tel qu'il découle du droit fédéral et du droit international (Convention européenne des droits de l'homme, Pactes I et II de l'ONU): pourraient ainsi être examinées la création d'un droit à la

consultation des documents officiels, voire la création d'une liberté de manifestation publique. A noter que certaines mesures – telles que la création d'une véritable juridiction constitutionnelle, ou encore d'un service de médiation –, évoquées en tant qu'illustrations d'autres objectifs, participeraient aussi au renforcement de l'Etat de droit.

La notion d'Etat démocratique pourrait être renforcée par l'adoption de nouveaux droits politiques, ce qui n'exclut d'ailleurs pas que ceux qui existent puissent être, dans le même temps, restreints si le besoin s'en fait sentir. Parmi les nouveaux droits politiques que l'organe constituant pourrait examiner, on citera le droit au renouvellement général anticipé des autorités, la création d'un référendum constructif et d'un référendum administratif, ou encore l'introduction d'un droit de référendum appartenant aux autorités. D'autres instruments ou aménagements nouveaux peuvent être imaginés pour les droits politiques: possibilité de soumettre au vote du peuple des variantes lors de révisions constitutionnelles futures, ou encore introduction du système Haab lors de votations sur des initiatives constitutionnelles (possibilité de voter oui à la fois pour l'initiative et pour le contre-projet). Parallèlement à l'étude d'une extension des droits politiques, il conviendrait de réexaminer le nombre de signatures requis et le délai imposé pour lancer une initiative ou un référendum. Au niveau de la titularité des droits politiques, certaines mesures pourraient également s'inscrire dans le cadre d'un renforcement de l'Etat démocratique: ainsi en irait-il de l'octroi des droits politiques aux Fribourgeois de l'étranger, ou encore de l'octroi de certains droits politiques aux étrangers domiciliés depuis un certain nombre d'années dans notre canton. On pourrait aussi envisager de transférer au Grand Conseil, voire au peuple, la compétence actuellement attribuée au Collège électoral d'élire certains magistrats professionnels. Enfin, au chapitre de l'Etat démocratique, l'organe constituant devrait rechercher de nouveaux moyens permettant d'associer plus largement le parlement aux activités relevant de la collaboration intercantonale et assumées actuellement en grande partie par le gouvernement (cf. aussi ch. 2.2).

Le renforcement de l'Etat social pourrait d'abord passer par l'inscription d'un catalogue de buts sociaux dans la nouvelle constitution. Contrairement aux droits sociaux, de tels buts sociaux s'adresseraient en priorité au législateur et ne pourraient donc pas être invoqués par les particuliers devant les tribunaux. Parmi les buts sociaux imaginables, on pourrait mentionner le fait que toute personne puisse subvenir à ses besoins par son travail, qu'elle puisse se loger à des conditions supportables, qu'elle puisse recevoir une formation qui corresponde à ses aptitudes, que les besoins des personnes handicapées soient pris en compte, en encore que les familles soient particulièrement soutenues. La notion d'Etat social pourrait être renforcée par l'éventuelle inscription dans la nouvelle constitution de véritables droits sociaux, c'est-à-dire de prétentions directement déductibles en justice et permettant au citoyen d'exiger des prestations positives de la part de l'Etat. Parmi ces droits sociaux, on pourrait citer le droit au minimum vital (voire le droit à l'obtention d'un véritable revenu minimum), ou encore le droit à une formation postsecondaire.

### 2.5 Société ouverte

Plusieurs mesures pourraient être étudiées pour renforcer la place de certains groupes sociaux dans la nouvelle constitution. Les buts sociaux pourraient inciter l'Etat à

soutenir, notamment, les jeunes, les anciens et les personnes handicapées dans leur intégration sociale, culturelle et politique. Ils permettraient aussi de l'inciter à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes handicapées. Il serait également imaginable de créer un droit social justiciable tendant à accorder à l'enfant une protection particulière. On pourrait envisager l'adoption d'une norme enjoignant les organes de l'Etat à réaliser l'égalité entre hommes et femmes. La création, dans le chapitre consacré aux tâches de l'Etat, d'une disposition demandant de prendre en compte les besoins des groupes sociaux mentionnés plus haut en matière de protection pourrait également être étudiée. La création d'un organe représentatif des jeunes ou des anciens mériterait de faire l'objet d'une réflexion. Enfin, une mesure telle que l'abaissement, de 25 à 18 ans, de l'âge minimum d'éligibilité aux fonctions des ordres exécutif et judiciaire, pourrait être discutée.

## 2.6 Transparence

Comme cela a déjà été dit plus haut, l'objectif de transparence sera principalement atteint par la réécriture d'un nouveau texte, même si celui-ci se borne à refléter l'état actuel de la réalité constitutionnelle fribourgeoise. Une telle réécriture, même si l'on ne devait pas y ajouter d'innovations ponctuelles et de réformes de fond, aurait déjà l'immense mérite de montrer clairement aux citoyennes et aux citoyens ce que le canton de Fribourg est devenu: en ouvrant la nouvelle constitution, chacun pourrait y trouver facilement les droits fondamentaux qui lui sont garantis, prendre connaissance des tâches de l'Etat, ou encore y découvrir les principes sur lesquels repose notre régime des finances, toutes choses pratiquement impossibles aujourd'hui. D'autres mesures plus ponctuelles pourraient également concourir à la réalisation de l'objectif de transparence à l'égard des citoyennes et des citoyens. On peut ainsi mentionner l'ancrage d'une norme sur l'information publique, la création d'un droit à la consultation des documents officiels, voire l'inscription d'une disposition précisant le rôle des partis politiques, à savoir que ceux-ci contribuent à former l'opinion et la volonté populaires.

## VII. Travaux préparatoires

Si le principe de révision totale de la Constitution cantonale est accepté par le peuple, il s'agira alors d'élaborer un projet de nouvelle constitution. Ce chapitre a pour objet d'exposer une proposition de «modus operandi».

### 1. Ouverture d'un «chantier démocratique»

Il a été démontré, dans les lignes qui précèdent, l'importance pour un Etat de disposer d'une constitution moderne renfermant les principes fondamentaux sur lesquels repose la communauté politique. La nouvelle charte fondamentale de notre Etat ne trouvera donc sa légitimité que si le plus grand nombre participent activement au processus de révision, non seulement à son terme par le dépôt d'un bulletin de vote dans l'urne, mais aussi tout au long de son déroulement. Le Conseil d'Etat est donc convaincu de la nécessité d'y associer, par les canaux les plus divers, aussi bien le réseau associatif que chaque individu. La jeunesse y trouvera aussi une place privilégiée.

Cette démarche préparatoire, qui se veut transparente et participative, aura pour but de recueillir des idées, des propositions diverses et de susciter un large débat. On ne

saurait toutefois passer sous silence qu'une révision totale de la constitution, parce qu'elle semble a priori être réservée aux spécialistes, ne va pas provoquer un élan spontané d'enthousiasme auprès de la population. Au vu des enjeux du processus, il s'agira non seulement de garantir l'accès à l'information et à la participation au projet, mais aussi de les favoriser par des mesures actives. Il va de soi enfin qu'il appartiendra aux spécialistes des questions constitutionnelles de faire la synthèse des propositions émises, de les analyser, de les transcrire sous forme normative en ayant comme préoccupation constante la lisibilité du texte constitutionnel final. C'est au prix de ces efforts d'information et de consultation que l'entreprise de longue haleine que représente la révision totale de la constitution pourra aboutir. C'est dans un esprit d'ouverture comparable qu'ont été entreprises toutes les révisions constitutionnelles qui ont abouti récemment dans d'autres cantons.

## 2. Processus en cinq phases

Pour concrétiser les principes évoqués plus haut, le Conseil d'Etat se propose d'organiser les travaux préparatoires en cinq phases qui pourraient être définies comme suit:

1. Elaboration d'un cahier d'idées
2. Rédaction d'une première esquisse d'un nouveau texte constitutionnel
3. Consultation sur la première esquisse
4. Rédaction d'un avant-projet accompagné d'un message
5. Délibérations de l'organe constituant

La première phase, soit l'élaboration du cahier d'idées, poursuit deux objectifs: d'une part, informer la population sur la fonction et la signification d'une constitution cantonale ainsi que sur les enjeux de la révision totale; d'autre part, recueillir les propositions, les idées et les avis du plus grand nombre.

Ces cahiers, qui comprendront un ou plusieurs chapitres portant sur les thèmes qui devront figurer dans la nouvelle Constitution (par exemple les droits et les devoirs individuels, les tâches publiques, les droits politiques, les autorités cantonales, la structure territoriale, etc.), seront largement diffusés à différentes périodes. Ils seront accompagnés d'explications sommaires à propos des enjeux et des options possibles, ainsi que d'un questionnaire ouvert.

Enfin, un cahier d'idées spécial sera élaboré à l'intention des élèves des différents niveaux scolaires (primaire, cycle d'orientation, gymnase, école professionnelle, etc.) et utilisé dans le cadre de la formation civique.

Les cahiers constitués seront diffusés lors de points de presse par les canaux d'information habituels. Dès ce moment, chacun pourra les consulter sur un site internet avec lequel il sera aussi possible de dialoguer. Le caractère périodique prévu pour la diffusion des cahiers d'idées comporte un certain nombre d'avantages. Il permettra de mieux organiser le débat public, dans une période donnée, sur un thème précis et d'éviter ainsi de possibles confusions, en raison de la complexité de la matière. En outre, il permettra de renseigner régulièrement sur les tendances puisqu'il ne sera pas nécessaire d'attendre l'ensemble des réponses pour en faire la synthèse dans un document.

La deuxième phase permettra, sur la base de cette synthèse, de rédiger une première esquisse de nouvelle constitution après l'analyse des propositions qui auront

été formulées. Cette esquisse constituera en quelque sorte le reflet des opinions émises dans la première phase. Elle sera soumise, et ce sera là l'objet de la troisième phase, à une nouvelle consultation aussi large que possible.

L'analyse des résultats de cette consultation devrait permettre, dans une quatrième phase, de rédiger un avant-projet de nouvelle constitution. Celui-ci sera accompagné d'un message qui renseignera l'organe constituant sur l'ensemble des résultats des travaux préparatoires et sur les options retenues. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que, si le choix du souverain s'est porté sur une Constituante, celle-ci aura toute liberté de s'écarter du mode opératoire présenté.

Lors de la cinquième phase, il appartiendra soit au Grand Conseil, selon les règles usuelles régissant ses délibérations (art. 79 ss LRGC), soit à la Constituante, selon le règlement qu'elle se donnera (art. 206a LEDP), d'adopter un projet de nouvelle Constitution qui sera soumis au vote du souverain.

### 3. Organisation du projet

Pour conduire les travaux préparatoires décrits ci-avant, le Conseil d'Etat se propose de mettre en place une structure classique d'organisation de projet, comprenant un comité de pilotage et un comité de projet, comme cela a été fait dans le cadre de la préparation du présent message. Pour l'essentiel, le comité de pilotage serait chargé de diriger les travaux du comité de projet en lui assignant un cadre de travail, tout en l'orientant sur les études à entreprendre. Le comité de pilotage pourra ainsi arrêter les options se rapportant aux modifications ou propositions essentielles qui devront figurer dans l'avant-projet de constitution. Lorsqu'il arrêtera la composition de ce comité de pilotage, le Conseil d'Etat veillera à trouver un équilibre entre les représentants des milieux politiques ou des grands courants d'idées et des milieux scientifiques. Le comité de projet devra quant à lui intégrer principalement les ressources de l'administration, auquel il conviendra d'adjoindre là encore un appui scientifique par l'engagement de conseillers pour la durée du projet. Enfin, il va de soi que l'organisation de projet pourra toujours faire appel, sous forme de mandats bien délimités, à des experts.

Cela étant, on peut là aussi rappeler qu'une Constituante serait évidemment libre de s'écarter du concept organisationnel évoqué ci-dessus, si celui-ci devait ne pas lui convenir.

### 4. Coûts et délais

Vu l'importance du projet et ses impondérables, une appréciation des coûts et des délais s'avère quelque peu ardue. Le critère d'évaluation le plus fiable provient de la comparaison avec les cantons qui ont déjà procédé à la révision totale de leur constitution. Les délais et les coûts dépendront notamment de l'importance qui sera accordée aux efforts de communication ainsi qu'à l'intérêt manifesté par la population. De plus, la qualité des travaux préparatoires devrait faciliter les travaux de l'organe de révision et, partant, réduire le temps nécessaire à ses délibérations.

En ce qui concerne le coût, on constate que les dépenses consenties par les cantons s'élèvent en moyenne à trois millions de francs environ. Pour la révision qui nous occupe, l'estimation des coûts figurant en annexe est toutefois inférieure, puisqu'elle n'atteint pas les deux millions de francs. Cette dernière estimation n'intègre toute-

fois pas les frais supplémentaires qui seraient induits par l'élection puis le fonctionnement d'une Constituante. En outre, la mise à contribution de l'administration et de son personnel n'a pas été comptabilisée.

Les cantons qui ont récemment révisé leur constitution ont achevé l'exercice dans des délais allant le plus souvent de cinq à six ans, depuis le moment où la décision de principe fut prise jusqu'à l'adoption du nouveau texte par le peuple. Le calendrier retenu par le Conseil d'Etat prévoit des délais analogues.

### Synthèse de l'organisation des travaux préparatoires

Phases	Dénomination	Auteur/Responsable	Délais <sup>1</sup>	Coûts <sup>2</sup>
1	Cahiers d'idées	Organisation de projet	fin 1999	550 000
2	Première esquisse d'une constitution cantonale	Organisation de projet, esquisse approuvée par le Conseil d'Etat	été 2000	200 000
3	Consultation sur la première esquisse et dépouillement	Organisation de projet	fin 2000	300 000
4	Avant-projet de nouvelle constitution et message au Grand Conseil ou à la Constituante <sup>3</sup>	Organisation de projet et Conseil d'Etat	fin 2001	300 000
5	Délibérations de l'organe constituant	Grand Conseil ou Constituante	été 2002	300 000
6	Adoption du projet de nouvelle constitution par l'organe constituant	Grand Conseil ou Constituante	été 2003	—
7	Scrutin populaire	Peuple	fin 2003	—

Remarques:

<sup>1</sup> Les délais sont déterminés en fonction de la votation sur le principe qui devra intervenir au printemps 1999.

<sup>2</sup> Des frais de personnel et d'experts ainsi que la rémunération des membres du comité de pilotage représentent à peu près la moitié des coûts.

<sup>3</sup> Si le peuple, lors du vote sur le principe, devrait décider de confier la révision totale à une Constituante, celle-ci pourrait être élue au plus tôt en automne 1999.

## VIII. Procédure de vote

### 1. En général

Lorsqu'un objet aussi vaste qu'une nouvelle constitution est soumis au vote du peuple, on demande inévitablement à celui-ci de se prononcer globalement: le projet de nouvelle constitution constitue en effet une unité, même s'il groupe différents chapitres dont quelques dispositions peuvent être perçues par certains citoyens comme étant bienvenues, d'autres au contraire comme étant difficilement acceptables. Ce phénomène est normal car lorsqu'une collectivité se dote d'une nouvelle constitution, elle se donne de nouvelles «règles de vie» qui ne satisfont pas forcément tout le monde, mais dont chacun convient de la nécessité pour une cohabitation harmonieuse.

Dans le cadre des débats relatifs à l'adoption de la nouvelle constitution, il peut toutefois arriver que l'une ou l'autre question importante fasse l'objet de controverses particulièrement âpres. Si le projet finalement soumis au vote du peuple n'a pas pu réunir un consensus sur la question controversée et qu'il a dû trancher clairement en faveur d'une solution au détriment de l'autre, il est à craindre que ceux qui ont été battus n'en fassent une

affaire de principe et qu'ils aillent jusqu'à militer contre le projet dans son ensemble. Plusieurs oppositions sectorielles pourraient ainsi se cumuler et, par là, mettre en péril le succès de la révision totale de la constitution. Or, un échec de la révision totale constituerait une perte de temps et d'énergie pour tout le monde. Il existe cependant quelques moyens permettant de limiter ce risque d'échec, moyens conduisant à une votation séparée sur les objets particulièrement controversés.

Le premier de ces moyens est la révision partielle de la constitution. Si la question controversée est particulièrement importante et complexe, qu'elle nécessite des travaux préparatoires approfondis, il est imaginable d'en faire l'objet d'une révision partielle, soumise au vote du peuple peu avant ou peu après la révision totale. Une telle possibilité est évidemment déjà prévue par la Constitution de 1857, si bien qu'elle pourrait facilement être mise en œuvre. Le Conseil d'Etat n'est cependant pas favorable à cette façon de procéder, car une révision partielle reste malgré tout assez lourde. De plus, le principe de l'unité de la matière limite considérablement la portée d'une révision partielle. Enfin, le souverain admettrait difficilement qu'un chantier aussi ambitieux qu'une révision totale ne le dispense pas de révisions partielles pour un certain temps.

Le deuxième moyen serait de prévoir dans le cadre de la révision totale plusieurs «paquets» à soumettre à votation par étapes successives. Chaque paquet pourrait reprendre un titre ou un chapitre de la nouvelle constitution. Le Conseil d'Etat n'a pas non plus choisi cette voie car elle est beaucoup trop longue et ne permet que difficilement aux citoyennes et aux citoyens de garder la vue d'ensemble sur le processus de révision totale. De plus, un tel procédé est avant tout utile pour désamorcer des controverses politiques majeures sur des chapitres entiers du droit constitutionnel, ce qui est peut-être le cas au niveau fédéral (par exemple pour les droits populaires), mais pas au niveau cantonal.

Un troisième moyen, qui fait l'objet du point suivant, revient à utiliser le système des variantes.

## 2. Variantes

La méthode des variantes consiste à soumettre certains points controversés (et non pas des chapitres entiers) à des votations séparées, que celles-ci aient lieu préalablement ou simultanément au vote du peuple sur le projet de nouvelle constitution. Cette méthode a pour avantage que le citoyen qui approuve une des variantes proposées ne peut la faire passer qu'en approuvant aussi l'ensemble du projet. Cela permet d'obtenir un cumul des voix qui s'expriment en faveur des différentes variantes soumises au vote, en lieu et place d'un cumul de toutes les oppositions à différentes dispositions controversées. La présentation de variantes permet en outre de renforcer l'intérêt et l'attrait de la votation: les électeurs voient leur marge de manœuvre augmenter et ont le sentiment d'être pris au sérieux comme citoyennes et citoyens responsables, ce qui peut avoir un effet mobilisateur positif. Enfin, les expériences récentes et positives de certains cantons (Bâle-Campagne, Berne, Soleure), qui ont utilisé avec succès la technique des variantes, parlent en faveur du procédé (FF 1997 III p. 1164). Récemment, la Confédération et d'autres cantons (Grisons, Schaffhouse) ont aussi créé les bases nécessaires à la présentation de variantes. Celle-ci peut se faire de deux manières:

– si la votation est préalable, le résultat donne une indication que l'organe constituant doit ensuite prendre en

compte dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle constitution. Le Conseil d'Etat ne préconise toutefois pas de recourir à la formule de la votation préalable, car elle présente plusieurs désavantages. En effet, le caractère plus ou moins obligatoire de la votation préalable est juridiquement douteux, car un revirement d'opinion est toujours possible, à plus forte raison si le temps qui s'écoule entre la votation préalable et la votation finale sur le projet de constitution est long. Ensuite, le risque que les vaincus de la votation préalable manifestent leur opposition en votant contre le projet dans son ensemble n'est pas éliminé. Enfin, le fait d'organiser une votation préalable donnerait probablement une importance disproportionnée aux questions posées;

– si la votation est simultanée, le peuple vote en même temps sur l'objet principal et sur les variantes. C'est le système que le Conseil d'Etat se propose de mettre en place pour le processus actuel de révision totale de la Constitution de 1857. Certes, la présentation simultanée de variantes ne va pas sans inconvénients: elle peut être ressentie par les citoyennes et les citoyens comme un signe de faiblesse et d'indécision de la part des autorités. Elle peut aussi engendrer une certaine confusion dans l'esprit des gens si ceux-ci ne sont pas en mesure d'estimer les conséquences exactes de leur vote au moment où ils glissent leur bulletin dans l'urne. Cependant, à condition de poser certaines limites en en fixant les modalités, les avantages de cette solution l'emportent largement sur ses inconvénients.

## 3. Modalités de mise en place de la solution des variantes simultanées

La première question à résoudre est la suivante: faut-il modifier, préalablement ou simultanément à la révision totale, la Constitution de 1857 pour pouvoir soumettre des variantes au vote du peuple? La réponse est négative. En effet, la Constitution de 1857, qui ne contient aucune indication sur les variantes, ne les interdit pas. Les variantes sont donc constitutionnellement admissibles, conclusion à laquelle est aussi parvenu le Conseil fédéral dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale (FF 1985 III p. 140).

Dans la mesure où la possibilité de voter sur des variantes constitue une nouveauté importante, le Conseil d'Etat estime cependant nécessaire de consulter le peuple sur cette question. Techniquement, cela se fera par le biais du décret qui prévoit qu'une troisième question, portant sur la possibilité de présenter des variantes dans le cadre de l'actuel processus de révision totale, sera soumise au vote du peuple en même temps que la question de principe et la question portant sur la désignation de l'organe compétent. Le fait de questionner le peuple sur les variantes est de nature à augmenter l'intérêt de la votation et permettra peut-être de rallier un plus grand nombre d'électeurs à la cause de la révision totale.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire de modifier la Constitution de 1857 pour pouvoir présenter des variantes et que la question de leur admissibilité sera posée au peuple, on peut se demander s'il est nécessaire de disposer tout de même d'une réglementation générale et abstraite, c'est-à-dire d'une base légale expresse pour cela. Une telle exigence semble découler de la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel une base légale est requise pour toute procédure de votation dont le résultat est juridiquement contraignant (ATF 104 Ia 232). S'exprimant par rapport à la Constitution fédérale, de nombreux auteurs partagent cet avis, de même que le Conseil fédéral (FF 1997 IV p.

1404). En outre, la complexité technique de la mise en place du système des variantes justifie que l'on règle précisément les modalités de celles-ci au niveau de la loi afin d'éviter d'alourdir la discussion relative au contenu de la nouvelle constitution par des explications sur le mode de votation. Comme la législation fribourgeoise ne prévoit pas la possibilité de présenter des variantes à l'occasion d'une révision constitutionnelle, cela signifie, concrètement, que le Conseil d'Etat proposera une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques destinée à offrir à l'organe constituant cette possibilité. Il faudra évidemment veiller à ce que cette nouvelle réglementation entre en vigueur avant la votation sur le projet de nouvelle constitution.

Sous l'angle de la liberté de vote et d'élection, qui garantit la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté, il est capital de ne présenter que très peu de variantes. Les citoyennes et les citoyens doivent en effet avoir une vue d'ensemble sur le résultat tel qu'il découle, en fin de compte, des différentes questions qui leur sont posées simultanément. Au vu des expériences cantonales et fédérales, il n'est guère imaginable de leur soumettre plus de trois variantes, ce qui devra être précisé dans la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques. Afin d'éviter de compliquer à l'excès les questions posées aux électeurs, il conviendra également de limiter chaque variante à une seule alternative.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que la décision de soumettre des variantes au vote du peuple est politique. Il peut d'ailleurs s'agir d'une arme à double tranchant car certaines mesures impopulaires n'ont souvent de chances d'être acceptées que si elles sont intégrées dans un ensemble; elles courent en revanche le risque d'être rejetées si elles sont présentées isolément, rejet pouvant porter atteinte à l'équilibre d'un chapitre entier de la nouvelle constitution. Il appartiendra donc à l'organe constituant de choisir soigneusement les questions pour lesquelles il entend présenter une variante. Le choix des variantes finalement retenues ne devra se faire qu'une fois les délibérations de l'organe constituant terminées, car c'est seulement à ce moment-là qu'il pourra avoir une vue d'ensemble du projet.

## IX. Commentaire du projet de décret

### *Article premier*

L'article premier pose formellement l'acte d'ouverture de la procédure de révision totale de la Constitution de 1857, conformément à l'article 78 alinéa 2 Cst. Selon cette disposition, il appartient en effet (notamment) au Grand Conseil d'engager une telle procédure.

### *Article 2*

La décision d'engager la révision totale de la Constitution de 1857 implique que cette question de principe, aux termes de l'article 80 Cst., soit obligatoirement soumise à la sanction du souverain, qui devra décider par une majorité de «oui» ou de «non» s'il souhaite ou ne souhaite pas revoir la charte fondamentale qui le régit actuellement. C'est l'objet du deuxième article de ce décret.

La réponse positive à cette question constituera un mandat impératif aux autorités de l'Etat, singulièrement au Conseil d'Etat, d'entreprendre les travaux préparatoires (cf. chapitre VII) en vue de la rédaction d'un texte constitutionnel, lequel devra être adopté par l'organe constituant et, enfin, soumis au vote populaire. En revanche, il

va de soi que si le peuple devait y apporter une réponse négative, le Grand Conseil prendrait acte de ce rejet, conformément aux articles 224 et 225 LEDP par le renvoi de l'article 230 LEDP.

### *Article 3*

Lors du même scrutin sur le principe de la révision totale, le peuple, conformément à l'article 80 alinéa 1<sup>er</sup> Cst., est invité à décider si la révision doit être faite par une Constituante élue à cet effet ou par le Grand Conseil. C'est l'enjeu du premier alinéa de ce troisième article. A propos de la Constituante et des arguments qui plaident en sa faveur, il est fait référence au chapitre IV ci-avant. Il est rappelé à ce propos qu'en application de l'article 206 al. 3 LEDP, est nulle la réponse qui se prononcera à la fois en faveur ou en défaveur et de la Constituante et du Grand Conseil.

Ni la Constitution de 1857, ni la loi sur l'exercice des droits politiques ne contiennent une réponse précise à la question de savoir si le Grand Conseil est habilité à recommander au peuple le choix de l'organe constituant. Pour ce qui est du deuxième alinéa de cette disposition, on relèvera que, même s'il va de soi que le peuple dispose d'une entière liberté en la matière, il n'est pas sans intérêt que le Grand Conseil se prononce clairement sur l'alternative. D'une part, parce qu'il est concerné au premier chef quant à sa volonté d'entreprendre lui-même l'adoption de la nouvelle constitution et, d'autre part, comme cela a déjà été démontré au chapitre IV; parce que cette question est d'importance. Le deuxième alinéa ne fait en réalité que reprendre le contenu de l'article 205<sup>bis</sup> LEDP, selon lequel «le Grand Conseil peut recommander au peuple l'acceptation ou le rejet de l'initiative». S'il peut le faire en présence d'une initiative constitutionnelle, force est d'admettre qu'il est également habilité à se prononcer expressément quant à la désignation de l'organe constituant.

### *Article 4*

Cette disposition permet d'interroger le peuple sur l'opportunité de présenter des variantes, dont les avantages ont été exposés au chapitre VIII. Quant aux modalités de mise en œuvre du système des variantes, elles seront fixées dans la législation d'exécution, car elles ne sont manifestement pas de rang constitutionnel. De plus, la question qui sera soumise au peuple ne saurait être alourdie par des considérations somme toute techniques.

### *Article 5*

Cette disposition délègue au Conseil d'Etat la tâche d'adopter les dispositions d'exécution relatives aux modalités du scrutin. Celles-ci concernent avant tout la manière dont le peuple se prononcera sur le choix de l'organe constituant et le principe des variantes.

Nous vous invitons à adopter ce projet de décret.

## PROJET DE DÉCRET

### engageant la procédure de révision totale de la Constitution cantonale

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 78 et 80 de la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857;

Vu le message du Conseil d'Etat du 29 septembre 1998;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**Article premier.** La procédure de révision totale de la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 est engagée.

**Art. 2.** La question de principe de la révision totale est soumise au peuple.

**Art. 3.** <sup>1</sup> Le peuple est aussi appelé à dire s'il veut que la révision totale soit faite par une Constituante élue spécialement à cet effet ou par le Grand Conseil.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil recommande au peuple de confier la révision de la Constitution à une Constituante.

**Art. 4.** Lors de ce même scrutin, le peuple se prononce sur la question de savoir si le projet de nouvelle Constitution peut contenir des variantes portant sur des points particuliers, soumises simultanément au vote sur le projet dans son ensemble. Les modalités d'application sont fixées par la loi.

**Art. 5** Le Conseil d'Etat est chargé d'organiser la votation populaire.

Donné en Grand Conseil, à Fribourg, le...

Annexe au message relatif au projet de décret engageant la procédure de la révision totale de la constitution cantonale

### La constitution de 1857: une étude historique

Contribution de M. Jean-Pierre Dorand, Dr ès lettres, professeur d'histoire au Collège St-Michel, dans le cadre du projet de révision totale de la constitution cantonale. L'étude de cette constitution de 1857 ne peut se faire sans la comparer aux chartes qui l'ont précédée. Cet exposé commence donc par une brève analyse des constitutions de 1803, 1814, 1831 et 1848. Le contexte de 1856-57 fait ensuite l'objet d'une analyse qui débouche sur le contenu de la constitution de 1857. L'évolution de celle-ci est décrite dans la dernière partie de cette étude dont le plan sommaire est le suivant:

- I. Les constitutions d'avant 1857
- II. Le contexte de 1856-57
- III. Les principales caractéristiques de la constitution de 1857
  - A. Les problèmes réglés
  - B. Les problèmes en suspens
- IV. L'évolution depuis 1857
  - A. 1857-1917: de la stabilité à la stagnation
  - B. 1917-1972: un demi-siècle de démocratisation
  - C. 1973-1998: les révisions récentes

### I. Les constitutions d'avant 1857

Sous l'Ancien Régime, Fribourg est une ville-Etat qui achète ou conquiert de vastes territoires qu'elle place sous son autorité. La cité des Zaehringen, soumise à divers seigneurs jusqu'en 1477, édicte plusieurs chartes qui ressemblent à des ordonnances constitutionnelles: c'est le cas en 1347, 1392 et 1404. La ville connaît un régime «aristo-démocratique» avec divers organes: l'Assemblée de la communauté, le Petit Conseil, les Bannets, les Secrets, les Soixante, les Deux-Cents ou Grand Conseil. Le régime évolue vers l'oligarchie, établie de droit en 1627: seuls les «bourgeois privilégiés», à l'exclusion des «bourgeois communs» ou «habitants» de la capitale, sont éligibles aux fonctions gouvernementales. On ne reçoit plus de nouveaux bourgeois privilégiés dès 1684. A la suite des troubles de 1781-82, quelques familles nouvelles furent admises dans la bourgeoisie privilégiée. En 1783, une sorte de constitution est adoptée qui introduit la confusion des pouvoirs entre le Grand Conseil, le Petit Conseil, les deux Avoyers et la Chambre Secrète. Les membres de ces autorités sont nommés à vie, sous réserve d'une éventuelle censure. L'autorité souveraine émane du Grand Conseil et non du peuple. Les oligarques de la capitale (environ 1 % de la population cantonale) tiennent sous leur autorité la population de tout le canton. Ce régime est balayé en 1798.

#### A. La constitution de 1803

Après l'épisode de l'Helvétique (1798-1802), porteuse d'idées nouvelles et chargées de succès futurs, le Premier Consul Bonaparte remet aux députés suisses, le 19 février 1803, le texte de l'Acte de Médiation. Ce document contient 19 constitutions cantonales et une constitution fédérale.

En ce qui concerne les Villes-Etats de l'Ancien Régime, les chartes établies par Bonaparte garantissent l'égalité des droits entre la capitale et les campagnes. Il faut cependant constater que le système électoral assure aux patriciens une prépondérance qui permet leur retour au pouvoir, mais pas l'exercice exclusif de celui-ci. Le 27 juillet 1803, le Grand Conseil fribourgeois décrète que la constitution établie par le Premier Consul servira de base à l'établissement des lois organiques du canton.

Ces lois prévoient le découpage du canton en cinq districts (Fribourg, Romont, Morat, Bulle, Estavayer), divisés chacun en quatre quartiers. Le pouvoir législatif est exercé par un Grand Conseil de 60 députés. Le pouvoir exécutif est l'apanage d'un Petit Conseil de 15 membres, alors que le pouvoir judiciaire est exercé par un Tribunal d'Appel de 13 juges. Les députés au Grand Conseil sont nommés par les quartiers, selon un mode de suffrage censitaire. Pour être électeur dans un quartier, il faut:

- être bourgeois ou fils de bourgeois d'une commune du canton;
- habiter le territoire du quartier depuis un an;
- être âgé de 30 ans si l'on est célibataire, de 20 ans, si l'on est marié;
- posséder une propriété foncière ou une créance hypothécaire de 500 livres suisses.

Ce système établit une sorte de transition entre l'Ancien Régime et les idées de 1789. Il permet le retour au pouvoir des patriciens qui occupent 36 des 60 sièges au Grand Conseil et 13 des 15 fauteuils au Petit Conseil. Les fonctions sont à vie. Les membres du Petit Conseil et les deux avoyers continuent à faire partie du Grand Conseil. L'un des avoyers préside le Grand Conseil et le Petit

Conseil, alors que l'autre dirige le Tribunal d'Appel. L'année suivante, ils échangent leurs fonctions.

Si ce régime sauve les acquisitions essentielles de l'Helvétique et maintient la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, il concentre les fonctions législatives et administratives aux mains des Petit et Grand Conseil entre lesquels règne une certaine confusion des pouvoirs.

### B. La constitution des 4-10 mai 1814

La chute de l'empire napoléonien amène la fin de la Médiation en Suisse (1813). Le 10 janvier 1814, le Petit Conseil propose de renoncer à l'Acte de Médiation ce que le Grand Conseil accepte unanimement. Lorsque le gouvernement souhaite administrer provisoirement le canton et le réorganiser, l'enthousiasme retombe. Le projet est d'abord refusé, puis accepté sous la menace et l'intrigue. Une fraction des patriciens veut le retour pur et simple à l'Ancien Régime: l'ancien Grand Conseil de 1798 se réunit alors et décide d'établir une nouvelle constitution, adoptée du 4 au 10 mai 1814, article par article, sans qu'il y ait de discussion d'ensemble.

Les grands traits de cette charte sont typiquement oligarchiques et signifient un retour marqué à l'époque antérieure à 1798. Le Grand Conseil est le souverain du pays; il est formé de 144 membres égaux, choisis pour trois quarts (108) dans le patriciat et pour un quart (36) dans les villes et campagnes. Le Grand Conseil désigne, parmi ses membres, un Petit Conseil de 28 membres, y compris les deux avoyers: 13 membres, présidés par l'Avoyer régnant, forment le Conseil d'Etat (exécutif), alors que les 15 membres, présidés par l'ancien Avoyer, forment le Conseil d'Appel (judiciaire). La seule concession, assez formelle, est l'admission du principe de l'ouverture du patriciat aux «petits bourgeois» de Fribourg et aux ressortissants du reste du canton à des «conditions équitables».

Ces conditions sont fixées le 8 juin 1814. Pour devenir patricien, il faut être de naissance légitime, être bourgeois d'une commune du canton, jouir d'un indigénat de 100 ans, être d'une réputation irréprochable et posséder dans le canton une fortune de 50 000 francs. Quant aux 36 députés non patriciens, ils sont élus selon un mode censitaire, par les citoyens possédant une fortune de plus de 3000 francs. Les futurs députés non patriciens doivent avoir 29 ans révolus, être bourgeois d'une commune du canton, avoir un indigénat de 100 ans, être d'une conduite irréprochable et posséder une fortune foncière de 20 000 francs dans le canton.

Le peuple fribourgeois est complètement écarté de la vie politique: il n'a aucune part à la puissance publique et n'est pas un organe de l'Etat. Ce régime est le plus réactionnaire des cantons à patriciat et il suscite des oppositions. Les élections des 36 députés non patriciens sont boycottés, sauf dans un cercle sur vingt. La ville de Morat, le district de Bulle, la ville de Châtel-St-Denis ainsi que la ville et le district de Romont protestent vigoureusement contre le rétablissement de l'oligarchie. Quelques membres de la noblesse et de la «petite bourgeoisie», dont Joseph de Praroman et François Duc, cherchent à donner une constitution plus libérale au canton. Ils veulent user de moyens pacifiques et entrent en contact avec les représentants des puissances alliées qui tentent de modérer le zèle réactionnaire des oligarques fribourgeois. Ils rédigent un «Exposé de la situation politique du peuple fribourgeois», demandant l'abolition du patriciat et un autre mode d'élection. Les chefs de ce mouvement sont arrêtés à Fribourg, jugés, condamnés à la prison ou aux arrêts. Il faut l'intervention des puis-

sances alliées pour qu'ils obtiennent une amnistie conditionnelle en 1815. Ils seront réhabilités en 1831.

### C. La constitution des 7-24 janvier 1831

Les régimes établis en 1814 ne sont guère populaires en Suisse et, après la chute de Charles X à Paris (juillet 1830), les idées libérales triomphent dans les cantons du Plateau suisse. La transition se fait pacifiquement et l'on institue une forme de démocratie représentative qui respecte la séparation des pouvoirs, les droits individuels des citoyens et instaure l'égalité.

A Fribourg, beaucoup de communes pétitionnent pour obtenir un changement constitutionnel. Les autorités hésitent et doivent céder, le 2 décembre 1830, devant la masse des Moratois et des Gruyériens venus dans la capitale et armés de bâtons («journée des bâtons»). Un décret du 7 décembre 1830 abolit tous les privilèges de naissance et de lieu, instaure l'égalité entre les citoyens et prévoit l'élection, à deux degrés, d'une assemblée constituante.

La Constituante est élue les 14 et 15 déc. 1830. Elle compte 49 membres qui travaillent rapidement et terminent leur labeur entre le 7 et le 24 janvier 1831. La Constitution correspond aux vœux du mouvement libéral (séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, augmentation des attributions du Grand Conseil) tout en tenant compte des traditions cantonales (système de collèges et non-responsabilité politique du Conseil d'Etat). Les libéraux de 1830 représentent une élite sociale: s'ils sont en faveur de l'égalité politique et de l'abolition du patriciat, ils se méfient du peuple jugé pas assez instruit et éclairé. Ils veulent un «régime de capacités» où le peuple délègue son autorité à une élite de gens de bien. Il est significatif que les députés ne soumettent pas leur œuvre à la sanction populaire.

La Constitution de 1831 crée donc une démocratie représentative où le peuple n'est qu'un organe de nomination. Elle supprime les privilèges de lieu, de naissance et de personne, garantit l'égalité devant la loi ainsi que l'égalité des droits politiques. Elle proclame les libertés individuelles, introduit le droit de pétition, supprime la torture et instaure le rachat des droits féodaux. La religion catholique est proclamée seule religion publique du canton, à l'exception du district de Morat, où la religion réformée bénéficie de ce statut.

L'article 3 résume bien la pensée du constituant: «la souveraineté émane du peuple; elle est exercée par ses représentants». Le peuple serait donc la source de la puissance étatique mais ne l'exercerait pas. Fribourg est d'ailleurs le seul canton suisse où le peuple n'est pas appelé à se prononcer sur la nouvelle constitution.

Qui forme le corps électoral? Il faut être bourgeois d'une commune du canton, ne pas être un ecclésiastique, avoir 25 ans et habiter le canton. Sont exclus: les militaires au service étranger, les domestiques, les interdits, les malades mentaux, les insolubles, les pauvres recevant une bourse et les personnes flétries par un jugement. Ce corps électoral est divisé en 14 circonscriptions, la capitale et les 13 districts formant chacun un cercle électoral. Les électeurs élisent les députés au Grand Conseil en deux étapes: les assemblées primaires élisent des grands électeurs qui élisent ensuite les députés (suffrage à deux degrés). Il y a 86 députés, à raison d'un député pour 1000 habitants. Le vote est secret.

Le Grand Conseil est présidé par l'Avoyer en charge. Il n'y a pas d'incompatibilité entre la fonction de Conseiller d'Etat et celle de député. Les députés bénéficient de l'immunité parlementaire. Les séances du Grand Conseil sont

publiques, jusqu'à 40 personnes par jour, faute de places disponibles! Les députés reçoivent une modeste indemnité et l'Etat paie les frais de voyage de ceux qui sont éloignés de Fribourg. Le Grand Conseil exerce aussi un pouvoir électif. Il choisit les membres du Conseil d'Etat et du Tribunal d'Appel, le Chancelier d'Etat et son adjoint ainsi que divers hauts fonctionnaires.

Le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif en votant des lois et des décrets. Il détient le pouvoir constituant et peut réviser la constitution selon des conditions difficiles à réunir. Il exerce le droit de grâce. Il établit et approuve le budget et il approuve les comptes. Le mandat de député dure 9 ans, renouvelable par tiers.

Le Conseil d'Etat compte 13 membres, nommés par le Grand Conseil en son sein ou hors de son sein. Ils sont élus pour huit ans, renouvelables à raison de deux par an à partir de 1835, sauf cas de vacances accidentelles par décès ou démission. Le gouvernement est un organe collégial, non responsable devant le Grand Conseil. Il élit son président, appelé Avoyer et son vice-président pour deux ans. Il s'organise en sept dicastères, comprenant généralement cinq membres; il s'agit du Conseil diplomatique, du Conseil d'éducation, du Conseil de justice, du Conseil de l'intérieur, du Conseil des finances, du Conseil de la guerre et du Conseil de police. Le Conseil d'Etat exerce l'autorité gouvernementale et administrative. Même si le Grand Conseil exerce une prééminence sur les autres pouvoirs et même s'il a une présomption générale de compétence, le Conseil d'Etat est le véritable moteur politique du canton: il prépare les projets de lois, de décrets et de budget tout en exerçant le pouvoir réglementaire et en établissant des arrêtés d'exécution des lois. Il nomme les préfets, les juges de paix et les syndics.

#### D. La constitution du 4 mars 1848

Lors de la guerre du Sonderbund, Fribourg est amené à se rendre (14 novembre 1847). Le canton sort du Sonderbund, licencie ses troupes et accepte l'occupation de sa capitale par les troupes fédérales. Le Conseil d'Etat, après avoir capitulé, veut remettre ses pouvoirs à une Commission exécutive provisoire. Les membres pressentis refusent leur mandat et le Conseil d'Etat reprend ses fonctions et demande au général Dufour s'il est prêt à aider les autorités constituées à maintenir l'ordre. Dufour fait savoir à l'un de ses subordonnés:

«par autorités constituées, j'entendais bien celles avec lesquelles je traitais; mais je n'ai jamais pensé que notre protection pût aller jusqu'à garantir le gouvernement...; le mieux serait d'engager le gouvernement à réunir le Grand Conseil très prochainement pour que celui-ci pût faire légalement les changements constitutionnels que l'état du pays peut réclamer» (lettre de Dufour au colonel Rilliet-Constant).

Dans la réalité, ce souci légaliste ne dure pas. Des bandes de radicaux armés envahissent la Chancellerie et dissolvent le Conseil d'Etat et les autres autorités. Le 15 novembre 1847, trois à quatre cents personnes s'assemblent au théâtre de Fribourg, s'intitulent «Assemblée générale de tout le canton de Fribourg» et renversent le régime établi par la constitution de 1831. Cette assemblée crée un gouvernement provisoire de 7 membres, chargé des affaires exécutives et législatives; elle confie au futur Grand Conseil «les fonctions de pouvoir constituant et en même temps de pouvoir législatif».

Le gouvernement provisoire convoque les assemblées électorales pour le 10 décembre, afin d'élire les députés au Grand Conseil. Le vote a lieu dans de grandes assemblées publiques, à mains levées, sous la présidence des

préfets, tout acquis au gouvernement provisoire. Exploitant le désarroi des conservateurs et des libéraux et la présence des troupes fédérales, les radicaux remportent la majorité, alors que leur électorat ne représente qu'un tiers des Fribourgeois. L'élection de 10 députés indirects, prévue dans le décret du 27 novembre 1847, renforce encore la majorité des radicaux. Le 20 décembre, le Grand Conseil décide d'élaborer un projet de constitution et confie ce mandat à une commission de 11 membres qui travaille sur le sujet en janvier et février 1848. Le Grand Conseil débat du projet en mars 1848 et l'accepte, avec quelques modifications, le 4 mars 1848.

Cette constitution du 4 mars 1848 n'est pas soumise au peuple: «l'Assemblée générale de tout le canton de Fribourg», à la légitimité plus que douteuse, a en effet doté le Grand Conseil du pouvoir constituant. On retrouve cette méfiance de l'électorat, majoritairement conservateur ou libéral, en septembre 1848, lorsque la Constitution fédérale n'est pas soumise au vote du peuple fribourgeois, mais à celui du Grand Conseil, cas unique en Suisse! Lorsque la diète fédérale accorde la garantie à la constitution fribourgeoise, le 10 juillet 1848, les critiques fusent: la constitution aurait dû être soumise à la sanction du peuple, elle est trop rigide et les mandats des magistrats sont trop longs! Les députés fédéraux radicaux soulignent le fait que cette constitution expose le canton à une révolution.

La constitution de 1848 compte 102 articles répartis en 8 titres. Le titre premier «Principes généraux et garanties» compte 17 articles. Il fait du canton de Fribourg une démocratie représentative. Il garantit les principaux droits de l'homme, supprimant la peine de mort (sauf dans le domaine militaire). Le titre II est consacré au territoire cantonal, déclaré inaliénable. Divisé en 6 cercles électoraux, il est partagé en sept districts et 7 arrondissements judiciaires (les circonscriptions actuelles). Le titre III énonce le fait que la souveraineté réside dans le peuple qui l'exerce lors d'assemblées électorales et la confie aux pouvoirs constitutionnels. Le corps électoral est formé des Fribourgeois laïcs de plus de 20 ans, domiciliés dans le canton et jouissant des droits civils et politiques. Les Suisses remplissant les mêmes conditions ont les mêmes droits à condition que leur canton accorde la réciprocité aux Fribourgeois. Cette disposition est rendue caduque par l'article 42 de la constitution fédérale de 1848. Sont privés du droit de vote: les insolvables, les pauvres recevant une bourse communale, les condamnés flétris par un jugement et les interdits d'auberge. La manière d'exercer le droit de vote n'est pas fixée dans la constitution. Un décret du 27 novembre 1847 institue, dans chacun des 6 cercles électoraux, une grande assemblée électorale où l'on vote à mains levées, alors que la loi électorale du 11 octobre 1856 établit le scrutin secret.

Le titre IV traite des «pouvoirs constitutionnels» qui sont clairement séparés quant au principe; cette séparation n'est pas absolue car elle se fait «dans les limites déterminées par la loi». C'est ainsi que les Conseillers d'Etat et les juges au Tribunal cantonal, mais aussi les préfets, les juges d'arrondissement ou de paix et les fonctionnaires publics peuvent faire partie du Grand Conseil.

Le Grand Conseil est formé de «députés directs», élus par le peuple à raison d'un pour 1500 habitants et de 10 «députés indirects», nommés par les élus au Grand Conseil. Pour être député, il faut être fribourgeois, âgé de plus de 25 ans et n'avoir pas été élevé chez les jésuites après mars 1848. Les députés élus en novembre 1847 siégeront jusqu'en novembre 1856, puis les législatures seront de 5 ans. Le Grand Conseil siège chaque année de



plein droit en session ordinaire le premier lundi de mai et le deuxième lundi de novembre. Il peut être convoqué extraordinairement par son président, par le pouvoir exécutif, ou à la demande de 20 (sur 74) de ses membres. Les députés perçoivent une indemnité pour les séances et les frais de route. Les séances sont publiques, sauf si le Conseil d'Etat ou cinq députés demandent le huis clos. Le Grand Conseil constitue le pouvoir législatif. Il vote donc les lois et les décrets, sur la proposition de ses membres ou du Conseil d'Etat. Il détient le pouvoir constituant et peut modifier la constitution, à la majorité des deux tiers, lors de deux sessions consécutives. Le Grand Conseil élit les 7 membres du Conseil d'Etat, les 9 juges du Tribunal cantonal et les 2 députés au Conseil des Etats. Il nomme le chancelier. Il vote les impôts, les dépenses, les emprunts, les achats et ventes des biens du domaine public. Il fixe le budget de l'Etat sur proposition du Conseil d'Etat. Il approuve les comptes. Il exerce une haute surveillance sur l'administration du canton. Il exerce toutes les parties de la souveraineté non déléguées par la constitution à une autre autorité. Il tranche les conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et judiciaire. Il bénéficie d'une primauté juridique sur les autres pouvoirs. Il ne peut par contre renverser le gouvernement. Le Conseil d'Etat a le pouvoir exécutif et administratif. Il est formé de sept magistrats élus par le Grand Conseil pour huit ans (1849-57), puis, pour les législatures suivantes, pour 5 ans. Le gouvernement est un organe collégial, dont le président, élu par le Grand Conseil, est un «*primus inter pares*» nommé pour un an. Le Conseil d'Etat élit son vice-président. La Constitution de 1848 supprime la division en dicastères dirigés par un groupe de magistrats pour instaurer le système directorial. Les Directeurs préparent les affaires qui leur sont renvoyées par le Conseil d'Etat et lui font ensuite rapport; ils font les propositions jugées utiles concernant leur champ de compétences et ils exécutent les lois, arrêtés ou décrets qui leur sont transmis. Les sept Directions mises en place sont les suivantes: instruction publique et cultes, justice, intérieur, police, finances, guerre et travaux publics. Le Conseil d'Etat est doté de l'initiative législative. Il présente les projets de loi et de décret jugés nécessaires et peut initier la révision de la constitution. Il examine les motions déposées par les députés. La constitution ne dit rien sur le pouvoir réglementaire, mais on peut déduire qu'il appartient au Conseil d'Etat qui, en pratique, prend tous les arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et décrets. Ces décisions doivent être conformes à la constitution et aux lois en vigueur. Le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale, élabore le projet de budget, gère les finances et établit les comptes. Il surveille l'administration des communes. Il est chargé du maintien de l'ordre et dispose pour cela de la force armée. Il ressort de ces considérations que le Conseil d'Etat n'est pas un simple exécutif. Il a le rôle d'un organe moteur au sein de l'Etat. Si le Grand Conseil est l'organe juridiquement prépondérant, le Conseil d'Etat est politiquement prépondérant. Le Grand Conseil garde cependant sa liberté d'action et contrôle le gouvernement qu'il ne peut renverser.

La justice est confiée aux tribunaux reconnus par la constitution. Un tribunal cantonal de 9 membres et 9 suppléants surveille et dirige les autorités judiciaires inférieures, notamment les tribunaux d'arrondissement judiciaire et les justices de paix.

Au titre V, la constitution donne quelques directives générales concernant les communes. Celles-ci sont soumises à la haute surveillance de l'Etat et leurs règlements doivent

être approuvés par l'Etat. Tout Fribourgeois qui est citoyen actif peut participer à la vie politique communale, tout comme les ressortissants d'autres cantons suisses qui accordent la réciprocité aux citoyens de notre canton. Par contre, les biens bourgeoisiaux ne sont administrés que par les bourgeois de la commune. La constitution abolit toutes les anciennes distinctions entre bourgeois, ressortissants non communiens et habitants perpétuels. Les communes ne peuvent refuser l'acquisition des bourgeoisies aux citoyens suisses présentant les garanties légales. Les dispositions relatives à l'organisation politique et administrative des communes sont renvoyées à la loi sur les communes.

C'est au titre VI que se trouvent des dispositions anticléricales. L'Etat administre les biens de l'évêché, du clergé régulier et séculier; il procède à la collation des bénéfices ecclésiastiques. L'Etat ne reconnaît plus les privilèges et immunités antérieures contraires à la constitution, aux lois et à ses droits. L'enseignement ne sera plus confié à des congrégations. Les jésuites, les liguoriens et d'autres corporations interdites en 1847, sont à jamais bannies du territoire cantonal. Les jeunes gens qui feraient désormais leurs études chez les jésuites sont exclus de toute fonction publique et ecclésiastique. L'enseignement religieux est distinct des autres branches de l'instruction publique. L'Etat a la charge de propager l'instruction publique et de veiller à ce que la fréquentation des écoles primaires soit gratuite et obligatoire.

Le titre VII concerne la révision de la constitution. Le mode de réviser est extrêmement prudent: pas de changement possible pendant la législature présente (1847-1856). Ensuite, il faut que la demande de révision soit adoptée lors de deux sessions consécutives à la majorité qualifiée des 2/3 de tous les membres du Grand Conseil! Si la demande de révision est écartée, elle ne pourra être refaite que de cinq ans en cinq ans.

Le titre VIII contient des dispositions finales et transitoires. Il charge le Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil un nombre imposant de dispositions législatives: code pénal, code de procédure civile, code de commerce, loi sur les poursuites, loi sur l'instruction publique, loi sur les pauvres, loi sur les communes, loi sur les routes, loi sanitaire, code forestier, etc.

Le régime radical va tenir parole et procéder à une remise à neuf de la législation en créant des lois modernes, bien faites et durables. Il gagne la bataille des chemins de fer en obtenant de haute lutte le tracé de la ligne Berne-Lausanne par Fribourg. Ces mérites ne suffisent pas à empêcher une immense impopularité due à un anticléricalisme extrême et à un autoritarisme jacobin. Le mécontentement de la majorité des Fribourgeois se manifeste par des démarches auprès des autorités fédérales, des demandes de révision de la constitution et des soulèvements armés. Le régime radical a cru verrouiller toute opposition par des dispositions constitutionnelles: longue durée de la première législature, inamovibilité de la constitution pendant 9 ans, vote public et serment électoral. Il est assis sur une marmite à vapeur qui arrive inexorablement à ébullition.

Des pétitions sont envoyées à l'Assemblée fédérale en 1850. L'une d'entre elles compte plus de 14 700 signatures, soit plus de la majorité du corps électoral! Ces pétitions, qui contestent la légitimité du régime restent sans effet. En 1852, le député conservateur Baeriswyl dépose une motion demandant que le gouvernement radical soumette son œuvre à un vote de confiance. Le gouvernement radical a beau jeu de démontrer que cette demande est contraire à la constitution de 1848 qui ne prévoit pas

de plébiscite. Le Grand Conseil refuse cette motion par 44 voix contre 8. Le 24 mai 1852, plus de 15 000 personnes (3 électeurs sur 5!) se réunissent à Posieux et décident d'envoyer une pétition à l'Assemblée fédérale pour obtenir un vote sur la constitution cantonale et de nouvelles élections au Grand Conseil. L'Assemblée fédérale s'en tient là aussi à une interprétation légaliste malgré le mécontentement de la majorité du peuple: il ne saurait être question de modifier la constitution avant 1856! Le chef conservateur Louis Wuilleret va même solliciter dans un mémoire resté secret jusqu'en 1874, l'intervention du prince Louis-Napoléon Bonaparte (futur Napoléon III), qui n'y donne pas suite. Le député Hubert Charles demande par voie de motion que la constitution fribourgeoise soit soumise au vote populaire (12 mars 1853): il est battu en Grand Conseil.

Il faut attendre les élections générales du 7 décembre 1856 pour que le peuple fribourgeois puisse s'exprimer en choisissant ses députés au Grand Conseil. Le vote a lieu au bulletin secret et au système majoritaire, qui s'avère suicidaire pour le gouvernement radical: 3 élus (avec un tiers des suffrages) contre 64 aux libéraux-conservateurs chez qui un tiers des députés appartiennent à la tendance libérale. Il reste à désigner dix députés indirects qui sont des notabilités plutôt libérales choisies par le Grand Conseil. Le gouvernement est en fonction jusqu'en juin 1857. Il compte, depuis 1855, 5 radicaux et 2 libéraux-conservateurs: il y a donc «cohabitation forcée» pendant 6 mois. Cet exécutif est fort rétif à toute modification constitutionnelle.

## II. Le contexte de 1856-1857

### A. Une ambiance de transition

La procédure de révision de la constitution n'intervient pas dans un contexte fort serein. Il est clair que l'élection du Grand Conseil au système majoritaire a largement amplifié la victoire des libéraux-conservateurs (70 % des suffrages et 95 % des sièges) et dangereusement marginalisé la minorité radicale (30 % des suffrages et 5 % des sièges). Le pays légal déforme donc la structure du pays réel.

Au moment où la révision constitutionnelle devient possible selon la charte de 1848, quelles sont les idées dominantes au sein des groupements politiques?

Les radicaux tiennent à leur constitution de 1848, garante de la modernisation et de la laïcité du canton. Ils craignent un retour au pouvoir des conservateurs «sonderbundiens» et le cléricisme. Ils peuvent utiliser toutes les ressources de la procédure au Grand Conseil pour freiner tout changement, mais ils comptent sur leurs puissants amis de la Berne fédérale pour empêcher le canton d'aller trop loin dans la réaction conservatrice. Leur figure emblématique reste Julien Schaller, auréolé de son «aura ferroviaire» et réélu au Conseil des Etats par le nouveau Grand Conseil, soucieux de voir ce défenseur des intérêts ferroviaires cantonaux poursuivre son œuvre à Berne. Le camp libéral-conservateur a su rassembler les libéraux partisans du «juste-milieu» et les masses conservatrices rurales sous le dénominateur commun de l'hostilité aux excès des radicaux. Cette coalition dure une vingtaine d'années. Les libéraux veulent réformer la constitution de 1848 tout en permettant la participation du canton à l'Etat fédéral. Ils veulent démocratiser les institutions, mais ils savent qu'ils ne peuvent aller trop loin dans l'influence accordée à l'église catholique: ils n'y tiennent d'ailleurs pas et font preuve d'un certain josphisme. La grande figure du moment est Hubert Charles de Riaz, un modéré,

entouré d'autres personnalités non compromises dans le Sonderbund: Romain Werro, Alfred Vonderweid ou le Moratois Engelhard. Les conservateurs forment les gros bataillons d'électeurs et deux tiers des députés de la coalition. Ils sont pour l'instant assez discrets, bien que désireux de se débarrasser de la charte de 1848 et de rétablir l'église catholique dans ses droits aussi vite que possible. Peu de personnalités s'affirment à ce moment à l'exception notable de leur leader Louis Wuilleret. Il est significatif que le Conseil d'Etat élu en juin 1857 comprenne cinq centristes, un radical modéré et un seul conservateur «sonderbundien». Il n'y a donc pas de «restauration conservatrice», mais les modérés qui dirigent la manœuvre doivent tenir compte des masses électorales qui les ont élus et faire des compromis que l'on retrouve dans la constitution de 1857.

### B. La procédure de révision commence

Le Grand Conseil se réunit le 8 janvier 1857. Le 10 janvier 1857, le député Romain Werro dépose une motion visant à réviser la constitution du 4 mars 1848 (Bulletin du Grand Conseil, 1857, pp. 6-7, ci-après BGC). Il utilise les arguments suivants: la constitution de 1848 n'a pas été votée par le peuple qui a souvent protesté contre celle-ci et qui en demande impérieusement la révision. La motion Werro rappelle que le peuple souhaite la révision de la constitution qui contient des dispositions blessant le sentiment religieux des catholiques. Le radical Castella conteste ce point de vue: la constitution de 1848 garantit suffisamment les droits et libertés du peuple, alors que les difficultés avec l'église catholique ont été réglées par un *modus vivendi* avec l'évêque. Il est soutenu par le leader radical Julien Schaller, qui trouve le moment inopportun (mobilisation due à l'affaire de Neuchâtel) et estime inquiétant que toute nouvelle majorité remette en cause les institutions. Werro obtient l'appui des députés Frossard, Ruffieux, Engelhard, Bullet, Bondallaz et Wuilleret. Au vote, la proposition radicale d'ajournement est repoussée à une majorité évidente contre 10 voix. La prise en considération est acceptée à une majorité évidente contre 5 voix.

Le Conseil d'Etat examine la motion et fait rapport au Grand Conseil pour sa session de février 1857 (BGC 1857, pp. 12-14). Le Conseil d'Etat, à majorité radicale, rappelle que le serment électoral et le vote public ont été abolis et qu'un *modus vivendi* a pu être trouvé avec l'église catholique, ce qui enlève les principaux griefs à l'égard de cette constitution qui «a été l'expression fidèle du temps et des événements qui l'ont provoquée et que comme telle elle a satisfait aux vœux de la population et aux besoins de réforme profondément sentis» (BGC 1857, p. 12).

Le Conseil d'Etat conclut au rejet du principe de la révision de la constitution et, si le principe en était voté, à la révision totale avec une consultation populaire entre les deux débats prévus au Grand Conseil.

Un autre acteur intervient alors: le peuple. Une pétition circule qui critique les lenteurs apportées à la révision et qui demande «une constitution vraiment démocratique, qui tienne compte des opinions et des besoins du peuple, ainsi que de ses convictions religieuses» (Chemises du Grand Conseil, février 1857).

Cette pétition rassemble 11 615 signatures jusqu'en février, près de 14 000 en mars, puis plus de 15 000 en avril, soit 60 % du corps électoral!

Le 10 février 1857, le Grand Conseil examine les propositions du Conseil d'Etat relatives à la motion Werro. La commission spéciale du législatif combat à l'unanimité

les idées du Conseil d'Etat; son rapporteur Fracheboud signale que «le peuple et ses mandataires sauront apprécier tout ce que la législation actuelle a de bon; ils ne le détruiront pas» (BGC 1857, p. 18).

La commission propose que le Grand Conseil élabore un projet de constitution qui sera ensuite soumis au peuple. Le principe de la révision est voté par 67 voix contre 6, soit bien plus que les deux tiers de la totalité des députés (50 sur 74).

Le 5 mars 1857 a lieu le deuxième débat sur la révision de la constitution (BGC 1857, p. 23). Julien Schaller estime que la révision, qui doit être acceptée «dans deux sessions consécutives», ne peut être votée lors d'une session extraordinaire. Le Grand Conseil est d'un autre avis à une majorité évidente contre 9 voix. Le principe de la révision est accepté par 65 voix contre 4. Le Grand Conseil décide de nommer une commission de 15 membres, chargée d'élaborer un projet de constitution. Les modérés de la coalition libérale-conservatrice y détiennent deux tiers des sièges.

Les procès-verbaux de cet organe sont conservés aux Archives de l'Etat (Délibérations de la commission constituante, 1857). Ils montrent un travail rapide et déterminé. Lors d'une séance du 6 mars, les 13 membres présents décident: 1) de prendre le nom de «grande commission», 2) d'élire Hubert Charles comme président et 3) de nommer un «comité de rédaction» formé des cinq modérés Charles, Werro, Fracheboud, Vonderweid et Frossard. Le 24 mars, le «comité de rédaction» soumet son projet qui est discuté du 24 au 27 mars. La «grande commission» suit assez fidèlement les propositions de son «comité de rédaction» et les amendements divergents sont écartés: idée de la gratuité de l'enseignement secondaire, création d'un organe indépendant de vérification des comptes de l'Etat, nomination du président du Tribunal cantonal par ses pairs, fixation des incompatibilités dans la constitution. Souvent les articles sont renvoyés «à la méditation du comité de rédaction».

Le Grand Conseil débat du projet de Constitution du 22 au 25 et du 27 au 28 avril 1857 (BGC 1857, pp. 25-38). Les seconds débats ont lieu les 5, 6 et 7 mai 1857 (BGC 1857, pp. 39-44). Des débats importants ont lieu notamment à propos de l'article 8, qui n'écarte la peine de mort que pour cause de délit politique; les abolitionnistes du châtiment suprême sont battus par 53 voix contre 8. La représentativité des députés est discutée. L'idée d'un député pour 1200 âmes et par fraction au-dessus de 800 l'emporte sur celle d'un pour 1500 âmes. Le principe de l'organisation du travail du Conseil d'Etat par direction (et non pas en collèges départementaux comme avant 1848) l'emporte largement. Les députés discutent beaucoup de l'institution du jury, rendue facultative. Le Grand Conseil s'interroge sur le nombre de signatures nécessaires à une demande de révision de la constitution: la commission propose 4000 signatures, mais le parlement adopte le chiffre de 6000 par 37 voix à 20. A la demande de l'évêque et du clergé, le droit de vote est donné aux Fribourgeois laïcs, par 32 voix contre 28.

Par décret du 7 mai 1857, le Grand Conseil décide de soumettre le projet de constitution en votation populaire le 24 mai 1857. Il adresse une proclamation au peuple fribourgeois où il s'exclame:

«nous voudrions pouvoir cicatriser toutes les plaies, réparer même ce qui est irréparable et alléger tous les fardeaux, surtout celui des contributions publiques» (Bulletin des Lois, 1857, p. 68, ci-après BL).

C'est donc à un tempo rapide qu'est menée cette révision de la constitution: il n'y a pas de débat de principe mais

des discussions article par article qui confirment très largement les travaux de la «grande commission» et de son «comité de rédaction».

### C. Le peuple tranche

Quel est le climat politique à Fribourg au moment de cette révision? Les journaux permettent de saisir les pensées des faiseurs d'opinion. Le Chroniqueur, organe des libéraux-conservateurs lance une série d'articles qui présentent le projet de constitution durant la première quinzaine du mois d'avril 1857. Il réfute, le 6 avril 1857, que ce projet soit une théocratie, le moyen âge ou l'ultramontanisme mais «nous y avons vu de la vraie démocratie, du vrai libéralisme». Il commente, le 10 avril, l'article 17 qui assure un concours efficace du clergé en matière d'enseignement: il le trouve un peu tiède, préférant la formule utilisée dans la loi scolaire du Piémont-Sardaigne (la religion doit être la base de l'enseignement). Le 20 mai, le Chroniqueur appelle à voter oui en ce souvenir de la glorieuse assemblée de Posieux du 24 mai 1852: «le 24 mai 1857, tous les hommes de Posieux voteront la constitution parce qu'elle est, en somme la conséquence de Posieux et qu'elle dotera le pays d'institutions qui en réaliseront le programme».

Le Confédéré radical est beaucoup plus critique dès le départ. Il écrit, dès le 14 janvier 1857: «Rien ne sortira de ce nouveau Grand Conseil – rien du moins de grand, de large, de fécond. Le signe de la stérilité éclate sur son front.» Il dénonce, le 14 février 1857, le risque de «prépotence du clergé». Il s'attaque au «concours efficace du clergé» dans l'éducation: il propose ironiquement, le 7 mai 1857, d'accorder un tel concours «aux médecins, aux ingénieurs, aux physiciens, aux naturalistes, etc.». Le peuple se déplace aux urnes le 24 mai 1857. Le parti radical appelle les citoyens à s'abstenir, alors que les libéraux-conservateurs lui demandent de confirmer le vote du 6 décembre 1856. Le Confédéré du 21 mai est particulièrement incisif: «Ne tombez pas dans ce guet-apens politique. La Constitution du 7 mai est le serpent engourdi que l'on va faire réchauffer au souffle populaire et qui, une fois réveillé, mordra le peuple au cœur. Soyons prudents, défions-nous et abstenons-nous.» Le Chroniqueur du 20 mai lui n'évite pas la grandiloquence: «Vous pourrez dire, le 24 mai: voilà une constitution qui est l'œuvre de nos élus, voilà la première constitution que nous avons votée, consentie et solennisée par l'acte le plus grand, le plus sacré dans la vie d'un peuple libre.»

Le peuple fribourgeois s'exprime le 24 mai. Le corps électoral se compose de 24 356 citoyens actifs. Pour être acceptée, la constitution doit recueillir la majorité absolue des inscrits, soit 12 179 suffrages.

Les résultats sont les suivants (BL, 1857, pp. 69-81):

District	Electeurs	Votants	Nuls	Oui	Non
Sarine	5 394	3 714	52	3 517	145
Broye	3 249	2 264	80	1 734	450
Lac	3 387	1 779	58	1 255	466
Gruyère	3 970	2 111	40	2 039	39
Singine	3 691	2 795	16	2 759	20
Veveyse	1 777	984	10	960	14
Glâne	2 888	2 250	24	2 098	128
<b>Total</b>	<b>24 356</b>	<b>15 897</b>	<b>280</b>	<b>14 355</b>	<b>1 262</b>

65 % des Fribourgeois se sont rendus aux urnes. Le taux d'abstention de 35 % ne peut s'expliquer par la seule abstention radicale, surtout si l'on y ajoute les 1262 non

(5,2 % du corps électoral). S'il semble bien que l'abstention radicale explique le résultat du Lac (52 % de votants) ou de la Gruyère (53 % de votants); que dire des districts conservateurs de la Singine (75 % de votants) et de la Veveyse (55 %)? Il n'y a pas un quart du corps électoral qui est radical en Singine ou 45 % de voix d'opposition en Veveyse. On peut donc supposer qu'il y a des déçus dans le camp des conservateurs «prononcés», qui trouvent que la constitution ne va pas assez loin dans le domaine de l'enseignement religieux et de la restauration des couvents. En ville de Fribourg, fief libéral et radical, la participation atteint à peine 51 % et les oui ne représentent que 45 % des électeurs. Sur les 280 communes du canton, 268 disent oui, 10 disent non (Montbrelloz, Morens, Büchslen, Agriswyl, Gempenach, Courlevon, Fräschels, Morat, Ulmiz et Estévenens), 2 sont indéçises (Seiry et La Vounaise).

Lors des élections au Grand Conseil du 7 décembre 1856, 88 % des électeurs fribourgeois s'étaient déplacés aux urnes. Près de six mois plus tard, ils ne sont plus que 65 %; 35 % du corps électoral s'abstient et 5 % refuse la constitution. Ce sont donc 59 % des électeurs fribourgeois qui ont accepté le projet: il s'agit d'un résultat nettement favorable mais pas d'un triomphe. L'électorat radical (env. 30 %) a probablement mêlé son abstentionnisme à celui d'une partie «droitiste» des troupes libérales-conservatrices. Il faut aussi tenir compte du fait que les votations attirent moins de votants que les élections. Une étude détaillée par commune permettrait d'affiner dans l'abstention, les poids respectifs de l'indifférence et de l'opposition.

### III. Les principales caractéristiques de la constitution de 1857

Avant de procéder à l'examen du texte de 1857, signalons que nous prendrons la numérotation des articles de l'époque, telle qu'elle figure dans le Bulletin des Lois de 1857, aux pages 40 à 58.

On peut se demander dans quelle mesure la Constitution de 1857 est fille de celle de 1848. Beaucoup de dispositions de la constitution précédente demeurent: l'armature administrative, législative et territoriale du canton est conservée. On ne revient pas en arrière en ce qui concerne les 7 districts, les 7 arrondissements judiciaires, le système directorial du Conseil d'Etat ou les codes et lois de la période précédente. L'examen de détail montre pourtant que l'esprit de 1857 est fort différent de celui de 1848: le peuple a plus de droits politiques et l'anticléricalisme a disparu. La constitution est placée sous la protection divine.

#### A. Les problèmes réglés

##### 1. Principes et garanties

L'article premier affirme la souveraineté (relative) de l'Etat cantonal au sein de la Confédération. Il énonce que «la souveraineté réside dans l'universalité du peuple» et précise que les citoyens l'exercent soit directement par leur droit de vote ou d'élection, soit par l'intermédiaire des trois pouvoirs. Les citoyens détiennent aussi le pouvoir constituant. Le peuple est donc, comme l'affirme Jean Castella, «un organe de nomination et un organe de volition; il est l'organe suprême de l'Etat, le souverain (Herrscher) en matière constitutionnelle». L'article premier caractérise aussi la forme du gouvernement: une «démocratie représentative».

L'article 2 touche au sujet délicat de la religion. La formule trouvée est un compromis: tout en affirmant que le catholicisme est la religion de la majorité du peuple, le texte garantit le libre exercice des religions catholique et évangélique réformée. On évite ainsi des formules, envisagées en commission, qui feraient du catholicisme une religion d'Etat, sauf dans le Moratois.

Les articles 3 à 11 garantissent des droits individuels: la liberté, l'inviolabilité du domicile, la non-rétroactivité des lois, l'égalité, la liberté de la presse, la liberté de commerce et d'industrie, les droits de pétition, d'association et de libre établissement. L'article 12 garantit l'inviolabilité de la propriété, sauf expropriation pour utilité publique. Les articles 13 et 14 suppriment des reliquats fiscaux et juridiques de l'Ancien Régime.

L'article 15 pose le principe de l'égalité devant l'impôt, de son caractère universel et proportionnel aux ressources de chacun. L'article 16 impose le service militaire à tout Fribourgeois et à tout Suisse habitant le canton, sauf exemption.

L'article 17 est le fruit d'un compromis au sein de la tendance libérale-conservatrice: si «l'Etat a la haute surveillance de l'éducation et de l'instruction publique», ceux-ci «sont organisés et dirigés dans un sens religieux et patriotique», alors qu'un «concours efficace est assuré au clergé en cette matière». L'article 18 favorise un retour éventuel de congrégations, car il déclare la liberté de la faculté d'enseigner dans les limites légales en ce domaine. L'article 19 consacre la gratuité de l'enseignement primaire et son caractère obligatoire auquel doivent pouvoir les communes, avec des subventions de l'Etat; il introduit le principe que tout citoyen peut donner à ses enfants une instruction primaire privée, à condition que son niveau soit au moins égal à celui de l'école primaire publique.

L'article 20 répartit les dépenses étatiques pour les frais de culte et d'instruction publique de manière équitable entre les deux religions en fonction «du chiffre de la population indigène de chacune d'elles».

L'article 21 touche au problème des langues officielles. Alors que l'article 16 de la constitution de 1848 faisait du français la langue du gouvernement tout en traduisant les actes officiels, l'article 21 de celle de 1857 consacre en premier lieu la publication des textes officiels dans les deux langues, tout ajoutant que «le texte français est déclaré être le texte original».

##### 2. Division territoriale

L'article 22 énonce les divisions territoriales du canton en cercles électoraux, districts administratifs et arrondissements judiciaires. Contrairement à la constitution de 1848, la charte de 1857 ne nomme pas les districts et leur chef-lieu, les renvoyant à la loi. L'article 23 indique que les districts sont divisés en communes. L'article 24 va plus loin que l'article 25 de la constitution de 1848: si la ville de Fribourg est le chef-lieu du canton, il est précisé qu'elle est «le siège des autorités supérieures».

##### 3. Etat politique des citoyens

L'article 25 précise qui a le droit de vote: il ressemble beaucoup à l'article correspondant de 1848, mais avec une différence de taille car, en 1857, l'évêque et le clergé ont demandé à ne pas être citoyens actifs. Sont donc citoyens actifs: les Fribourgeois laïcs de plus de 20 ans, domiciliés dans le canton et jouissant de leurs droits civils et politiques, ainsi que les Suisses domiciliés depuis plus d'un an dans le canton. L'article 26 crée six catégories de non-citoyens actifs (5 en 1848): ceux qui ne remplissent

pas les conditions d'âge et de domicile, les personnes flétries par un jugement, les insolvable, les interdits civilement, les assistés dans l'année précédant la consultation populaire, les interdits d'auberge et les aliénés (nouveau). L'article 27 constitue les «assemblées politiques» et «électorales». Ces assemblées sont appelées (art. 28) à voter sur l'acceptation et les changements de la constitution cantonale ainsi que sur la révision de la constitution fédérale. Ces assemblées sont appelées (art. 29) à élire: les députés au Grand Conseil, les députés au Conseil National, les jurés fédéraux et les jurés cantonaux. Le scrutin est secret, ce qui marque une différence importante avec 1848! L'article 30 précise que les députés sont élus par cercle électoral et que les fonctionnaires qui ont un domicile forcé dans une commune ont la possibilité d'aller voter dans le cercle de leur commune d'origine.

#### 4. Pouvoirs constitutionnels

Sous ce titre, on trouve les pouvoirs constitutionnels. Dans des «dispositions générales», on précise (art. 31) qu'il existe un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif et administratif et un pouvoir judiciaire; ces trois pouvoirs sont séparés «d'après les limites déterminées par la loi». L'article 32 accorde l'éligibilité aux citoyens actifs fribourgeois de plus de 25 ans. L'article 33 établit les incompatibilités, dues à des liens de parenté, qui interdisent d'appartenir à une autorité de l'Etat, sauf au Grand Conseil. L'article 32 établit le principe d'une durée limitée des fonctions publiques avec la possibilité de rééligibilité. L'article 35 interdit à tout fonctionnaire des trois pouvoirs de recevoir un titre, une pension, une décoration ou un présent sans l'autorisation du Grand Conseil, sous peine de déchéance.

Le pouvoir législatif appartient à un Grand Conseil (art. 36). Les cercles électoraux nomment un député pour 1200 âmes (1500 en 1848), la fraction au-dessus de 800 âmes donnant aussi droit à un député (1000 âmes en 1848). Le Grand Conseil est élu pour 5 ans (9 ans, puis 5 ans en 1848) et il y a lieu de pourvoir au remplacement en cas de vacance d'un siège, dans le délai de 2 mois (art. 38 et 40). Il n'y a plus de députés indirects prévus dans la constitution, contrairement à 1848. Le Grand Conseil nomme son président pour un an; il n'est pas rééligible pour l'année suivante (art. 41). L'article 42 fixe les sessions ordinaires au premier mardi de mai et au deuxième mardi de novembre; le législatif peut être convoqué extraordinairement par son président, par le pouvoir exécutif ou à la demande de 20 de ses membres. L'article 43 introduit le quorum: pour que les délibérations du Grand Conseil soient possibles, il faut que la majorité de ses membres soit présente. Les séances sont en principe publiques (art. 44). L'article 45 fixe les attributions du Grand Conseil. Attributions législatives d'abord: il décrète les lois, dont l'initiative appartient à chacun de ses membres et au Conseil d'Etat. Il peut inviter le Conseil d'Etat à lui présenter un projet de loi et, si ce dernier n'y donne pas suite dans le délai fixé, il peut charger une commission d'élaborer ce projet. Tâches administratives ensuite, car il vérifie les pouvoirs de ses membres, il élit les députés au Conseil des Etats, les Conseillers d'Etat, les juges cantonaux et pourvoit à toutes les autres nominations qui lui sont réservées. Il vote les impôts, décrète les dépenses, les emprunts, les achats et aliénations du domaine public. Il arrête le budget de l'Etat, ainsi que ses comptes. Il approuve le rapport de gestion du Conseil d'Etat. Il fixe les traitements des fonctionnaires et employés publics. Il accorde la naturalisation et exerce le droit d'amnistie et de grâce. Tâches juridictionnelles

enfin, car le Grand Conseil décide des conflits d'autorité entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Terminons en remarquant que le Grand Conseil a une présomption de compétence sur les parties de la souveraineté non expressément déléguée à une autre autorité. L'article 46 indique que les députés ne reçoivent pas de mandat impératif. L'article 47 accorde l'immunité parlementaire pour les opinions défendues en Grand Conseil. L'article 48 consacre le principe d'une indemnité versée aux parlementaires.

Le pouvoir exécutif et administratif appartient au Conseil d'Etat, nommé par le Grand Conseil (art. 49). Le Conseil d'Etat se compose de 7 membres, nommés pour cinq ans (art. 50); il est renouvelé intégralement après le renouvellement du Grand Conseil et l'on pourvoit «immédiatement» à chaque vacance. Le président du gouvernement est nommé par le Grand Conseil pour une année et n'est pas rééligible immédiatement (art. 51). L'article suivant fixe les attributions du Conseil d'Etat, d'une manière quasi-identique à l'article 52 de la constitution de 1848. Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution des lois et de l'administration du canton. Il dispose de la force armée pour la sûreté de l'Etat et le maintien de l'ordre; contrairement à 1848, la constitution prévoit que, dans ce cas, le Conseil d'Etat doit aviser le président du Grand Conseil et, selon les circonstances, convoquer le pouvoir législatif. Il nomme et révoque les autorités qui lui sont subordonnées. Il présente au Grand Conseil les projets de lois qu'il juge nécessaires. Il statue sur les contestations purement administratives. Il surveille l'administration des communes et des paroisses, mais, en 1857, les bénéfices ecclésiastiques sont exclus de cette surveillance. Il surveille et dirige les autorités inférieures administratives. Veille au libre exercice des cultes, alors qu'en 1848 on parle de «la surveillance et la police des cultes». Il présente chaque année le budget. Il est chargé des relations extérieures et accorde les extraditions en conformité aux traités ad hoc. Il donne nécessairement son préavis sur toute affaire que lui renvoie le Grand Conseil.

On s'aperçoit donc que le Conseil d'Etat a des tâches législatives (notamment l'initiative des lois et l'élaboration des projets de loi), administratives et gouvernementales et juridictionnelles. Il n'est donc pas un simple organe d'exécution, mais bien plutôt un organe moteur de la vie politique; de par sa permanence et la variété de ses tâches, il est l'organe prépondérant.

L'article 53 demande au Conseil d'Etat de donner chaque année au Grand Conseil un compte rendu détaillé de son administration. Le Conseil d'Etat est représenté dans chaque district par un préfet, nommé pour cinq ans (art. 54). Le Conseil d'Etat dispose d'un ministère public comme organe de poursuite des crimes (art. 55). L'article 56 confirme le maintien du système directorial au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat est responsable de sa gestion (art. 57), alors que chaque fonctionnaire ou employé public est responsable de ses actes.

Le pouvoir judiciaire est dévolu aux tribunaux reconnus par la Constitution (art. 59). L'article 60 établit un Tribunal cantonal formé de 9 juges et de 9 suppléants, nommés pour huit ans par le Grand Conseil. La majorité des membres et des suppléants doit connaître les deux langues du canton (art. 61). Le président du Tribunal cantonal est nommé pour un an par le Grand Conseil et n'est pas immédiatement rééligible. Le Tribunal cantonal fonctionne comme tribunal de cassation et comme chambre d'accusation (art. 63). Il surveille les autorités judiciaires inférieures et rend un compte général détaillé de ses activités au Grand Conseil (art. 64). L'article 65 prévoit l'ins-

tauration d'un tribunal par arrondissement judiciaire; ces tribunaux sont formés d'un président, de quatre juges et de quatre suppléants nommés par le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal réunis. L'article 66 prévoit la création d'une ou plusieurs justices de paix par arrondissement judiciaire. L'administration des affaires pupillaires est renvoyée à une loi spéciale (art. 67). Les affaires commerciales et l'établissement d'un ou plusieurs tribunaux de commerce seront réglés par une loi spéciale (art. 68). L'article 69 rend l'institution du jury facultative (elle était obligatoire en 1848) en matière de crimes, de délits politiques et de délits de presse. L'article 70 renvoie aux tribunaux militaires les délits commis en service par les militaires. La publicité et l'oralité des débats sont la règle dans les tribunaux (art. 71). Les jugements ne sont valables que si les tribunaux qui les rendent sont réunis au complet (art. 72). Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire sont responsables de leurs actes (art. 73) et ne peuvent être révoqués que par jugement ou selon les formes légales (art. 74). Une loi réglera l'organisation judiciaire (art. 75).

### 5. Communes

Ce titre concerne les communes, placées sous la haute surveillance de l'Etat (art. 77), comme en 1848, à la différence près que la constitution de 1857 ne soumet pas les règlements communaux à l'approbation de l'Etat. Alors que la constitution de 1848 renvoyait à la loi l'organisation politique de la commune, celle de 1857 précise (art. 76) qu'il y a, dans chaque commune, une assemblée communale et un conseil communal présidés par un syndic «qui est en même temps l'agent du gouvernement dans la commune». La constitution de 1857 garantit, sous la haute surveillance de l'Etat, la libre administration de leurs biens par les communes (art. 77) et elle ne dit rien sur l'acquisition facilitée de la bourgeoisie communale. En résumé, le carcan de l'Etat est moins lourd sur les épauls communales.

### 6. Révision de la constitution

Les articles 78 à 82 règlent la révision de la constitution. La constitution de 1848 prévoyait une très difficile révision: impossible jusqu'en 1856, la révision exigeait une majorité qualifiée des deux tiers lors de deux sessions consécutives du Grand Conseil. Le peuple n'y prenait aucune part. L'article 78 introduit le principe de la révision totale ou partielle; dans ce dernier cas, les articles de la révision doivent être spécialement désignés. La révision totale ou partielle peuvent avoir lieu lorsque 6000 citoyens la demandent ou lorsque le Grand Conseil la décrète. Dans les deux cas, la question de principe est soumise au peuple et la révision se poursuit si la majorité absolue des citoyens inscrits en accepte le principe (art. 79). L'article 80 prévoit que la révision totale se fait par une constituante élue de la même manière que le Grand Conseil. Si le projet de constitution révisée est rejeté, la même assemblée constituante élabore un second projet. Si ce second projet échoue, il est procédé à l'élection d'une nouvelle constituante (art. 81). La révision partielle se fait par le Grand Conseil, lors de deux délibérations à six mois d'intervalle (art. 82); le peuple tranche à la majorité absolue des citoyens inscrits lors d'un premier vote de principe, puis à la majorité des votants lors du vote de l'article sujet à modification et rédigé par le législatif.

### 7. Dispositions transitoires et finales

Les dispositions transitoires prévoient que la constitution sera soumise au peuple (art. 83). En cas d'acceptation,

elle entrera immédiatement en vigueur et en cas de refus le Grand Conseil en délibérera à nouveau et soumettra le résultat de ses travaux au vote du peuple. Dès son entrée en vigueur, la nouvelle constitution abrogera celle de 1848 (art. 84). Dès l'acceptation de la nouvelle constitution par le peuple, il sera procédé à la nomination des autorités constitutionnelles (art. 85). L'article 86 prévoit que les lois relatives à l'organisation des trois pouvoirs seront maintenues, jusqu'à leur mise en harmonie avec la constitution.

### B. Les problèmes en suspens

La constitution cantonale de 1857 doit recevoir la garantie de la Confédération. Celle-ci est accordée le 30 juillet 1857, avec certaines réserves.

La première porte sur le concordat entre l'Etat de Fribourg et l'Eglise catholique, prévu à l'article 2. Les autorités fédérales veulent pouvoir examiner cet accord. Pour éviter ce qu'il considère comme une ingérence de la Confédération dans ses affaires, l'Etat de Fribourg ne conclura jamais de concordat avec Rome. En accord avec l'autorité pontificale, il passe une série de conventions avec l'Evêque en 1858, 1859, 1873, 1874 et 1924.

La deuxième concerne l'article 16 qui prévoit l'obligation du service militaire pour les Fribourgeois et les Suisses habitant le canton. La Confédération précise que cet article doit être interprété dans le sens de la législation militaire fédérale.

La troisième concerne l'article 20 qui prévoit que les dépenses de l'Etat pour le culte et l'instruction publique doivent être équitablement répartis entre catholiques et protestants en prenant pour base «le chiffre de la population indigène de chacune d'elles». Les autorités fédérales précisent que cette disposition doit être interprétée à la lumière de la Constitution fédérale de 1848 (art. 41 et 42): cela signifie que l'on doit tenir compte des Suisses des deux confessions établis dans le canton pour faire ces calculs.

La quatrième et dernière réserve concerne l'article 32 qui accorde l'éligibilité aux citoyens actifs fribourgeois de plus de 25 ans. L'Etat fédéral invoque les mêmes dispositions de la Constitution fédérale que dans le cas précédent. Il s'agit d'accorder aux Suisses domiciliés dans le canton et remplissant les conditions de durée de séjour, les mêmes droits qu'aux citoyens originaires du canton. Les constituants fribourgeois ont placé dans la charte fondamentale deux dispositions qui peuvent poser problème à l'avenir. Il s'agit de l'article 15 tout d'abord qui prévoit que «l'administration devra surtout s'appliquer à rétablir le plus tôt possible l'équilibre entre les recettes et les dépenses». Cette disposition est un peu vague et son application est difficile: de 1857 à 1957, 78 exercices comptables se sont terminés par un déficit et 23 par un bénéfice. L'autre disposition un peu problématique se trouve à l'article 80, qui prévoit que la révision totale se fait par une Constituante élue de la même manière que le Grand Conseil. On peut se demander quelle est la durée du mandat de cette constituante: elle doit certes établir le texte du projet constitutionnel mais dans quel délai? Cette durée est fixée actuellement dans la loi sur l'exercice des droits politiques. Il pourrait y avoir des difficultés quant au fait de l'existence de deux assemblées bénéficiant simultanément de la légitimité populaire et où certaines personnes, élues dans les deux organes, porteraient deux casquettes.

#### IV. L'évolution depuis 1857

##### A. 1857-1917: de la stabilité à la stagnation

Cette période de six décennies est marquée par un paradoxe. Le régime libéral-conservateur met sous toit une constitution plus démocratique que celle du régime radical de 1848, mais il s'y cramponne ensuite de manière exagérée, de sorte que les radicaux deviennent les champions de l'extension des droits populaires. Ils ont du mal à faire passer leurs idées, leur électorat représentant environ un quart des citoyens actifs. Ils ont donc besoin de convaincre et d'entraîner aux urnes les plus modérés des conservateurs, mais même dans ce cas, il n'arrivent pas à créer une majorité.

##### 1. La tentative de révision de 1872-74

Cette révision s'inscrit dans un contexte bien particulier: au plan fédéral, il s'agit d'une refonte complète de la Constitution de 1848 et au plan cantonal, le séparatisme du Moratois s'est réveillé à la suite des choix ferroviaires du Conseil d'Etat. Le canton doit aussi lutter contre les dettes très lourdes issues de la reprise du chemin de fer Berne – Fribourg – Lausanne.

Le Conseil d'Etat adresse un message au Grand Conseil, en date du 24 avril 1872. Il lui propose 7 révisions partielles qui prévoient:

1. de fixer les cercles électoraux dans la constitution et d'en créer un plus grand nombre de façon à uniformiser leur taille (art. 22);
2. d'accorder le droit de vote aux membres du clergé, alors qu'il était réservé jusqu'ici aux laïcs (art. 25);
3. d'introduire le référendum pour certaines lois (art. 28);
4. de réduire le nombre des députés au Grand Conseil de 90 à 75, en changeant la clef de répartition: 1 député pour 1500 habitants au lieu d'un pour 1200 (art. 37);
5. de réduire le nombre des Conseillers d'Etat de 7 à 5, en répartissant au sein du quintette restant le travail et les rémunérations des sept anciens magistrats (art. 50);
6. de réduire le nombre de juges cantonaux de 9 à 7, aux mêmes conditions que pour l'exécutif cantonal (art. 60, 63 et 72);
7. d'instaurer des incompatibilités entre certains emplois publics et le mandat de député au Grand Conseil (art. 32).

Le Grand Conseil, convoqué sous serment, traite de ces 7 révisions partielles en novembre 1872 (BGC 1872, pp. 162-183). Le Conseiller d'Etat Joseph Jaquet résume le point de vue du gouvernement: «la société ne doit pas et ne peut être immuable, mais bien tendre par la voie d'un sage libéralisme à l'amélioration de ses institutions et de ses lois» (BGC 1872, p. 162). Les députés radicaux profitent de ces débats pour tenter de faire passer de nouveaux droits populaires: l'initiative législative, le veto législatif, l'élection populaire des préfets, des présidents de tribunaux et des juges de district. Ils sont nettement battus. Après la discussion en deuxième débats du 13 février 1873, le Grand Conseil retient quatre propositions de révision partielle: la définition du nombre et de la taille des cercles électoraux dans la constitution, les droits civiques accordés aux ecclésiastiques, le référendum pour certaines lois et le principe des incompatibilités (BGC 1873, pp. 43-46). Le Conseil d'Etat précise, dans une proclamation du 24 mars 1873, quelles lois

seraient soumises au référendum: celles ayant trait aux communes et paroisses, à l'instruction primaire, aux droits politiques, aux impôts et aux fortes dépenses.

Le peuple se prononce le 20 avril 1873. La participation est moyenne: 17 273 votants sur 27 649 inscrits soit 62 %. Cela traduit le scepticisme d'une partie de la droite conservatrice devant des concessions à l'opposition radicale. Pour qu'un objet soit accepté, il faut qu'il obtienne la majorité des inscrits, soit 13 825 voix. Les résultats sont les suivants:

Objet :	Oui	Non	Résultat
Inscription des cercles électoraux	14 853	2 021	Accepté
Augmentation des cercles électoraux	4 222	12 615	Refusé
Incompatibilités	8 011	8 931	Refusé
Vote des ecclésiastiques	13 305	3 416	Refusé
Référendum législatif	13 305	3 737	Refusé

Ces résultats sont décevants, dans la mesure où les partis radical et conservateur ont prôné le oui. Les radicaux y voient de petites concessions à la minorité et des progrès pour le canton alors que les conservateurs y reconnaissent «quelques réformes dont l'utilité est reconnue par tous les vrais conservateurs» (Liberté du 18 avril 1873). Après le vote, les radicaux concluent qu'il n'y a rien à attendre du gouvernement fribourgeois, dominé par l'influence cléricale (Confédéré du 30 avril 1873).

La question de l'inscription des cercles électoraux n'est pas encore arrivée à terme. Après deux débats au Grand Conseil (16 février et 17 août 1874), l'objet est soumis au peuple le 27 septembre 1874. Les conservateurs appellent à voter oui, alors que les radicaux prônent le non ou l'abstention: ils ne veulent pas des 7 districts érigés en cercles électoraux mais d'une quinzaine de cercles de 5 à 7000 âmes, ce qui leur assurerait une représentation parlementaire conforme à leur force électorale, notamment en ville de Fribourg, en Gruyère et en Basse-Broye. Le vote populaire est le suivant: 13 362 votants (sur 28 355 inscrits, soit 48 %), qui se prononcent favorablement par 12 551 oui contre 1000 non. Le projet de révision passe car il ne requiert que la majorité des votants lors de la seconde consultation populaire.

##### 2. La tentative de révision de 1884-1885

En 1884, le Grand Conseil est saisi d'un document portant 11 382 signatures, dont 10 777 seront reconnues valables. Ce document demande l'élection des syndicats par le peuple. Le législatif se trouve placé devant un dilemme: s'agit-il d'une pétition ou d'une demande de révision constitutionnelle? Le Grand Conseil en débat le 13 mai 1884 (BGC 1884, pp. 129-131). La majorité conservatrice soutient qu'il s'agit d'une pétition (le Grand Conseil peut la rejeter sans y donner suite), alors que la minorité radicale estime qu'il s'agit d'une demande de révision (le Grand Conseil doit la soumettre au peuple). Au vote, le point de vue des conservateurs s'impose par 45 voix contre 15. L'affaire se poursuit le 20 mai 1884: la commission des pétitions ne se prononcera qu'en novembre, alors que l'opposition souhaite que ladite commission se détermine dans la session de mai. Cette demande est repoussée à une majorité évidente contre 15 voix (BGC 1884, pp. 153-155).

La commission des pétitions fait son rapport le 15 novembre 1884. Elle constate que 10 777 signatures (sur

11 382) sont valables et que 605 doivent être annulées. La commission estime qu'il s'agit d'une demande de révision et qu'elle doit être transmise au Conseil d'Etat pour qu'il prenne les mesures nécessaires à l'organisation d'un scrutin populaire. Le Grand Conseil partage ce point de vue, sans opposition (BGC 1884, pp. 194-196).

La votation est prévue le 27 janvier 1885. Elle porte sur l'article 76 de la constitution cantonale et prévoit l'éventuelle élection des syndics par le peuple. La campagne est assez vive dans la presse. Le Confédéré dénonce, dès le 9 janvier, la manœuvre des conservateurs qui vont organiser l'abstention, «n'osant pas combattre de face une question aussi démocratique». Le Confédéré appelle à plusieurs reprises à voter oui et conteste la nécessité constitutionnelle de la majorité des inscrits. La Liberté prône l'abstention «qui a la même valeur qu'un vote négatif». L'organe conservateur est même menaçant à l'égard de l'opposition que l'on verra «pénétrer piteusement dans la salle de vote, au travers d'une foule qui les connaît déjà et qui après les connaîtra mieux encore». Lors de la votation, un tiers des électeurs, radicaux et conservateurs-libéraux, se déplace (9398 sur 27 497) et vote massivement pour le projet de révision: 8118 oui, 1075 non et 205 bulletins blancs ou nuls. La révision est refusée car elle n'a pas obtenu la majorité absolue des inscrits, 13 748 suffrages. L'opposition conteste l'interprétation du résultat lors de la séance du Grand Conseil du 25 février 1885 (BGC 1885, pp. 10-13), mais elle est battue à une majorité évidente contre 18 voix. Elle dénonce les pressions subies par ceux «qui ont dû aller à l'urne entre deux haies de personnes qui se moquaient, ricanaien et cherchaient à intimider les votants».

### 3. La tentative de révision de 1891-1894

Le contexte est différent six ans plus tard. Les esprits ont évolué, les droits populaires s'étendent dans les cantons et l'opposition radicale s'impatiente. Les élections fédérales d'octobre 1890 servent de détonateur au mécontentement: des incidents sérieux ont lieu à Morat et à Fribourg, qui font croire au gouvernement qu'il y a un «complot» de l'opposition radicale pour le renverser. En fait, la crise économique et sociale ainsi que l'exaspération de beaucoup face aux manœuvres électorales des conservateurs sont une meilleure explication.

Edouard Biemann, le leader de l'opposition radicale, dépose une motion pour demander la révision totale de la constitution cantonale. Dans son texte du 27 février 1891, il souhaite mettre en harmonie la charte fribourgeoise avec la constitution fédérale de 1874 et les nouveaux besoins de l'époque (BGC 1891, pp. 43-44). Biemann développe sa proposition le 3 mars 1891 et il la précise. Il veut la modification des cercles électoraux, la diminution du nombre des députés au Grand Conseil, des Conseillers d'Etat et des juges cantonaux, la nomination des syndics par les assemblées communales et le remplacement de la majorité absolue des inscrits par celle des votants pour le vote de principe sur une modification constitutionnelle. Il préconise l'introduction du référendum législatif facultatif. Ces propositions déclenchent de vives discussions en Grand Conseil (BGC 1891, pp. 58-65). Les représentants du gouvernement et les députés conservateurs sont prêts à accepter certaines révisions partielles nécessaires, mais ne veulent suivre Biemann dans l'idée d'une révision totale. Biemann veut supprimer les antagonismes entre majorité et minorité au parlement, alors que le conservateur Paul Aeby constate: «chacun reconnaît qu'il y a quelque chose à faire mais sans tout bouleverser». Finalement, le député Paul Aeby propose de modifier la

motion Biemann: il ne s'agirait plus d'une révision totale, mais d'une révision partielle que le Conseil d'Etat étudierait, en particulier les dispositions concernant la révision de la constitution. Au vote, il l'emporte à une majorité évidente contre 7 voix.

Le Conseil d'Etat fait son rapport lors de la session de mai 1891 (BGC 1891, pp. 76-77). Il accepte l'idée d'une révision partielle de 5 articles de la constitution. La commission du Grand Conseil fait son rapport lors de la session de mai 1892 (BGC 1892, pp. 90-91). Un débat s'engage alors le 17 mars 1892 (BGC 1892, pp. 12-29). Après de longues discussions, le Grand Conseil écarte certaines idées chères aux radicaux: l'inscription du mode d'élection des syndics dans la constitution (12 oui, 63 non) et l'introduction du référendum législatif facultatif (18 oui, 54 non).

Le peuple est consulté le 23 octobre 1892 et peut donner son accord de principe à trois modifications partielles. La première concerne la réduction du nombre des membres du Tribunal cantonal (art. 60 et 72). La deuxième concerne le renvoi à la loi sur les communes de tout ce qui concerne les organes politiques des collectivités locales, y compris l'élection de leur syndic (art. 76 et 77). La troisième s'occupe de la modification du mode de réviser la constitution cantonale: la majorité des votants suffirait (et non plus la majorité des inscrits) lors du vote du principe de la révision (art. 79).

Les radicaux appellent à voter oui dans le Confédéré des 9, 12, 16, 19 et 23 octobre 1892, même s'il s'agit d'une «révisionnette». La Liberté du 14 octobre appelle à voter oui à des «réformes bonnes en elles-mêmes et opportunes». Surtout un non permettrait aux radicaux de solliciter l'aide fédérale pour imposer des réformes.

La votation de principe a lieu le 23 octobre 1892 et suscite un intérêt certain: 18 144 votants sur 28 330 inscrits, soit 64 % de participation.

Les résultats sont les suivants, en se rappelant que la majorité à atteindre est de 14 166 voix:

Objet	Oui	Non	Blancs, nuls	Résultat
Première révision (art. 60 et 72)	17 695	279	170	Accepté
Deuxième révision (art. 76 et 77)	17 370	513	261	Accepté
Troisième révision (art. 79)	17 566	308	270	Accepté

Le Grand Conseil rédige alors des projets d'articles constitutionnels en mai et novembre 1893 (BGC 1893, pp. 5-6, 21-23, 43, 117, 139, 161-162). Ces articles passent en votation populaire le 14 janvier 1894. Il s'agit des dispositions suivantes:

1. le Tribunal cantonal est composé de 7 juges et 14 suppléants nommés individuellement pour huit ans par le Grand Conseil (art. 60);
2. aucun jugement d'un tribunal n'est valide s'il n'est réuni au complet, à l'exception du Tribunal cantonal où 5 juges présents suffisent (art. 72);
3. tout ce qui a trait à l'organisation politique et administrative des communes est renvoyé à la loi (art. 76);
4. l'Etat a la haute surveillance sur les communes mais celles-ci ont, sous ce contrôle, la libre disposition de leurs biens (art. 77);
5. en cas de révision totale ou partielle, il est procédé à la révision si la majorité des votants se prononce en faveur du principe (art. 79).



Le peuple se prononce ainsi: 13 584 électeurs (49 %) des 27 830 inscrits se déplacent et donnent des majorités très claires en faveur des révisions.

	Oui	Non	Blancs, nuls	Résultat
Première révision (art. 60)				
Deuxième révision (art. 72)	12 304	1064	216	Accepté
Troisième révision (art. 76)				
Quatrième révision (art. 77)	11 577	1678	329	Accepté
Cinquième révision (art. 79)	11 931	1304	349	Accepté

Une des plus importantes révisions partielles prend ainsi fin en 1894: la procédure de révision (totale ou partielle) est facilitée, mais rien ne va changer avant 1921!

#### 4. La tentative de révision totale de 1897

Cinquante et un citoyens, membres de l'opposition radicale, déposent une demande d'initiative visant la révision totale de la constitution. Cette demande du 11 février 1897 est publiée dans la Feuille officielle du canton. Après le délai légal de 90 jours, le Conseil d'Etat fait procéder à la vérification des signatures obtenues: 5477 sur 5748 sont valables. On constate que le nombre de 6000 signatures n'est pas atteint et que l'on ne peut donner suite à la demande d'initiative.

#### 5. Le calme constitutionnel avant la tempête

S'il n'y a plus de projet de révision constitutionnelle, il est faux de croire que la vie politique s'arrête. Le parti conservateur est secoué par des séries d'affaires douteuses: scandale de la Banque de l'Etat, affaire des forêts de Styrie, affaire Pictet, gestion catastrophique des chemins de fer régionaux. Si l'opposition radicale n'arrive pas à déboulonner le régime dynamique de Georges Python, il est clair que cet «affairesme d'Etat» est généré par le manque de contrôle exercé sur la machine gouvernementale. Ces affaires ne restent pas sans suite: Georges Python fait son mea culpa en Grand Conseil. Même si son honnêteté personnelle n'est pas mise en doute et qu'il reste au Conseil d'Etat, son autorité s'affaiblit face à l'étoile montante de Jean-Marie Musy.

La question du «pouvoir partagé» se pose: à part l'intermédiaire Weissenbach au Conseil d'Etat (1906-1909), l'opposition radicale est exclue des rouages importants de l'Etat. Une première solution provisoire est trouvée en 1916, lors des élections au Grand Conseil: les conservateurs et les radicaux pratiquent une proportionnelle de fait en présentant des listes communes.

Des questions restent ouvertes: que faire de l'extension demandée des droits populaires? que faire pour partager le pouvoir une fois la guerre terminée? quelle attitude adopter face à la montée du socialisme?

### B. 1917-1972: un demi-siècle de démocratisation

#### 1. La révision de 1917-1921

La guerre mondiale, par les sacrifices qu'elle impose à tous et à toutes, met encore plus en évidence le retard constitutionnel pris par le canton de Fribourg et la nécessité de faire confiance au peuple, si solide dans les

épreuves. La révolution soviétique, les révolutions en Allemagne et en Autriche-Hongrie ébranlent l'ordre social. En Suisse, la grève générale, malgré ses revendications en bonne partie justifiées et modérées, fait peur et certains craignent le «parti du désordre». Le calme revient assez vite, une bonne part des revendications du comité d'Olten sont appliquées, notamment l'élection du Conseil national à la proportionnelle, dans des arrondissements correspondants aux cantons. Cette vieille revendication conservatrice puis socialiste brise l'hégémonie radicale à la Chambre basse (60 % des sièges avec 40 % des suffrages). Le Conseiller d'Etat Musy, également parlementaire fédéral, fait du danger du «bolchevisme» son fond de commerce, ce qui pousse les radicaux à accorder un deuxième siège aux conservateurs et c'est Musy qui est élu au Conseil fédéral en 1919.

C'est dans ce contexte d'horreurs guerrières, d'espoirs de paix et de renouvellement institutionnel que le député Paul Morard et sept de ses collègues conservateurs déposent une motion, le 30 mai 1917 (BGC 1917, p. 138). Ils proposent:

1. l'extension des droits populaires, dont la nomination des Conseillers d'Etat par le peuple;
2. l'incompatibilité des mandats de député et de Conseiller d'Etat;
3. la limitation du nombre de Conseillers d'Etat faisant partie des Chambres fédérales;
4. la réforme de l'organisation judiciaire et de la procédure.

Si certaines propositions sont fort précises, Paul Morard reste vague sur les «droits populaires» qu'il veut faire passer dans la Constitution. Le Grand Conseil discute de cette motion le 27 novembre 1917 (BGC 1917, pp. 447-459). Paul Morard défend ses idées: il s'agit pour lui de «renouveler la face de nos institutions pour en conserver la substance». Il relève que les citoyens fribourgeois peuvent souvent voter au plan fédéral, alors qu'ils sont réduits au rôle de sujets passifs en matière cantonale. Le Grand Conseil décide sans difficulté de transmettre cette motion au Conseil d'Etat qui propose d'ailleurs sa prise en considération.

La révision constitutionnelle revient sur le tapis une année après, le 10 novembre 1918. Ce jour-là, 29 députés conservateurs, emmenés par Emile Grand, déposent une motion visant à la révision partielle de la constitution (BGC 1918, pp. 233-234). Ils souhaitent les changements suivants:

1. l'introduction des droits populaires avec le référendum législatif obligatoire, l'initiative législative et un référendum financier limité;
2. l'élection des députés au Grand Conseil suivant un système de vote limité ou la proportionnelle, chaque district formant un arrondissement électoral;
3. l'amortissement obligatoire de la dette publique selon un taux légal et la progressivité des impôts;
4. la création et le développement des œuvres sociales (assistance, logement populaire, assurance-vie populaire, conservation du sol agricole aux indigènes) par l'Etat avec des subventions communales;
5. l'abrogation des divers articles pour les mettre en harmonie avec la Constitution fédérale et les modifications proposées ci-dessus; il s'agit aussi de fixer trois

sessions ordinaires du Grand Conseil et d'élever le nombre d'habitants donnant droit à un député (1400 au lieu de 1200).

Cette motion est suivie d'une autre intervention, libérale-radical cette fois-ci. Seize députés déposent, sous l'impulsion de Wilhelm Bartsch et d'Emile Gross, une motion en faveur d'une révision partielle de la constitution (BGC 1919, pp. 233-234). Cette intervention du 7 mars 1919 prévoit les nouveautés suivantes:

1. l'extension des droits populaires par la suppression des entraves dans l'exercice de l'initiative constitutionnelle (3000 au lieu de 6000 signatures requises), par l'introduction de l'initiative législative (3000 signatures), du référendum législatif facultatif (3000 signatures) et du référendum financier facultatif pour les dépenses extrabudgétaires de plus de 500 000 francs (3000 signatures ou un quart des députés);
2. l'élection des Conseillers d'Etat par le peuple;
3. l'incompatibilité entre le mandat de député et la fonction de Conseiller d'Etat.

Le Grand Conseil discute des motions Morard, Grand et Bartsch le 23 mai 1919 (BGC pp. 412-424). Lors des débats, Grand insiste qu'il ne s'agit pas «d'entreprendre le renversement de la Constitution en vigueur, mais bien son développement». Pour lui, la motion Morard, bonne sur le principe, est incomplète quant aux droits populaires. Pour Bartsch, «notre canton est celui où le corps électoral a la moindre influence sur l'élaboration, la modification ou l'abolition des lois». S'il a choisi la procédure de révision partielle, c'est qu'il y a urgence et que la révision totale prendrait trop de temps. La grande majorité des intervenants et le Conseil d'Etat sont favorables à ces motions qui sont prises en considération à l'unanimité. Une commission parlementaire de 15 membres doit examiner les trois textes et faire des projets de décret sur les questions à soumettre au peuple.

Le Grand Conseil se réunit en session extraordinaire le 26 décembre 1919 (BGC 1919, pp. 788-800). La commission présente ses conclusions au parlement. Elle accepte les idées de motionnaires avec des modifications. Pour l'initiative et le référendum, elle propose de passer de 3000 à 4000 signatures, soit le septième et demi des électeurs inscrits; elle ne veut pas de 6000 signatures, chiffre réservé à la modification de la constitution cantonale. Pour la réduction du nombre de députés, elle propose d'élever le nombre d'habitants donnant droit à un député à 1500. Le Grand Conseil élu en 1916 compte 115 députés (1 pour 1200 habitants); le passage à un député pour 1400 donnerait 99 ou 100 parlementaires, alors que la clef de répartition de la commission créerait un législatif de 93 députés. La commission s'oppose à 1 député pour 2000 âmes, ce qui aboutirait à un mini-parlement de 70 membres. Elle écarte aussi le système d'un nombre fixe à 100. Pour le système de vote lors de l'élection des députés, la commission retient la proportionnelle qui aurait donné, sur la base de 93 députés et des résultats de l'élection au Conseil national de 1919, la physionomie suivante au Grand Conseil: 66 conservateurs, 22 radicaux, 5 socialistes. La commission écarte le système du vote cumulé et celui du vote limité. Elle ne veut pas introduire de dispositions constitutionnelles concernant l'amortissement de la dette publique, la progressivité de l'impôt et la création d'œuvres sociales. Elle maintient le nombre de signatures nécessaires à une révision constitutionnelle à 6000. Le Grand Conseil accepte l'entrée en

matière et renvoie la discussion de détail à une séance ultérieure.

Cette session dure du 26 au 28 janvier 1920 (BGC 1920, pp. 1-7, 9-19, 27-29). Les débats se focalisent sur certains points de friction. Le premier est le nombre de signatures pour valider un référendum ou une initiative dans le domaine législatif. La proposition de la commission (4000) est battue par celle de Montenach (6000) par 30 voix à 25, mais il y avait 45 députés absents! Le second est l'opportunité du référendum financier, contestée par certains conservateurs et écartée par 29 voix à 16. Le troisième est l'élection du Conseil d'Etat par le peuple, contestée par les députés Montenach et Delatena qui n'obtiennent qu'une minorité de voix. Le quatrième est le mode d'élection du Conseil d'Etat. Le député Glasson tente d'introduire l'élection à la proportionnelle, mais il est mis en minorité. Le cinquième et dernier point de friction est le nombre d'habitants donnant droit à un député: la commission soutient le chiffre de 1500, la salle étant trop petite pour 115 députés, mais spacieuse pour 93; le Grand Conseil préfère en rester à un élu pour 1200 habitants, par 35 voix contre 26.

En deuxième lecture, certaines questions reviennent sur le tapis pour un baroud d'honneur. Pour l'initiative et le référendum législatifs, la commission propose 5000 signatures pour les valider et obtient 25 suffrages contre 34 qui s'expriment pour 6000 signatures. Le député Delatena conteste l'élection du Conseil d'Etat par le peuple et obtient 16 suffrages contre 33 qui soutiennent l'élection du gouvernement par le corps électoral.

La votation populaire est fixée au 18 avril 1920: le peuple aura à se prononcer sur le principe des modifications envisagées en répondant à huit questions. Il s'agit:

1. de l'introduction de l'initiative législative populaire;
2. de l'introduction du référendum législatif facultatif;
3. de l'élection du Conseil d'Etat par le peuple;
4. de l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Grand Conseil;
5. de la fixation de trois (au lieu de deux) sessions du Grand Conseil par an;
6. d'établir l'incompatibilité entre le mandat de député au Grand Conseil et celui de Conseiller d'Etat;
7. de limiter à trois le nombre de Conseillers d'Etat siégeant aux Chambres fédérales;
8. de confier l'organisation des tribunaux à une loi spéciale et non plus à la constitution cantonale.

Malgré l'accord de principe des conservateurs et des radicaux, la campagne est assez vive. Certains conservateurs de la Gruyère, regroupés autour du Fribourgeois, contestent l'élection du Conseil d'Etat par le peuple. Le journal radical l'Indépendant recommande à ses lecteurs de voter huit fois oui (9 et 13 avril), tout en dénonçant les manœuvres de certains conservateurs «fribourgeoisistes» (7 avril). La Liberté fait preuve de pédagogie en expliquant l'historique de cette révision et les motions des députés conservateurs (Morard, Grand et consorts). Cet article du 7 avril est suivi d'appels au bon sens populaire (12 avril) ainsi que de la publication des consignes du comité cantonal conservateur: huit fois oui. La Liberté du 17 avril lance un ultime appel: «électeur conservateur, suis les consignes de ton parti».

Quels sont les résultats au soir du 17 avril 1920? sur 33 102 électeurs inscrits, 18 083 se présentent aux urnes et votent ainsi:

	Blancs et nuls	Oui	Non
1. Initiative législative	179	17 072	832
2. Référendum législatif	158	17 049	876
3. Election populaire du Conseil d'Etat	224	13 657	4202
4. Election du Grand Conseil à la proportionnelle	198	16 275	1610
5. Fixation de trois sessions du Grand Conseil	184	15 278	2621
6. Incompatibilité Grand Conseil – Conseil d'Etat	169	16 803	1111
7. Limitation à 3 Conseillers d'Etat au Chambres fédérales	164	16 870	1049
8. Organisation des tribunaux par une loi	278	16 508	1297

On constate de très larges victoires des oui, sauf pour l'élection du gouvernement par le peuple où la victoire n'est que de trois contre un. Les plus gros contingents de refus viennent de la Sarine (3226 oui, 1395 non), de la Gruyère (2256 oui, 963 non) et de la Glâne (1062 oui, 783 non), le résultat le plus serré se situe en Veveyse (583 oui, 329 non).

Le Grand Conseil doit rédiger les articles correspondants aux décisions de principe prise par le peuple. Il en débat le 7 mai (BGC 1920, pp. 71-80) et le 13 novembre 1920 (BGC 1920, pp. 186-188). Lors de la discussion du 7 mai 1920, les députés sont conscients de la nécessité d'aller vite si l'on veut appliquer les modifications décidées aux élections de 1921: il faudra modifier ou établir certaines lois qui découlent des révisions partielles sur lesquelles le peuple sera appelé à se prononcer. Les députés débattent longuement de la nécessité d'inscrire ou pas le mode d'élection majoritaire du Conseil d'Etat dans la constitution: ils décident de l'inscrire par 48 voix contre 17. Le 13 novembre 1920, la seconde délibération donne lieu à moins de discussions: une dernière tentative visant à élever le nombre d'habitants donnant droit à un député de 1200 à 1500 échoue par 36 voix à 19.

Le peuple est invité à se prononcer le 30 janvier 1921 sur la révision de 22 articles de la Constitution. Il doit répondre à huit questions, correspondantes à des dispositions modifiées de la Constitution. Un électeur sur deux (16 978 sur 33 888 ou 50,1 %) se rend aux urnes pour approuver massivement les révisions partielles.

	Blancs et nuls	Oui	Non
1. Référendum législatif (art. 28 <sup>bis</sup> )	260	16 040	678
2. Initiative législative (art. 28 <sup>ter</sup> )	246	16 038	694
3. Forme et délais des droits populaires (art. 28 et 45)	275	15 969	734
4. Election du GC à laproportionnelle (art. 36, 38, 40)	280	15 796	902
5. Trois sessions du Grand Conseil (art. 42)	302	15 602	1074
6. Election du Conseil d'Etat par le peuple (art. 29, 49)	255	15 683	1040
7. Incompatibilités avec la fonction de CdE (art. 50)	253	15 986	769

8. Organisation des tribunaux par une loi (art. 59, 63-75)	288	15 916	774
--	-----	--------	-----

Ce deuxième vote donne lieu à des résultats très positifs en faveur des diverses révisions partielles: le taux des acceptants oscille entre 91,8 et 94,7 %. Ainsi se termine cette importante phase de révision constitutionnelle. Certains problèmes ne sont pas réglés: le peuple ne peut contrôler les dépenses, même par un référendum financier facultatif et il ne peut que difficilement exprimer ses droits nouveaux. En effet, le processus de recueil des signatures est très compliqué et la proportionnelle au Grand Conseil est pimentée d'une quorum de 15 %; on comprend que l'opposition fasse de la loi sur l'exercice des droits politiques la cible de ses attaques car elle a l'impression qu'on lui prend d'une main ce qu'on lui accorde de l'autre.

## 2. La révision de 1943-1948 ou la course d'obstacles

Le 9 juillet 1943, cinquante-sept citoyens libéraux-radicux rédigent une proposition de révision partielle de la constitution. Ils souhaitent l'adjonction d'un article qui aurait la teneur suivante: «Toute loi ou décret entraînant une dépense extraordinaire de plus de 500 000 francs doit être soumis à la votation populaire, à la demande d'un quart des députés ou de 6000 citoyens». Ces citoyens déposent une demande d'initiative à la Chancellerie d'Etat le 17 juillet 1943. Le Conseil d'Etat prend un arrêté le 23 juillet 1943: les signatures pourront être recueillies du 15 septembre au 13 décembre 1943.

Le 4 mai 1944, la commission de validation du Grand Conseil fait son rapport (BGC 1944, pp. 90-95). Elle constate que l'initiative a recueilli 6748 signatures, dont 6182 sont valables: l'initiative a donc abouti. Le Grand Conseil accepte de valider l'initiative et nomme une commission de neuf membres chargée de lui donner un préavis à la session d'automne.

Le 22 novembre 1944 (BGC 1944, pp. 284-293), le Grand Conseil examine le principe du référendum financier facultatif. Le rapporteur de la commission, Joseph Kaelin, constate que 11 cantons connaissent le référendum financier obligatoire, que 5 pratiquent le référendum facultatif et que 9 cantons et demi-cantons ignorent le référendum financier. Il souligne que les représentants des partis conservateur, radical et agrarien soutiennent le principe du référendum financier facultatif. Les débats confirment cette unanimité de la commission et le Grand Conseil fixe la votation populaire au 21 janvier 1945, en recommandant le oui.

Le peuple se rend aux urnes le 21 janvier 1945 de manière peu enthousiaste: 16 884 votants sur 44 801 inscrits, soit un taux de participation de 37,7 %. Il y a 309 bulletins blancs et 83 bulletins nuls; les Fribourgeois acceptent le principe du référendum financier par 10 838 oui contre 5654 non. Le Grand Conseil valide ce scrutin le 14 février 1945 et charge le Conseil d'Etat de rédiger un article constitutionnel ad hoc (BGC 1945, pp. 94-96). Il nomme une commission pour examiner le travail de l'exécutif le 2 mai 1945 (BGC 1945, pp. 126-127).

Le Conseil d'Etat livre son travail le 19 octobre 1945. Il propose un article 28<sup>bis</sup> ainsi libellé: «Il en est de même de toute décision du Grand Conseil entraînant une dépense extrabudgétaire totale de plus d'un million de francs pour le même objet et n'ayant pas le caractère d'urgence reconnu par la majorité absolue du Grand Conseil». Le Grand Conseil débat de cette proposition différente de celle des initiateurs de 1943, le 27 novembre 1945 (BGC, pp. 326-350). Le rapporteur Joseph Kaelin constate

qu'une minorité de la commission spéciale (3 sur 9) conteste le chiffre d'un million et propose 500 000 francs ainsi que la possibilité accordée à une fraction du Grand Conseil de lancer le référendum financier facultatif. Après un long débat, la version du gouvernement, légèrement modifiée, l'emporte par 63 voix à 30. Le 28 mai 1946 (BGC 1946, pp. 324-325), le Grand Conseil adopte en deuxième lecture la version du gouvernement par 54 voix à 23. La votation populaire est fixée au 7 juillet 1946 lorsque éclate un coup de tonnerre juridique: seize citoyens radicaux font un recours de droit public au Tribunal fédéral et demandent qu'il soit sursis à la votation populaire. Les juges fédéraux font droit à cette demande et la votation populaire doit être renvoyée. Le Tribunal fédéral statue sur le recours le 13 février 1947. Il affirme que le canton de Fribourg ne connaît que l'initiative à référé (demandant d'abord un vote de principe) et pas l'initiative formulée. Il admet également que le texte rédigé par le Grand Conseil ne doit pas s'éloigner de la pensée des auteurs de l'initiative, tout en laissant au législatif le droit de proposer son propre projet de texte constitutionnel. En conclusion, il décide que les deux textes doivent être soumis au peuple.

Le Grand Conseil décrète, le 14 novembre 1947, que les deux versions du référendum financier (à 500 000 et à 1 million de francs) seront soumises au peuple (BGC 1947, pp. 802 à 808). La votation populaire est fixée au 14 mars 1948. La campagne est assez féroce. Dans la Liberté, Pierre Barras soutient le projet du Grand Conseil (1 million) et fustige la «duplicité radicale» et parle de «petite politique d'obstruction», tout en se laissant aller à traiter ses adversaires de «pinçée d'agitateurs partisans» et de «coterie de politicards». L'Indépendant dénonce les «bobards conservateurs» et parle de «république sous tutelle». Les radicaux reçoivent l'appui des socialistes et des agrariens mais cela sera-t-il suffisant pour ébranler la forteresse conservatrice majoritaire?

Le peuple se rend aux urnes le 14 mars 1948. La participation est plus élevée qu'en 1945: 24 177 votants sur 45 624 inscrits, soit un taux de participation de 53 %. Les résultats sont les suivants:

Blancs et Nuls	Projet du Grand Conseil (1 million de francs)		Projet des initiateurs (500 000 francs)	
	Oui	Non	Oui	Non
1193	8575	14 000	12 540	10 131

C'est donc un échec cinglant pour les conservateurs, lâchés par une partie de leur électorat, favorable à l'extension des droits populaires. L'Indépendant du 18 mars 1948 parle de «cruel désaveu» pour «nos grands augures conservateurs». La Liberté observe un prudent silence, se bornant à constater que seule la Singine a suivi les mots d'ordre conservateurs.

### 3. La révision de 1947-1950 ou la Sarine coupée en deux

L'élection au Grand Conseil de 1946 a donné lieu à une curieuse répartition des sièges entre la capitale et les autres communes. Il y a 8041 électeurs en ville de Fribourg et 5544 dans les autres communes, soit une proportion de 59 % pour la capitale et de 41 % pour le reste du district. Les suffrages exprimés sont répartis ainsi: 234 650 (59 %) à Fribourg et 163 628 (41 %) pour les autres régions. L'affaire se gâte lorsque l'on examine le nombre d'élus: 31 «urbains» (82 %) et 7 «campagnards» (18 %).

Le député radical Henri Bardy et son collègue conservateur Séverin Bays déposent chacun une motion visant à créer deux cercles électoraux dans la Sarine: il s'agit de séparer la cité des Zaehringen du reste du district. Ces motions sont déposées le 4 février 1947 (motion Bardy) et le 6 février 1947 (motion Bays). Elles sont développées le 9 septembre 1947 (BGC 1947, pp. 518-523). Le débat sur la transmission de ces motions a lieu le même jour (BGC 1947, pp. 527-531). Le gouvernement est favorable à la transmission en constatant qu'il n'y a pas eu manœuvre de la ville contre la campagne: les électeurs de la capitale panachent en gardant leurs candidats urbains sur les listes, alors que les campagnards ont pratiqué le biffage à l'égard des candidats de leur région. Malgré des réserves de la part des socialistes, les motions ne sont pas combattues et sont donc transmises au Conseil d'Etat. Ce dernier rapporte le lendemain (BGC 1947, pp. 547-552) et se montre favorable à une révision constitutionnelle. Le Grand Conseil, malgré l'opposition des agrariens et des socialistes, donne son feu vert par une majorité évidente contre 19 voix.

Le peuple se prononce le 14 mars 1948, en même temps que sur le référendum financier. 53 % des citoyens votent et les 24 177 bulletins rentrés se répartissent ainsi: 756 blancs et nuls, 19 295 oui et 4126 non. Le Grand Conseil rédige alors une modification de l'article 22 de la constitution cantonale, sans qu'il y ait débat (BGC 1948, pp. 449-451 et 1949, p. 486).

Le peuple doit voter sur cette éventuelle modification le 5 mars 1950. La participation est très forte: 76 % des électeurs exercent leurs droits civiques. Les 34 820 bulletins se répartissent ainsi: 983 blancs, 72 nuls, 24 749 oui et 9016 non.

### 4. Les autres tentatives de révision

Le député Bardy et 11 cosignataires radicaux déposent une motion le 4 février 1947. Ils demandent de modifier l'article 37 de la constitution cantonale: il s'agit de porter de 1200 à 1500 habitants le chiffre de la population donnant droit à un député (BGC 1947, pp. 41-42). Le député Armand Droz dépose, au nom du groupe radical indépendant, une motion visant la révision de l'article 49 al. 2 de la constitution: cette proposition du 6 mai 1947 vise à faire élire le Conseil d'Etat à la proportionnelle (BGC 1947, p. 308). Ces motions sont développées le 9 septembre 1947 (BGC 1947, pp. 518-531). Le député Bardy trouve que le Grand Conseil est trop nombreux (127 membres) et gagnerait en efficacité, célérité et frais de fonctionnement si le nombre de députés était réduit à 104. Le député Droz souhaite mettre en harmonie la répartition des sièges au Grand Conseil et au Conseil d'Etat en pratiquant dans les deux cas la répartition selon le principe de la proportionnelle. Les motions ne sont pas combattues et sont transmises au gouvernement.

Le gouvernement répond le 14 mai 1948 et le Grand Conseil doit déterminer quel sort il entend donner à ces motions. La motion Droz ne passe pas la rampe (BGC 1948, pp. 241-244) et celle du député Bardy est acceptée pour étude. Le Conseil d'Etat se prononce contre une réduction du nombre des députés le 17 mai 1949 (BGC 1949, pp. 458-461).

### 5. Les révisions partielles de 1950-1954

Le 14 novembre 1950, le député socialiste Challamel dépose une motion demandant «l'égalité des droits politiques pour la femme fribourgeoise» (BGC 1950, p. 748). Il développe sa motion le 28 novembre 1950 (BGC 1950,

pp. 906-911). Il appuie son argumentation sur les activités de la femme au service de la famille, de l'économie et de la défense nationale de 1939 à 1945; il cite le pape Pie XII: «il est du devoir des femmes d'entrer dans la vie publique.»

Le Conseil d'Etat répond par un message des 17-24 avril 1951 (BGC 1951, pp. 600-603). Il propose trois révisions partielles de la constitution, la première reprenant en partie la motion du député Challamel. Ces révisions envisagées sont:

- a) la modification de l'article 32, al. 2 dans le sens où les femmes pourraient accéder à certaines fonctions des ordres judiciaire, exécutif et administratif (le Conseil d'Etat pense notamment à la Chambre pénale des mineurs);
- b) la modification de l'article 32 al. 1 dans le sens d'une adaptation à la Constitution fédérale (art. 43, al. 4 et 5) permettant l'éligibilité des citoyens suisses établis depuis plus de trois mois dans le canton;
- c) la modification de l'article 26, litt. e avec l'abrogation de la disposition qui prive de la qualité de citoyens actifs les assistés ayant reçu des secours d'une bourse des pauvres dans l'année qui a précédé une consultation populaire.

La votation populaire sur le principe de ces trois modifications a lieu le 20 avril 1952. Au terme d'une faible campagne, les Fribourgeois boudent les urnes: 13 087 votants sur 45 828 inscrits, soit 28,5 % de participation. Les résultats sont les suivants:

	Blancs et nuls	Oui	Non
Eligibilité des confédérés	493	7991	4603
Accès des femmes à certaines fonctions	599	4964	7524
Droits civiques des assistés	870	6487	5730

A la suite de ce vote, les autorités rédigent les modifications nécessaires aux articles 32, al. 1 et 26, litt. e. Le peuple est appelé aux urnes le 21 février 1954 et montre un intérêt plus marqué pour le scrutin: 27 151 citoyens sur 45 480 vont voter, soit 59,7 %. Les deux choix positifs de 1952 sont confirmés:

	Oui	Non
Eligibilité des confédérés	17 411	6923
Droit de vote des assistés	13 600	7084

### 6. Les tentatives de révision de 1951-1968

Le 16 mai 1950, le député radical Droz dépose une motion relative à l'élection des Conseillers aux Etats par le peuple (BGC 1950, p. 258). Il la développe le 7 février 1951, soulignant que Fribourg est, avec Berne, Neuchâtel et Saint-Gall, un des derniers cantons où les Conseillers aux Etats ne sont pas élus par le peuple (BGC 1951, pp. 88-89). Le Conseil d'Etat répond le 13 juillet 1951 (BGC 1951, pp. 687-689). Il refuse la motion en se basant sur la tradition: les députés au Conseil des Etats représentant l'Etat, c'est au plus haut organe de l'Etat de les élire. Le motionnaire ne partage pas cette idée, mais il est battu lors du vote de prise en considération de son texte: 37 voix pour, mais 68 contre.

Beaucoup plus délicate est l'affaire de l'initiative populaire lancée par le parti radical en 1953: il ne s'agit plus d'accepter ou d'écarter les idées d'un député, mais d'examiner une initiative ayant recueilli plus de 9000 signa-

tures. Que s'est-il passé? Le 29 janvier 1953, 35 citoyens déposent une demande d'initiative pour la révision partielle de la constitution. La demande traite de 7 points:

- a) introduction de la garantie du secret du vote dans la constitution;
- b) suppression des entraves dans l'exercice du droit d'initiative et de référendum;
- c) élection des Conseillers aux Etats par le peuple;
- d) diminution du quorum à 10 %;
- e) incompatibilité des fonctions de juge cantonal et de président d'un tribunal de district avec le mandat de député;
- f) réduction de 7 à 5 du nombre des Conseillers d'Etat, un seul d'entre eux pouvant siéger aux Chambres fédérales;
- g) introduction d'une disposition constitutionnelle devant assurer la couverture de toute dépense budgétaire nouvelle ou de toute dépense extrabudgétaire de plus de 500 000 francs.

Le Conseil d'Etat fixe le délai de 90 jours (27 février au 27 mai 1953) pendant lequel les signatures peuvent être recueillies et procède au contrôle des 9184 signatures déposées, dont 9176 sont valables.

Le 25 novembre, le Grand Conseil débat de la validation de l'initiative (BGC 1953, pp. 754-768). Si la commission de validation propose d'agréer la demande de validité de l'initiative, le Grand Conseil est divisé. Certains reprochent au texte d'être une initiative formulée de toute pièce et de ne pas respecter le principe de l'unité de matière. Finalement, la question de la validation est renvoyée à une commission extraordinaire de 13 membres par 67 voix à 45.

La commission présente son rapport le 17 novembre 1954. Ce rapport donne lieu à de longues discussions (BGC 1954, pp. 718-775). La commission est allée quêrir l'avis de droit du professeur Giacometti de Zurich. Celui-ci conclut au fait que l'unité de matière n'est pas respectée et que la demande d'initiative doit être déclarée nulle. Il émet une réserve en se fondant sur la pratique fribourgeoise de 1873, 1892 et 1920 et admet que l'on pourrait soumettre le texte, divisé par objet, au peuple. Il constate cependant qu'un changement de cette pratique ne serait pas arbitraire. Un débat nourri s'engage jusqu'au vote où l'on oppose l'idée de déclarer nulle la demande d'initiative à celle de la valider: 74 députés se prononcent pour la nullification contre 43 qui veulent soumettre l'initiative au peuple. Le projet est-il enterré définitivement? C'est mal connaître la ténacité du groupe libéral-radical.

Le 19 novembre 1954, le député Dupraz et 26 cosignataires déposent une motion reprenant, pour l'essentiel, les propositions de modifications constitutionnelles contenues dans l'initiative populaire de 1953 (BGC 1954, pp. 825-826). Cette motion est développée brièvement le 18 février 1955 (BGC 1955, p. 291). Le Conseil d'Etat répond le 29 février 1956 (BGC 1956, pp. 126-134). Certaines modifications proposées relèvent plus de lois à réviser que de changements constitutionnels. Le Conseil d'Etat propose d'accepter de telles propositions pour étude, ce que le Grand Conseil approuve à l'unanimité. Il s'agit des idées suivantes: modifier la loi électorale pour rendre efficace le secret du vote, pour supprimer les entraves à l'exercice des droits de référendum et d'initiative et pour abaisser le quorum électoral appliqué au

Grand Conseil ainsi que pour modifier la loi financière afin de réglementer la couverture des dépenses nouvelles. Les modifications qui supposent des révisions constitutionnelles subissent le sort suivant:

- a) élection des Conseillers aux Etats par le peuple: refus (35 oui, 62 non);
- b) incompatibilité des fonctions de juge et de député: refus (15 oui, 64 non);
- c) élection du Conseil d'Etat à la proportionnelle: refus (37 oui, 61 non);
- d) au maximum deux Conseillers d'Etat aux Chambres fédérales: refus (26 oui, 58 non).

C'est un quadruple refus qui bloque l'évolution constitutionnelle jusqu'au début des années 1970.

Certains députés essaient de faire bouger les choses. Ainsi le député Sieber propose de faire élire les députés selon la clef de répartition d'un élu pour 1500 habitants (BGC 1958, pp. 339-340). Cette motion du 21 novembre 1957 est développée le 21 mai 1958 (BGC 1958, pp. 339-340). Le député Sieber utilise les arguments suivants: l'exiguïté de la salle, les économies à réaliser et l'occasion de passer du quorum au quotient électoral. Le Conseil d'Etat répond par une déclaration, le 12 novembre 1958 (BGC 1958, pp. 638-639). Le gouvernement signale qu'il prépare une révision de la loi électorale et un rapport sur les propositions de modifications constitutionnelles.

Le député Cottet profite du processus de modification de la loi électorale pour proposer, par voie de motion, l'introduction du suffrage féminin (BGC 1958, p. 792). Le Conseil d'Etat répond le 25 février 1959 (BGC 1959, pp. 214-216). Il constate que le peuple fribourgeois a refusé une initiative fédérale en faveur du suffrage féminin (20 janvier 1959) par 7985 oui contre 18 780 non. Il veut respecter la volonté populaire tout en constatant que l'idée d'associer les femmes à la vie politique est en marche. Il accepte donc la motion pour étude.

La question du suffrage féminin est à nouveau soulevée en 1966 par une motion du député Currat (BGC 1966, p. 195) ainsi que par une motion du député Michel (BGC 1966, p. 293). Le Conseil d'Etat répond le 15 novembre 1966 (BGC 1966, pp. 1033-1035). Il constate que la situation a évolué en faveur du suffrage féminin et il veut manifester son sentiment favorable aux droits de la femme. Il accepte les deux motions pour étude.

Pendant ce temps, les idées de démocratisation de la vie politique progressent. La question qui se pose est celle de leur concrétisation dans la constitution. Le Conseil d'Etat saisit le Grand Conseil d'un projet de révision constitutionnelle le 20 janvier 1959 (BGC 1959, pp. 35-49). Ce document contient des réflexions sur neuf possibilités de révisions partielles. Trois sont préavisées positivement. Il s'agit:

- a) de bloquer le nombre total de députés à 130, chiffre supportable pour assurer une bonne représentation des régions et pour exploiter l'espace de la salle traditionnelle du Grand Conseil (art. 37);
- b) de déplacer la session de février du Grand Conseil du premier au troisième mardi du mois, afin de créer un espace de temps suffisant entre les sessions de novembre et de février (art. 42, al. 1);
- c) de supprimer le vieil article 30, al. 2, qui prévoit que les fonctionnaires qui ont un domicile forcé dans une commune dont ils ne sont pas ressortissants, peuvent

voter dans le cercle électoral de leur commune d'origine; cette disposition ne correspond plus du tout à la situation et à l'esprit du milieu du XX<sup>e</sup> siècle.

Six modifications sont évoquées mais pas soutenues. Il s'agit:

- a) de réduire à deux le nombre des Conseillers d'Etat faisant partie des Chambres fédérales; le gouvernement souhaite en rester à trois magistrats pouvant siéger à Berne au nom des intérêts généraux du canton;
- b) d'élire le Conseil d'Etat à la proportionnelle, ce que le gouvernement se refuse à envisager;
- c) de faire élire les deux Conseillers aux Etats par le peuple, ce que le gouvernement combat au nom de la tradition que pratiquent encore Berne, Saint-Gall et Neuchâtel;
- d) de dissocier dans le temps l'élection du Grand Conseil et du Conseil d'Etat selon le modèle de Genève; le Conseil d'Etat s'y oppose;
- e) de réduire le nombre des Conseillers d'Etat de 7 à 5 (situation dans 9 cantons); le Conseil d'Etat n'est pas d'accord, car ce serait une fausse économie et cela générerait la représentation linguistique et régionale;
- f) d'introduire le suffrage féminin; le gouvernement attend les résultats de la votation fédérale du 1<sup>er</sup> février 1959 (qui sera négative au plan fédéral et très négative au plan cantonal).

Le Grand Conseil va faire usage de son droit d'initiative constitutionnelle le 25 février 1959, au terme d'un long débat (BGC 1959, pp. 195-216). Il va fixer quelles révisions partielles vont être soumises au peuple. Les trois révisions soutenues par le Conseil d'Etat passent facilement la rampe, non sans que le nombre fixe de députés ne soit discuté: 130 (77 députés) ou 120 (23 députés). Les membres du Grand Conseil contredisent le gouvernement en fixant, à une majorité évidente, le nombre de Conseillers d'Etat pouvant siéger aux Chambres fédérales à deux. Le parlement cantonal refuse par contre l'élection du Conseil d'Etat à la proportionnelle (40 oui, 61 non), l'élection des Conseillers aux Etats par le peuple (43 oui, 67 non) et la réduction du nombre des membres du gouvernement de sept à cinq (majorité évidente). Le suffrage féminin est discuté, mais il est pris acte de l'échec de la votation fédérale: 7885 Fribourgeois favorables, mais 18 780 opposés aux droits civiques des femmes; les optimistes retiennent que sept communes fribourgeoises, dont la capitale, ont dit oui, ainsi que les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève.

Il est clair que les oppositions radicale, socialiste et agrarienne sont déçues des résultats des débats, les députés conservateurs chrétiens-sociaux faisant bloc pour préserver les positions de leur parti au Conseil d'Etat et au Conseil des Etats.

Finalement, le peuple fribourgeois se prononce le 27 septembre 1959 sur quatre modifications constitutionnelles quant à leur principe:

- a) à l'article 26, pour atténuer les motifs de déchéance des droits civiques;
- b) à l'article 30, al. 2, pour supprimer le vote des fonctionnaires qui ont un domicile forcé dans une commune dont ils ne sont pas ressortissants, dans le cercle auquel appartient leur commune d'origine; ils voteront désormais là où ils résident;
- c) à l'article 37, pour fixer le nombre des députés au Grand Conseil à 130;

d) à l'article 50, pour limiter à deux le nombre de Conseillers d'Etat pouvant faire partie des Chambres fédérales.

La campagne est assez terne, puisqu'il n'y a pas d'opposition de principe à ces révisions partielles; il y a par contre une grande déception quant à l'absence de certains sujets proposés par l'opposition (mode d'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats). Cette déception transparait dans l'Indépendant qui parle de «timide pas en avant» (11 septembre 1959), de «marche au rythme de la tortue» ou de «révisionnette» (16 septembre 1959). Les délégués conservateurs se prononcent à l'unanimité pour les quatre révisions partielles et Pierre Barras tente de convaincre les lecteurs de La Liberté de faire de même (21-27 septembre 1959), tout en rappelant les refus du parti majoritaire quant au mode d'élection du Conseil d'Etat et des Etats.

Les résultats du 27 novembre montrent une profonde indifférence (fruit de la frustration?) de la part du peuple: 6238 votants sur 45 445 inscrits, soit un taux de participation de 14 %! Il faut encore soustraire 143 bulletins blancs et nuls.

	Blancs et nuls	Oui	Non
1. art. 26 (atténuation des déchéances des droits civiques)	135	4427	1608
2. art. 30, al. 2 (vote et domicile de certains fonctionnaires)	48	4487	1635
3. art. 37, al. 2 (Grand Conseil à 130 membres)	44	4678	1448
4. art. 50, al. 5 (2 CdE au plus aux chambres fédérales)	51	4414	1705

L'Indépendant constate que les projets gouvernementaux ont attiré moins d'électeurs (env. 6000) que l'initiative radicale de 1953 (plus de 9000 signatures); il parle de «constat de décès de la démocratie directe en pays de Fribourg» (29 sept. 1959).

Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil travaillent à la rédaction des articles constitutionnels à soumettre au peuple (BGC 1959, pp. 667-673, 1034-1044; 1960, pp. 541 et 575-576). Le peuple se prononce le 21 octobre 1960, en étant aussi peu enthousiaste qu'en 1959, puisque seuls 5922 électeurs (13 %) sur 45 498 se déplacent aux urnes.

	Blancs et nuls	Oui	Non
1. art. 26 (atténuation des déchéances des droits civiques)	181	4642	1096
2. art. 30, al. 2 (vote et domicile de certains fonctionnaires)	196	4397	1326
3. art. 37, al. 2 (Grand Conseil à 130 membres)	188	4326	1405
4. art. 50, al. 5 (2 CdE au plus aux chambres fédérales)	208	4646	1065

### 7. Les grandes révisions de 1969-1972

Les années 1960 n'ont pas vue la concrétisation de beaucoup des idées lancées par les oppositions au parti conservateur chrétien-social. Il y a eu une «réformette»

plutôt qu'une réforme des institutions. Le contexte est en train de changer: le parti indépendant chrétien-social (PICS) fait sécession et quitte le parti conservateur chrétien-social, qui perd la majorité qu'il détenait au Grand Conseil depuis 1881. Les élections de 1966 marquent un tournant historique, accentué par le désir d'une majorité des Fribourgeois d'acquiescer davantage de droits démocratiques.

C'est dans ce contexte que le député Bruno Fasel dépose, le 13 septembre 1968, une motion visant à la révision totale de la constitution cantonale (BGC 1968, p. 688). Il développe sa motion le 21 mai 1969 (BGC 1969, pp. 538-544). Le député Fasel se place dans la perspective de l'anniversaire de 1981 pour lequel il faudrait rédiger une nouvelle loi fondamentale. Il constate que la constitution de 1857 comptait 86 articles dont 20 sont abrogés; sur les 66 articles restants, 17 sont touchés par des initiatives ou des motions et 33 sont contestés par des interventions au Grand Conseil. Il propose de procéder à une large consultation et à une vaste campagne d'information, puis de préparer un projet de révision constitutionnelle. Cette motion est prise en considération et renvoyé au gouvernement le 10 février 1971.

On va constater que c'est la voie des révisions partielles qui va être empruntée. La première de ces révisions partielles concerne le suffrage féminin. Le Conseil d'Etat dépose, sur le bureau du Grand Conseil, un message tendant à donner le droit de vote et d'éligibilité aux femmes en matière cantonale et communale (BGC 1969, pp. 306-311). Dans ce texte, le Conseil d'Etat constate que l'opinion publique a évolué en faveur du suffrage féminin et qu'il serait inopportun d'attendre le résultat du processus constitutionnel au plan fédéral. Le Conseil d'Etat propose de réviser les articles 25,32 et 33 de la constitution cantonale.

Le Grand Conseil débat du projet de révision le 21 mai 1969 (BGC 1969, pp. 544-571). La commission constate que quatre cantons connaissent déjà le suffrage féminin en matière cantonale et que trois le pratiquent en matière communale. Elle soutient, comme le Conseil d'Etat, l'entrée en matière. Tous les groupes politiques du parlement soutiennent le projet et son entrée en matière. Le vote final donne le résultat suivant: 109 oui, 0 non, 8 abstentions, 13 députés étant excusés ou absents.

La campagne en faveur du oui est dynamique, comme si l'on se doutait qu'il y a des préventions et des traditions lourdes à vaincre. La Liberté soutient résolument le projet sous la plume de Paul Torche (8-9 novembre 1969), de Roger Pochon (11 novembre), de Max Aebischer (12 novembre) et elle lance un appel aux électeurs le 13 novembre. L'organe radical l'Indépendant publie les appels du comité favorable au suffrage féminin (28 octobre), ainsi que les articles de Pierre Nordmann (4 novembre) et de Claude Genoud (16 novembre).

Le peuple fribourgeois avait dit non à l'initiative fédérale sur le suffrage féminin de 1959: les opposants l'avaient emporté dans une proportion de 2,5 contre 1. Le peuple fribourgeois vote sur le principe du suffrage féminin le 16 novembre 1969. Il y a 27 063 votants sur 50 770 inscrits, soit 53 % de participation. Il y a 136 bulletins blancs, 117 bulletins nuls, ce qui fait qu'il y a 26 810 bulletins rentrant en ligne de compte: 19 038 Fribourgeois (71 %) se sont prononcés pour le principe du suffrage féminin, et 7772 s'y sont opposés (29 %).

La presse salue ce vote. Pierre Barras parle dans La Liberté du 17 novembre, d'un «tournant bien pris» et constate que Fribourg est le 7<sup>e</sup> canton à accorder les droits civiques aux femmes. Même constat dans l'Indépendant

où l'on se réjouit que Fribourg soit le canton qui a donné le plus fort taux de oui (18 novembre). Dans Travail, qui a vigoureusement soutenu le suffrage féminin, Jean Riessen commente le succès de la votation en signalant «une évolution irréversible» (21 novembre 1969).

Un second vote est nécessaire, portant cette fois-ci sur les articles concrétisant l'introduction du suffrage féminin. Il s'agit de modifier les articles 25 (composition du corps électoral), 32 (éligibilité) et 33 (incompatibilités). Le Conseil d'Etat adresse un message en ce sens au Grand Conseil, le 13 janvier 1970 (BGC 1970, pp. 34-39). Il pose la question d'une éventuelle augmentation des signatures nécessaires pour le référendum et l'initiative: Vaud a passé de 6000 à 12 000 signatures, Neuchâtel de 3000 à 6000, Genève de 3500 à 7000. Le Conseil d'Etat relève que «même doublé, ce nombre reste, comparativement à la population de ces cantons, relativement faible par rapport à celui qui est requis par le canton de Fribourg».

Le Conseil d'Etat se prononce pour le statu quo. La deuxième votation sur le suffrage féminin a lieu le 7 février 1971, en même temps que celle sur les droits civiques des femmes au plan fédéral. Les journaux fribourgeois vont vigoureusement soutenir les deux initiatives. La Liberté donne la parole, du 29 janvier au 3 février, à des leaders politiques favorables au suffrage féminin: Gaston Sauterel (PS), Noël Ruffieux (PICS), Georges Ducotterd (PAI), Pierre Dreyer (PDC) et Lucien Nussbaumer (PRD). Pierre Barras conclut en appelant, le 5 février, à un «oui de la raison aussi». L'Indépendant donne l'occasion (le 21 et 28 janvier ainsi que le 4 février) à des personnalités radicales de s'exprimer en faveur du suffrage féminin: Liselotte Spreng, Pierre Glasson, Pierre Nordmann, Lucien Nussbaumer, Jean Nordmann et Paul Genoud. Le Travail soutient aussi fermement les deux initiatives (22 et 29 janvier, 5 février).

Les Fribourgeois votent avec un bon taux de participation (54,4 %). Les suffrages favorables aux droits civiques des femmes ont encore progressé: 19 843 oui (73,8 %) contre 7039 non (26,2 %).

La lutte va être beaucoup plus intense à propos de trois initiatives radicales tendant à des révisions partielles de la constitution cantonale. 66 personnalités radicales déposent, le 24 octobre 1968, trois initiatives populaires visant à faire élire les Conseillers aux Etats et les préfets par le peuple et à instaurer le référendum financier obligatoire pour les dépenses supérieures à trois millions. Ces initiatives recueillent respectivement 8888, 8849 et 8912 signatures valables.

Le Conseil d'Etat adresse une série de messages au Grand Conseil à l'automne 1969. Il propose de rejeter l'élection des Conseillers aux Etats par le peuple, qui n'est pas «conforme aux traditions de la vie politique fribourgeoise» (BGC 1970, p. 5). Il s'oppose à l'élection des préfets par le peuple, qui ferait de ces magistrats les «prisonniers d'une majorité politique». Le statut actuel est préférable, car il fait du préfet «un intermédiaire objectif, ferme et bienveillant entre le Conseil d'Etat qu'il représente et les intérêts de la population qu'il connaît et qu'il défend» (BGC 1970, p. 12). En ce qui concerne le référendum financier obligatoire, le Conseil d'Etat constate que le référendum facultatif n'a jamais été employé depuis 20 ans et que, dans les quinze cantons où un tel référendum existe, les taux de participation sont faibles (20-30 %). Le Conseil d'Etat affirme que «l'initiative tend à paralyser l'action de l'Etat et à l'empêcher de réaliser ses objectifs». Le Conseil d'Etat recommande de rejeter cette initiative.

Le Grand Conseil débat des trois initiatives en février 1970 (BGC 1970, pp. 98-126 et 133-150). L'enjeu tourne autour de la recommandation que le peuple recevra du Grand Conseil, pour ou contre les projets.

Pour l'élection des Conseillers aux Etats par le peuple, le Grand Conseil suit sa commission spéciale qui renonce à formuler une recommandation, le parlement étant concerné par une éventuelle perte de ses pouvoirs. Le député Peter Raemy propose de garantir un siège à la minorité alémanique, ce qui est refusé en deuxième lecture, au nom de l'unité de matière. La discussion sur l'élection des préfets par le peuple est tendue: 51 députés, dont le président du Grand Conseil recommandent le oui et l'emportent sur leurs 51 collègues! En deuxième lecture, le Grand Conseil invite le peuple à rejeter l'initiative par 65 voix à 54. En ce qui concerne le référendum financier obligatoire, la commission propose le rejet, au nom de «l'excès de démocratie». Les radicaux soulignent que quinze cantons connaissent déjà ce type de référendum. Tous les autres groupes politiques refusent le projet et recommandent au peuple de voter non: 76 députés les suivent contre 30 parlementaires qui soutiennent la recommandation du oui.

La campagne est assez vive. Dans La Liberté, Pierre Barras répète les mots d'ordre conservateurs: liberté de vote pour l'élection des Conseillers aux Etats, refus de l'élection des préfets par le peuple («petite politique partisane») et du référendum financier obligatoire («fallacieux système»). L'Indépendant veut «éliminer les derniers obstacles au fonctionnement normal de la démocratie fribourgeoise» (2 juin 1970). Le Travail prône deux oui (élection populaire des Conseillers aux Etats et des préfets) et un non (référendum financier obligatoire).

Les résultats du scrutin sont assez inattendus. Le taux de participation est élevé (63 %) car ces votations cantonales avaient lieu en même temps que la votation fédérale sur l'initiative Schwarzenbach. Quelles sont les issues des trois consultations cantonales du 7 juin 1970?

	Inscrits	Votants	Blancs	Nuls	Oui	Non
Election des Conseillers aux Etats par le peuple	51 113	32 128	646	258	<b>22 986</b>	8 238
Election des préfets par le peuple	51 113	32 132	444	332	<b>21 235</b>	10 121
Référendum financier obligatoire	51 113	32 136	537	349	<b>20 454</b>	10 796

Si l'élection des Conseillers aux Etats par le peuple n'était pas contestée, le succès des deux autres initiatives est une surprise, accentuée par l'ampleur des deux victoires. Avec raison, La Liberté du 8 juin 1970 conclut à «un désaveu des partis politiques et des membres du Grand Conseil». L'Indépendant triomphe, car les radicaux ont été les seuls à prôner le triple oui et parle du «vote historique du 7 juin».

Le Grand Conseil adopte les articles constitutionnels ad hoc en novembre 1970 (BGC 1970, pp. 904-909, 915-918, 922-929, 1180-1189, 1256-1263). Il n'y a guère de discussions, sauf sur le moment où entrera en vigueur l'élection des préfets par le peuple: les radicaux proposent 1972 et le Conseil d'Etat 1976: cette date l'emporte de peu (59 voix à 48). Les deuxièmes lectures se déroulent le 30 juin 1971 (BGC 1971, pp. 746-754). Deux passes d'armes ont lieu. La première concerne le moment



de l'entrée en vigueur de l'élection des Conseillers aux Etats par le peuple: le Grand Conseil impose (par 60 voix à 58) l'élection simultanée des deux magistrats fédéraux en 1972. La seconde a trait au moment de la première élection des préfets par le peuple: les radicaux proposent 1973 au plus tard, alors que le Conseil d'Etat maintient le terme de 1976 et l'emporte de justesse (58 voix à 54). Certaines voix s'élèvent contre le référendum financier obligatoire, «fruit empoisonné», dont le montant paraît trop bas, même aux yeux de certains radicaux, soucieux à la fois de laisser agir le gouvernement et de ne pas alourdir la dette cantonale.

Le peuple a le dernier mot le 5 mars 1972, lorsqu'il doit se prononcer sur les articles constitutionnels rédigés par les pouvoirs publics. On attend ce scrutin avec intérêt: le peuple va-t-il confirmer ses choix de principe de 1970 et comment va voter l'électorat féminin? Le taux de participation est médiocre: 29 % des 104 800 électeurs et électrices se déplacent.

	Oui	Non
Election des Conseillers aux Etats par le peuple	21 361	8 554
Election des préfets par le peuple	18 787	11 723
Référendum financier obligatoire	17 264	13 034

Si l'élection populaire des Conseillers aux Etats est plébiscitée comme en 1970, l'écart s'est un peu resserré pour les deux autres objets.

**C. 1973-1998: les révisions récentes**

Les événements des 25 dernières années étant suffisamment proches, ils seront rapidement évoqués dans cette partie.

En 1976, le peuple fribourgeois est amené à se prononcer sur le principe de cinq modifications constitutionnelles. Les 111 020 électeurs et électrices inscrits doivent donner leur avis sur l'institution d'une juridiction administrative, sur la simplification de la révision partielle de la constitution (suppression du vote de principe), sur une restriction des conditions de privation des droits civiques, sur la fixation des séances du Grand Conseil dans la loi concernant cet organe législatif et sur l'abaissement de l'éligibilité à 20 ans. Seuls 26 831 citoyens et citoyennes (24 % du corps électoral) se déplacent aux urnes. Ils disent 4 fois oui et, d'un cheveu, une fois non:

	Votants	Blancs	Nuls	Oui	Non
Institution de la juridiction administrative	26 831	2290	115	13 057	11 369
Simplification de la révision constitutionnelle	26 831	2306	120	13 923	10 482
Restriction de la privation des droits civiques	26 829	2263	123	14 196	10 247
Fixation des séances du Grand Conseil dans la loi	26 829	2310	124	14 336	10 059
Eligibilité à 20 ans	26 829	1757	114	12 287	12 671

La faible participation, le nombre élevé de bulletins blancs et nuls, l'étroitesse des scores pour les quatre modifications acceptées et le refus de la cinquième mon-

trient une certaine méfiance face au gouvernement et aux changements, en soi peu spectaculaires, qu'il propose. La grogne populaire est alimentée par l'état des finances cantonales et certaines dépenses envisagées (routes, extension de l'Université).

Le Grand Conseil travaille, de concert avec l'exécutif, à rédiger les articles constitutionnels correspondants à la volonté populaire. Ils sont proposés au scrutin populaire le 24 septembre 1978. Sur 113 518 inscrits, 39 538 (35 % du corps électoral) prennent par au vote. Les électeurs et électrices confirment leurs quatre choix de 1976, non sans un nombre record de bulletins blancs:

	Votants	Blancs	Nuls	Oui	Non
Institution de la juridiction administrative (art. 52)	39 521	7817	138	22 601	8965
Simplification de la révision constitutionnelle (art. 78-82)	39 407	7678	139	22 879	8711
Restriction de la privation des droits civiques (art. 26)	39 538	7167	133	24 098	8140
Fixation des séances du Grand Conseil dans la loi (art. 42)	39 527	7232	137	23 573	8585

Cette votation marque une étape importante: c'est la dernière fois qu'une révision partielle avec plusieurs objets doit franchir l'écueil des deux scrutins (vote de principe et vote définitif de l'article ad hoc). Le Conseil d'Etat a soumis au peuple, le même jour, un projet de révision concernant la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques en cas de dommage causé par leurs agents. La simplification de la révision constitutionnelle n'étant pas entrée en vigueur, car soumise au vote en ce 24 septembre 1978, la proposition est soumise à un vote de principe:

	Votants	Blancs	Nuls	Oui	Non
Responsabilité des agents de l'Etat	39 423	7389	157	23 087	8810

Les pouvoirs publics rédigent alors l'article 14<sup>bis</sup> de la constitution, qui prévoit la responsabilité des collectivités publiques en cas de dommage causé sans droit à autrui par leurs agents, dans l'exercice de leur fonction. L'agent répond du dommage causé en violant ou en négligeant gravement ses devoirs de service. Le peuple vote pour la dernière fois en deux temps: il se prononce sur l'article rédigé par les autorités le 2 mars 1980. 115 472 citoyens et citoyennes sont inscrits et 34 652 vont voter (30 % des inscrits). Le résultat est assez clair:

	Votants	Blancs	Nuls	Oui	Non
Responsabilité des agents de l'Etat (art. 14 <sup>bis</sup> )	34 652	2751	250	22 650	9001

En 1981, le peuple est amené à se prononcer sur l'élection du Conseil d'Etat à la proportionnelle. Les élections de 1971 avaient amené la formation d'un Conseil d'Etat formé de 4 démocrates-chrétiens, 2 socialistes et un UDC. En 1976, les Fribourgeois envoient au gouvernement 4 PDC, 2 radicaux et 1 UDC. Le parti socialiste, deuxième formation politique cantonale, est exclu de l'exécutif et veut supprimer les effets du système majoritaire dans l'élection du gouvernement. Un contre-projet est opposé à l'initiative: il s'agit d'empêcher un parti non

majoritaire au Grand Conseil d'avoir une majorité au Conseil d'Etat. Les démocrates-chrétiens parlent d'une «proportionnelle de fait», ce qui conduirait à l'élection de trois des leurs et à l'abandon de leur alliance avec l'UDC. Le peuple se prononce le 18 janvier 1981. Il n'est pas passionné par cette joute électorale: 26 905 citoyens et citoyennes se déplacent aux urnes, soit 23 % des 116 329 inscrits. Ils s'opposent à l'initiative et au contre-projet:

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Election du Conseil d'Etat à la proportionnelle	176	128	11 627	14 612
Contre-projet	176	128	12 007	13 818

Les élections de 1981 amèneront cette formule de «proportionnelle de fait» au Conseil d'Etat avec l'élection de 3 PDC, 2 socialistes et 2 radicaux. Les élections suivantes montreront que cette «formule magique» n'est pas stable, le peuple aimant avoir le dernier mot, au détriment des états-majors de parti. S'agit-il d'un prolongement de la votation du 18 janvier 1981? En tout cas, le peuple met sa touche dans le choix des membres du Conseil d'Etat, comme le montre le tableau qui suit:

	PDC	PS	PRD	UDC	PSD	IND
1981	3	2	2			
1986	3	2	1	1		
1991	3	2		1	1	
1996	3	2	1			1

En 1982, les autorités proposent au peuple de réviser les rapports entre l'Eglise et l'Etat. Il s'agit de réécrire l'article 2 de la constitution cantonale en y inscrivant la liberté de conscience et de croyance ainsi que la liberté de culte, en y donnant un statut de droit public à l'Eglise catholique romaine et à l'Eglise évangélique réformée et un statut de droit privé aux autres communautés religieuses. Le sujet intéresse modérément les Fribourgeois et les Fribourgeoises: 42 376 (36 % du corps électoral) d'entre eux se rendent aux urnes et se prononcent favorablement:

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Révision des rapports Eglises – Etat	1920	108	29 327	11 021

En 1983, il s'agit de ramener de 8 à 5 ans la période pour laquelle les juges cantonaux sont nommés par le Grand Conseil. Cette idée d'uniformiser la durée des fonctions au sein des 3 pouvoirs est présentée au peuple le 27 février 1983. L'intérêt pour cet objet est médiocre. 31 439 électeurs et électrices se déplacent aux urnes, sur un total de 120 764 inscrits, soit un taux de participation de 26 %. Le peuple se prononce favorablement:

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Réduction de la période de nomination des juges cantonaux	1252	132	21 789	8266

En 1984, le peuple fribourgeois est saisi d'une initiative visant à abaisser l'âge de l'éligibilité au Grand Conseil de 25 à 18 ans. Cette révision survient au moment où des votations fédérales passionnent l'opinion publique et déclenchent une rafale de non. 65 069 électeurs et électrices se rendent aux urnes, soit un taux de participation de 53 %. Le résultat est négatif:

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Abaissement de la majorité civique à 18 ans	642	114	26 820	37 483

Ce vote de méfiance envers la jeunesse est en grande partie effacé par une autre proposition de révision constitutionnelle qui est acceptée: il s'agit d'abaisser l'âge de l'éligibilité au Grand Conseil de 25 à 20 ans. Le peuple fribourgeois vote le 9 juin 1985 en faveur du projet, mais sans grand enthousiasme, le taux de participation est de 29 % (35 904 votants sur 125 589 inscrits).

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Eligibilité au Grand Conseil à 20 ans	709	100	21 342	13 753

Le référendum financier, vieux de 40 ans, est remis en question en 1986: il s'agit de remplacer les seuils fixés en francs et devenus obsolètes par des pourcentages des comptes de l'Etat. Le référendum facultatif en matière financière peut être demandé dès qu'une dépense dépasse 0,25 % des derniers comptes étatiques; le référendum est obligatoire dès qu'une dépense s'élève à plus de 1 % de ces mêmes comptes. Le peuple se rend aux urnes le 8 juin 1986 dans une grande indifférence: 12 923 votants sur 127 923 inscrits, soit un taux de participation de 10 %. C'est un petit oui qui sort des urnes:

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Modification du référendum financier	193	11	7265	5454

L'autonomie communale devient un enjeu des révisions de la constitution cantonale en 1987 et en 1992. En 1987, il s'agit de biffer de la charte fondamentale une disposition (art. 52, al. 1, lettre f), qui permet au Conseil d'Etat d'autoriser la vente ou le partage des immeubles communaux. 44 199 Fribourgeois et Fribourgeoises sur 129 462 inscrits accomplissent leur devoir civique, soit un taux de participation de 34 %. Le verdict populaire est le suivant:

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Vente et partage d'immeubles communaux	2743	147	31 829	9480

En 1989, le peuple fribourgeois est saisi de deux propositions de révision ayant trait à l'organisation judiciaire: l'une a pour but de créer un Tribunal administratif et l'autre de faire élire les juges cantonaux et les présidents des tribunaux d'arrondissement par le peuple. Si la création du Tribunal administratif (art. 65) n'est guère contestée, l'élection des juges par le peuple fait l'objet de vifs débats, sur le thème de la surreprésentation du PDC et de la sousreprésentation du PS dans les instances judiciaires. Le peuple a le dernier mot le 26 novembre 1989 et il se déplace en masse vers les urnes: 88 909 votants au sujet du Tribunal administratif et 89 114 à propos de l'élection populaire des juges, soit des taux de participation de près de 66 %! La votation «pour une Suisse sans armée», n'y est pas étrangère. Les résultats sont les suivants:

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Création d'un Tribunal administratif	8561	227	51 753	28 368

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Election des juges par le peuple	5606	207	36 148	47 089

En 1990, la constitution cantonale est révisée sur le délicat sujet des langues officielles. L'article 21 disait que les lois, décrets et arrêtés devaient être publiés dans les langues française et allemande, le texte français étant le texte original. Les autorités trouvent une formule qui assure l'égalité entre les deux langues tout en calmant les inquiétudes de ceux qui craignent un déplacement de la «frontière des langues». Le nouvel article proposé fait du

français et de l'allemand les langues officielles en réglant leur utilisation selon le principe de la territorialité. De plus, l'Etat doit favoriser la compréhension entre les deux communautés linguistiques. Le consensus qui règne sur les principes proposés ne favorise pas le taux de participation: 36 % du corps électoral s'exprime, le 23 septembre 1990.

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Langues officielles	2150	87	39 500	7701

La question de la majorité civique revient sur le tapis en 1991. Il s'agit d'adapter celle-ci à ce qui se passe au plan suisse et européen. La révision porte sur l'article 25, chiffre 1, lettre a, qui fixe l'âge où les citoyens actifs votent. L'idée est de l'abaisser de 20 à 18 ans. Le peuple se prononce le 3 mars 1991: 51 % des 137 489 électeurs se rendent aux urnes.

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Majorité civique à 18 ans	574	379	47 143	21 951

La question de l'autonomie communale est posée de manière plus fondamentale en 1992. Il s'agit d'introduire un article 75<sup>bis</sup> qui affirme que les communes sont autonomes dans les limites de la Constitution et de la loi. La question est posée dans un contexte où les charges des collectivités publiques augmentent et où l'on discute de répartition des tâches entre le canton et les communes ainsi que de collaboration intercommunale. Le peuple fribourgeois montre un intérêt relatif pour la question: 51 167 (36 %) des 144 022 inscrits se rendent aux urnes le 16 février 1992.

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Autonomie communale	3728	201	37 168	10 070

La dernière tentative de révision constitutionnelle a lieu en 1997. L'initiative «toutes citoyennes, tous citoyens» propose d'accorder le droit de vote et d'éligibilité en matière communale et cantonale aux étrangers remplissant certaines conditions de durée de séjour en Suisse. Le peuple se prononce le 16 mars 1997, avec un taux de participation moyen (34 %), mais sans équivoque quant au fond:

	Blancs	Nuls	Oui	Non
Toutes citoyennes, tous citoyens	589	108	12 081	38 412

#### D. Perspectives

En conclusion, on peut constater que la Constitution de 1857 est formée d'un socle d'origine sur lequel se sont déposées des strates, constituées par des révisions partielles successives, effectuées en 1894, 1921, 1948, 1960, 1971 et 1972 entre autres. Il y a nécessairement une grande disparité entre le texte de base et les ajouts successifs: les langages employés sont fort divers et des dispositions vieillies subsistent.

La constitution cantonale de 1857 n'a jamais été l'objet d'une révision totale. Elle a été établie pour une société largement agraire, comptant 100 000 habitants. Les révisions partielles entreprises suffisent-elles pour l'adapter à une société postindustrielle de plus de 222 000 personnes? On peut légitimement se poser la question de l'opportunité d'une révision totale, car certains chapitres méritent une refonte complète, notamment ceux qui précisent les droits et les devoirs de l'être humain, les tâches

accomplies par l'Etat et celles relevant des communes, les principes de la politique financière de l'Etat, les découpages administratifs et électoraux ou l'extension des droits populaires.

Le canton de Fribourg n'a-t-il pas besoin d'une charte fondamentale remise à jour, pour entrer d'un pas ferme et assuré dans le XXI<sup>e</sup> siècle?

#### BOTSCHAFT Nr. 110 29. September 1998 zum Dekretsentswurf über die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Dekretsentswurf, der die geplante Totalrevision der Staatsverfassung konkretisiert, die bereits in verschiedenen Antworten auf parlamentarische Vorstösse und in den Regierungsrichtlinien der zwei letzten Legislaturperioden angekündigt wurde. Die vorgeschlagene Überarbeitung unserer Verfassung wird die Geschichte des Kantons Freiburg zweifelsohne prägen. Das zeitliche Zusammenfallen mit dem 150-Jahr-Jubiläum des Schweizerischen Bundesstaates ist weder Zufall noch rein symbolischer Natur. Die geplante Verfassungsrevision bringt den Willen der Regierung zum Ausdruck, den Kanton Freiburg im Hinblick auf den Schritt in das dritte Jahrtausend mit den geeigneten Mitteln und Instrumenten zu versehen, damit er seine Stellung innerhalb des Bundes verstärken und die interkantonale und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Wohle seiner Bevölkerung ausbauen kann.

In der vorliegenden Botschaft werden vor allem die Gründe für die Totalrevision und die Modalitäten dieses Verfahrens dargelegt.

#### Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
EFTA	Europäische Freihandelsvereinigung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	und folgende(r)
ff.	und folgende
FHG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1)
GABR	Gesetz vom 18. Februar 1976 über die Ausübung der bürgerlichen Rechte (SGF 115.1)
GRRG	Gesetz vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates (SGF 121.1)
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
KSG	Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (SGF 190.1)
KSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KV	Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 (SGF 10.1)
S.	Seite
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg

- SR Systematische Sammlung des Bundesrechts  
 StPO Strafprozessordnung vom 14. November 1996  
 (noch nicht in Kraft)  
 TGR Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen  
 Rates des Kantons Freiburg  
 UNO Vereinte Nationen  
 vgl. vergleiche  
 VRG Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungs-  
 rechtspflege  
 WTO Welthandelsorganisation  
 Ziff. Ziffer

## I. Die Staatsverfassung von 1857: Entstehung und Entwicklung

### 1. Entstehung

Um die Staatsverfassung von 1857 zu verstehen, muss man sie im Zusammenhang mit ihren Vorläuferinnen sehen.

Die Verfassung von 1803 regelt die Geschicke des Kantons Freiburg von 1803 bis 1814, nach der bewegten und zentralistischen Zeit der Helvetischen Republik. Die Verfassung wird vom Ersten Konsul Frankreichs, Napoleon Bonaparte, ausgearbeitet und im Kanton eingeführt. Sie sieht für die Wahl in den Grossen Rat ein Zensuswahlrecht vor, wobei zum Teil auch das Los entscheidet. Der Grosse Rat wählt aus seiner Mitte einen Kleinen Rat mit 15 Mitgliedern und ein Appellationsgericht mit 13 Richtern. Der Kanton ist in zwölf Verwaltungsbezirke, die «Statthalterämter», unterteilt, die von einem Regierungsstatthalter geleitet werden. Das Grundgesetz von 1803 ermöglicht den Patriziern – allerdings nur teilweise – Rückkehr an die Macht, denn sie müssen die Verantwortung nun mit dem reichen Bürgerstand der verschiedenen Regionen des Kantons teilen.

Mit dem Untergang des Reichs Napoleons geht die Mediation in der Schweiz zu Ende (1803–1813). Die siegreichen Mächte zwingen den zerstrittenen Kantonen einen Bundesvertrag auf (1815). In Freiburg kommt es zu einer Restauration des Patriziats. «Der Schultheiss, der Kleine und der Grosse Rat der Stadt und Republik Freiburg» erlassen die Verfassung von 1814, welche die Vorherrschaft des Patriziats und zu einem grossen Teil auch das Ancien Régime wiederherstellt und die Gewaltentrennung ausser acht lässt. Die Staatsgewalt geht von Organen aus, deren Mitglieder auf Lebenszeit ernannt werden: einerseits von einem Grossen Rat mit 144 Mitgliedern und andererseits von einem Kleinen Rat mit 28 Mitgliedern, der vom Grossen Rat aus seiner Mitte gewählt wird. Im Grossen Rat beanspruchen die Patrizier 108 der 144 Sitze für sich, so dass für die Städte und Landschaften des Kantons gerade noch 36 Sitze übrigbleiben. Die Wahl von neuen Mitgliedern erfolgt durch Kooptation und das Los. Der Kleine Rat gliedert sich in einen 13köpfigen Staatsrat, der vom amtierenden Schultheissen präsidiert wird, und in ein vom ehemaligen Schultheissen präsidiertes Appellationsgericht.

Nach dem Sturz Karls X. in Frankreich (1830) wird Europa von einer revolutionären Welle erschüttert. In der Schweiz kommt es in den Kantonen des Mittellands zu politischen Reformen, die im allgemeinen friedlich verlaufen. Die Behörden geben dem Druck der Volksversammlungen nach. Eine in einem zweistufigen Verfahren gewählte verfassunggebende Versammlung verabschiedet die Verfassung vom 24. Januar 1831, ohne dass das Volk darüber abstimmen kann. Diese Verfas-

sung ist vom liberalen Geist der damaligen Zeit geprägt: Sie sieht den zwar nicht ausdrücklich genannten Grundsatz der Gewaltentrennung vor, proklamiert die grundlegenden Freiheitsrechte und führt ein Wahlsystem ein, das dem allgemeinen Wahlrecht nahekommt. Wahlberechtigt ist, wer Bürger einer freiburgischen Gemeinde ist, im Kanton wohnt und das 25. Altersjahr zurückgelegt hat. Vom Wahlrecht ausgeschlossen sind Geistliche, Soldaten im ausländischen Dienst, Dienstboten, Entmündigte und Geisteskranke. Der Kanton ist in 14 Wahlkreise unterteilt, die je ein Wahlkollegium wählen. Dieses wählt die Grossräte, deren Amtszeit 9 Jahre beträgt. Die 86 Grossräte (1 Vertreter auf 1000 Einwohner) wählen aus ihrer Mitte die Exekutive, d.h. den 13köpfigen Staatsrat, und die oberste richterliche Behörde, das 13köpfige Appellationsgericht. Die Revision der Verfassung ist dem Grossen Rat vorbehalten, der eine Änderung an drei ordentlichen Sessionen im Abstand von jeweils drei Jahren gutheissen muss. Diese repräsentative Organisation des Staates hat bis 1847 Bestand.

Die zunehmenden religiösen Spannungen in der Schweiz bringen im Kanton Freiburg die Konservativen an die Macht. Der Grosse Rat tritt am 9. Juni 1846 nach einer zehnstündigen, hitzigen Debatte dem Sonderbund bei. Nach dem verheerenden Konflikt versammeln sich am 15. November 1847 im Theater von Freiburg 400 Radikale, die sich «Versammlung aller Bürger des Kantons Freiburg» nennen. Die Versammlung löst die gewählten Behörden auf und ernennt eine 7köpfige «provisorische Regierung». Mit der Unterstützung der Bundestruppen beruft diese 6 Wahlversammlungen ein, die von ihr ergebene Oberamtswählern präsidiert werden. Die Wahlen sind öffentlich, und auf die Wahlversammlungen wird massiver Druck ausgeübt. Die grosse Mehrheit des neu gewählten Grossen Rates sind denn auch Radikale. Der Grosse Rat beschliesst, eine neue Verfassung auszuarbeiten. Die Verfassung vom 4. März 1848 wird von der Legislative des Kantons verabschiedet und dem Volk nicht zur Abstimmung unterbreitet.

Die Verfassung von 1848 verwandelt den Kanton Freiburg in eine repräsentative Demokratie, welche die wichtigsten Grundrechte garantiert. Sie unterteilt den Kanton in sieben Bezirke (die heutigen Bezirke) und in sieben Gerichtskreise. Sie schreibt die Gewaltentrennung fest, wobei aber das Amt des Grossrats mit demjenigen des Staatsrats und des Kantonsrichters vereinbar ist. Wahlberechtigt sind die weltlichen Freiburger, die im Kanton wohnen, rechtsfähig sind und über die politischen Rechte verfügen, sowie die im Kanton Freiburg wohnhaften weltlichen Bürger derjenigen Kantone, in denen Freiburger ebenfalls stimmberechtigt sind. Die Stimmabgabe erfolgt offen, bis 1856 die geheime Abstimmung eingeführt wird. Der Grosse Rat übt die gesetzgebende Gewalt aus. Er besteht aus 64 Grossräten (1 auf 1500 Einwohner), die vom Volk für 9 Jahre direkt gewählt werden, sowie aus 10 Grossräten, die vom Grossen Rat ebenfalls für 9 Jahre kooptiert werden. Der Staatsrat übt die vollziehende Gewalt aus. Er umfasst 7 Mitglieder, die vom Grossen Rat für 8 Jahre gewählt werden. Er ist nicht mehr in Kollegien (1803-1847), sondern in Direktionen unterteilt. Die richterliche Gewalt wird von einem 9köpfigen Kantonsgericht ausgeübt.

Obwohl sich das radikale Regime wegen seiner autoritären und antiklerikalen Haltung von der Mehrheit der Freiburger entfremdet hat, gelingt es ihm, moderne poli-

tische Strukturen und eine moderne Verwaltungsorganisation einzuführen. Nach dem Erlass einer notwendigen und soliden Gesetzgebung gewinnt die Regierung auch den Kampf um die Eisenbahn und setzt die Linienführung durch Freiburg durch. Dies vermag jedoch die schwere Niederlage bei den Wahlen vom Dezember 1856 nicht zu verhindern, als neben 64 liberal-konservativen Vertretern nur 3 Radikale in den Grossen Rat gewählt werden.

Die Verfassung vom 7. März 1857 beruht auf dem Willen der Abgeordneten der liberal-konservativen Mehrheit, die Verfassung von 1848 zu revidieren. Das Volk soll die Möglichkeit haben, über das Grundgesetz des Kantons abzustimmen, und zudem sollen die von 1847 bis 1856 gestörten Beziehungen zwischen dem Staat und der Kirche wieder geglättet werden. Damit die Verfassung von 1848 revidiert werden kann, muss der Grosse Rat dem Grundsatz an zwei aufeinanderfolgenden Sessionen zustimmen, und zwar jedesmal mit der Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder.

Mehrere Petitionen mit über 14 000 Unterschriften, d.h. die Mehrheit der Aktivbürger, verlangen eine Verfassungsrevision. Der Grosse Rat arbeitet im März und Mai 1857 daran. Am 24. Mai 1857 stimmt das Freiburger Volk zum ersten Mal in seiner Geschichte über die Staatsverfassung ab, die zu ihrer Annahme der Mehrheit der eingeschriebenen Stimmberechtigten (24 356 Bürger) bedarf. 15 897 Bürger gehen an die Urne (65,3 %), wobei 14 335 (58,9 %) ein Ja, 1262 (5,2 %) ein Nein und 280 (1,1 %) einen ungültigen Stimmzettel einlegen. 8569 Bürger legen leer ein (34,7 %). Die neue Verfassung wird nur mit mässiger Begeisterung angenommen, da die Radikalen zur Stimmenthaltung aufgerufen haben.

Die Verfassung von 1857 übernimmt eine Reihe von Bestimmungen der Verfassung von 1848 und behält die politische und administrative Organisation des radikalen Regimes weitgehend bei. In dieser Hinsicht ist also eine gewisse Kontinuität festzustellen. Der Verfassung von 1857 liegt jedoch ein anderer, viel demokratischerer Geist zugrunde: die Amtszeit der Legislative wird von 9 auf 5 Jahre, diejenige der Exekutive von 8 auf 5 Jahre verkürzt. Die Verfassung führt zudem den Grundsatz der geheimen Abstimmung, die Verfassungsinitiative und das obligatorische Verfassungsreferendum ein. Der vom Grossen Rat verabschiedete Verfassungsentwurf wird dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Ein weiterer Unterschied im Vergleich zu 1848: Die Verfassung von 1857 stellt die Rechte der Kirchen wieder her. Gewisse Neuerungen sind also ebenfalls zu erkennen.

## 2. Entwicklung

Der Text der geltenden Verfassung wurde seit 1857 verschiedentlich geändert. Im folgenden werden nur die wichtigsten Teilrevisionen aufgeführt. Der geschichtliche Überblick von Dr. Jean-Pierre Dorand (vgl. Anhang) enthält eine vollständige Darstellung der erfolgreichen und der gescheiterten Teilrevisionen.

Die ersten Revisionen erfolgen vor dem Hintergrund der Erweiterung der Volksrechte. Sie stehen in Zusammenhang mit den Revisionen der Bundesverfassung (1872 und 1874), den gewaltsamen Zwischenfällen bei den nationalen Wahlen in Freiburg (1890), der Einführung des Initiativrechts auf Bundesebene (1891) und der Einführung des Proporzsystems für die Wahl des Nationalrates (1919).

Bei einer der wichtigsten Teilrevisionen der freiburgischen Verfassungsgeschichte werden am 30. Januar 1921 insbesondere die Gesetzesinitiative und das Gesetzesreferendum, die Volkswahl der Staatsräte, die Wahl des Grossen Rates nach dem Proporzsystem und die Unvereinbarkeit von Grossrats- und Staatsratsmandat in der Verfassung verankert.

Am 14. März 1948 wird das fakultative Finanzreferendum für ausserordentliche Ausgaben von mehr als 500 000 Franken eingeführt. Das Initiativbegehren aus radikalen Kreisen setzt sich damit nach einem langen Rechtsstreit, der bis vor das Bundesgericht geht, gegen den Entwurf des Grossen Rates durch.

Am 5. März 1950 stimmt das Volk der Aufteilung des Wahlkreises Saane in zwei Wahlkreise zu. Diese Aufteilung erwies sich als notwendig, nachdem 1946 bei der Wahl des Grossen Rates 31 Kandidaten gewählt wurden, die in der Stadt Freiburg wohnten, während die übrigen Gemeinden lediglich 7 Sitze erzielten.

Am 21. Februar 1954 nehmen die Freiburger eine Verfassungsänderung an, die es allen Schweizer Bürgern ermöglicht, in die bisher den Freiburgern vorbehaltenen Ämter der Legislative, Exekutive und Judikative gewählt zu werden.

Am 16. Oktober 1960 beschränkt das Stimmvolk die Zahl der Grossräte auf 130. Vor dieser Verfassungsänderung war die Grösse des Grossen Rates von der Zahl der Stimmberechtigten abhängig.

Am 9. Februar 1971 erhalten die Frauen das Stimm- und Wahlrecht, was zu einer Verdoppelung der Zahl der Stimmberechtigten führt. Das Frauenstimmrecht auf Kantonsebene wird gleichzeitig wie das Frauenstimmrecht auf Bundesebene eingeführt.

Mit den drei Teilrevisionen vom 5. März 1972 werden die Volksrechte erweitert. Die Volkswahl der Ständeräte und der Oberamtänner wird eingeführt, und das Finanzreferendum wird angepasst (alle ausserordentlichen Ausgaben von mehr als 3 000 000 Franken werden dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt).

Am 24. September 1978 wird unter anderem der Vereinfachung der Teilrevision der Verfassung zugestimmt (Aufhebung der Grundsatzabstimmung vor der endgültigen Abstimmung über die neue Bestimmung).

Am 7. März 1982 stimmt das Volk einer Revision der Beziehungen zwischen der Kirche und dem Staat zu. Im Rahmen dieser Revision wurde insbesondere der römisch-katholischen Kirche und der evangelisch-reformierten Kirche eine öffentlich-rechtliche Stellung zuerkannt, während die übrigen Religionsgemeinschaften dem Privatrecht unterstellt wurden.

Am 8. Juni 1986 wird eine weitere Änderung des Finanzreferendums gutgeheissen. Anstatt die Ausgabenhöhe in absoluten Zahlen festzuschreiben, wird ein Prozentsatz der Staatsrechnung festgesetzt (0,25 % der letzten Rechnung für das fakultative Finanzreferendum und 1 % für das obligatorische Referendum).

Am 26. November 1989 genehmigt das Volk die Schaffung eines Verwaltungsgerichts, womit die Teilrevision vom 24. September 1978 hinfällig wird, durch die das Kantonsgericht mit der Beurteilung von verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten beauftragt worden war.

Am 23. September 1990 wird ein neuer Sprachenartikel angenommen, der Französisch und Deutsch zu den Amtssprachen des Kantons erklärt und das Territorialitätsprinzip einführt. Zudem wird der Staat beauftragt, das Verständnis zwischen den beiden Sprachgemeinschaften zu fördern.

Am 3. März 1991 beschliesst das Volk, das Stimmfähkeitsalter von 20 auf 18 Jahre zu senken. Wie beim Frauenstimmrecht erfolgt dieser Schritt gleichzeitig mit der Senkung des Stimmfähkeitsalters auf Bundesebene.

Am 16. Februar 1992 wird ein neuer Verfassungsartikel über den Grundsatz der Gemeindeautonomie gutgeheissen. Die Abstimmung erfolgt in einer Zeit, in der die Aufgaben der öffentlichen Hand zunehmen und in der die interkommunale Zusammenarbeit und die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden sehr aktuell sind. Die Änderung vom 16. Februar 1992 stellt die letzte erfolgreiche Verfassungsrevision dar.

## II. Wesen, Aufgabe und Bedeutung einer Staatsverfassung

### 1. Wesen und Aufgabe

Eine Kantonsverfassung enthält in der Regel die charakteristischen Elemente des modernen westlichen Verfassungsstaates: Sie legt die Grundzüge der staatlichen Ordnung fest, sie nennt die wesentlichen Ziele und Aufgaben des Staates, sie regelt die Aufgabenteilung zwischen den Behörden, sie bestimmt die Rechtsstellung der Menschen in diesem Staat und begrenzt dadurch zugleich die staatliche Macht. Als rechtliche Grundordnung weist die Kantonsverfassung jedoch die Besonderheit auf, dass sie kein unabhängiges Land, sondern eine Einheit des Bundesstaates beschreibt, die mit staatlichen Kompetenzen ausgestattet ist, an der Willensbildung des Bundesstaates teilnimmt und das Fundament für die Organisation des Bundesstaates bildet. Eine Kantonsverfassung ist mehr als nur ein gewöhnlicher juristischer Text, sie ist auch ein wichtiges politisches, historisches, soziales und kulturelles Dokument.

Aufgrund der Normenhierarchie und der Tatsache, dass die Schweiz ein Bundesstaat ist, haben die Kantonsverfassungen, soweit sie grundlegende Bestimmungen enthalten, Vorrang vor den übrigen kantonalen Erlassen (Gesetze, Dekrete, Reglemente usw.) und stehen auch über dem Gemeinderecht. Dagegen hat das Bundesrecht aller Stufen Vorrang vor dem kantonalen Verfassungsrecht. Das internationale Recht hat Vorrang vor dem Kantons- und Bundesrecht.

Mit dem Artikel 6 Abs. 2 BV sieht das Bundesrecht jedoch inhaltliche Schranken für Kantonsverfassungen vor. Erstens darf eine Kantonsverfassung nichts enthalten, was den Bestimmungen der Bundesverfassung widerspricht. Zweitens verlangt das Bundesrecht, dass die Kantone Republiken sind, wobei diese die Form einer repräsentativen Demokratie oder eines Systems mit direktdemokratischen Elementen haben können. Drittens verlangt die Bundesverfassung ein Minimum an direkter Demokratie, indem eine Kantonsverfassung vom Volk angenommen werden muss. Zudem schreibt die Bundesverfassung vor, dass eine Kantonsverfassung revidiert werden kann, wenn die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt. Dies bedeutet, dass die Kantone die Möglichkeit einer Verfassungsinitiative vorsehen müssen. Diese demokratische Minimalanforderung wird jedoch von allen Kantonsverfassungen ohne weiteres erfüllt, da eine Verfassungsänderung von einem erheblich kleineren Teil der Stimmberechtigten verlangt werden kann, so auch im Kanton Freiburg (6000 Stimmberechtigte gemäss Art. 78 KV).

### 2. Funktionen

Eine Verfassung hat zunächst eine Ordnungs- und Organisationsfunktion. In einem bereits organisierten Staat wie dem Kanton Freiburg hat eine Totalrevision die Aufgabe zu zeigen, was dieser Kanton eigentlich ist (oder geworden ist) und was er künftig soll, welche Aufgaben er hat, wer für diesen Staat tätig werden darf (oder muss), und schliesslich wie dies zu geschehen hat. Der Text einer totalrevidierten Verfassung könnte den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zum Kanton neu erschliessen, weil eine moderne Verfassung die Grundentscheidungen der politischen Gemeinschaft erneuert und auf diese Weise wieder fassbar macht. Die Organisationsfunktion der Verfassung soll aber auch in die Zukunft hinein wirken, weshalb der Abstraktionsgrad der Verfassungsnormen so zu wählen ist, dass die angesprochene Funktion auch für eine längerfristige Perspektive tauglich erscheint. Wie aus dem bisher Gesagten hervorgeht, könnte eine revidierte Freiburger Verfassung einen Beitrag zur Stärkung dieser Funktion leisten. In einem weiteren Sinne hat eine Verfassung die Aufgabe, die politische Gemeinschaft zu strukturieren und handlungsfähig zu machen und sie rechtlich zu durchdringen und zu begrenzen. Dies geschieht durch die Festlegung der Organisation des Kantons und seiner Behörden, die territoriale Gliederung und die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Eine Verfassung hat ausserdem die Funktion, die Grundrechte festzuhalten und die Grundfreiheiten anzuerkennen. Ging es bei dieser Funktion im letzten Jahrhundert vor allem darum, die staatliche Macht zu begrenzen, so hat sie seither eine sehr viel grössere Dimension erreicht, indem der Mensch ins Zentrum gerückt wurde.

Der Integrationsfunktion der freiburgischen Verfassung kommt aufgrund der zweisprachigen und mehrkonfessionellen Prägung unseres Kantons eine besondere Bedeutung zu. Im Prozess der Erneuerung der Verfassung sollte der Wille zur Gemeinsamkeit über politische, soziale, konfessionelle, sprachliche und kulturelle Grenzen hinweg zum Ausdruck kommen. Die Hervorhebung dieses Willens in einer neuen Verfassung kann als Bekräftigung der bisherigen Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Unterschiede dienen.

Eine Verfassung erfüllt zudem eine Brückenfunktion. Das geltende freiburgische Verfassungsrecht thematisiert in erster Linie das Verhältnis des Staates zu den Bürgerinnen und Bürgern und das Verhältnis der staatlichen Organe untereinander. Der Blick ist dabei naturgemäss auch hier eher nach innen gerichtet. Heute wird jedoch von einer Kantonsverfassung immer mehr verlangt, dass sie sich über die Positionierung des Kantons im interkantonalen oder sogar internationalen Umfeld ausspricht. Gerade der Kanton Freiburg mit seiner geographischen Lage und seiner kulturellen Tradition ist hier aufgefordert, seine Stellung als Brückenkanton zwischen der deutschen und der französischen Schweiz deutlich zu machen. Darüber hinaus müsste eine neue Verfassung auch die interkantonale Zusammenarbeit ins Blickfeld rücken.

Eine Verfassung hat des weiteren die Funktion, zu einem effizienten Handeln des Staates beizutragen. Zu diesem Zweck legt sie die Finanzordnung in ihren Grundzügen fest. In einer neuen Verfassung müssen einerseits der Grundsatz der Effizienz bei der Verwendung staatlicher Mittel und andererseits die Grundsätze der Steuerpolitik verankert werden. Zur Förderung der

sozialen Gerechtigkeit muss bei der Erhebung der Steuern auf die Grundsätze der Allgemeinheit, der Rechtsgleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgestellt werden.

Schliesslich erfüllt eine Verfassung vor allem auch eine Orientierungsfunktion, indem sie das staatliche Handeln leitet bzw. als Richtschnur für die Aktivitäten des Staates dient. Diese Funktion beruht zu einem grossen Teil auf den vorgenannten Funktionen und ist nicht neu, da der Kanton Freiburg seit langem ein voll funktionsfähiger Staat ist. Die Verfassung von 1857 hat im Laufe der Zeit viel von ihrer Orientierungsfunktion eingebüsst, da sie den politischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Änderungen der letzten 140 Jahre nur bedingt Rechnung trägt. Unter diesen Umständen kann eine Totalrevision der Staatsverfassung die Orientierungsfunktion unseres Grundgesetzes nur verstärken.

### III. Notwendigkeit einer Totalrevision

Der Verfassung von 1857, die zu einem guten Teil auf der Verfassung von 1848 beruht, kommt das Verdienst zu, dass sie Institutionen geschaffen und eine territoriale Gliederung eingeführt hat, die für die damalige Zeit sehr innovativ waren. Sie hat es dem Kanton während mehr als einem Jahrhundert ermöglicht, sich zu wandeln und zu modernisieren, dies vor allem aufgrund ihrer Kürze und ihrer offenen Formulierung, ohne dass grundlegende Änderungen erforderlich waren. Trotz ihrer unbestreitbaren Verdienste zeigt auch unsere Verfassung die Spuren der Zeit, die durch Teilrevisionen nur bedingt beseitigt werden konnten.

#### 1. Auseinanderklaffen von Norm und Wirklichkeit

##### 1.1 Im allgemeinen

Die formalen Mängel der Verfassung von 1857, die weiter unten erläutert werden (Ziff. 3), sind lediglich äussere Symptome für tiefer liegende Ursachen. Verfassung und Realität klaffen trotz der zahlreichen Teilrevisionen auseinander. Die Verfassung von 1857 steht vielfach in einem Widerspruch zur tatsächlichen Staatsstruktur und zu den staatlichen Tätigkeiten, und von den grundlegenden politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Änderungen hat sie nur teilweise Notiz genommen. Sie ist das Werk eines aus den Wirren von 1848-1856 hervorgegangenen Agrarkantons mit 100 000 Einwohnern, der die allmähliche Einbindung in einen relativ schwachen Bundesstaat anstrebt. Der Übergang von einem Staatenbund, der auf dem Bundesvertrag von 1815 beruht, zu einem liberalen und demokratischen Bundesstaat erfolgt nämlich erst 1848.

##### 1.2 Veränderungen

Im Laufe der Jahrzehnte fanden grosse Umwälzungen statt. Die politischen Rechte haben in unserem Kanton an Bedeutung gewonnen: Die Gesetzesinitiative und das Gesetzesreferendum wurden eingeführt, das Volk erhielt das Recht, die Staatsräte und die Ständeräte zu wählen, die Frauen erhielten das Stimmrecht. Der Bund ist aus einem anfänglich schwachen Zentralstaat ein Staat mit zahlreichen Befugnissen geworden, der in verschiedenen Bereichen an die Stelle der Kantone tritt oder das staatliche Handeln der Kantone überlagert. Der Kanton Freiburg, der heute rund 230 000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt, ist bedeutend wohlhabender, so dass die Lebensbedingungen nicht mehr viel mit

jenen vor 140 Jahren gemein haben. Die Menschen sind dank der heutigen Verkehrsmittel viel mobiler geworden. Die Informationsmöglichkeiten wurden durch die Vielfalt der Kommunikationstechnologien stark verbessert. Aus einem vorwiegend landwirtschaftlichen und gewerblichen Kanton wurde ein moderner Industriekanton, dessen Wirtschaft sich mehr und mehr auf den Dienstleistungssektor konzentriert. Auch die Gründung der Universität im letzten Jahrhundert und der Ausbau der Verkehrswege (Strassen und Eisenbahn) haben zur Modernisierung des Kantons beigetragen. Die Freiburgerinnen und Freiburger haben wie auch anderswo in der Schweiz die Höfe und Familienbetriebe verlassen und sich in den Städten und Agglomerationen niedergelassen, um Arbeit zu finden. Der steigende Energieverbrauch und die deutlich zunehmende Umweltbelastung haben uns bewusstgemacht, dass wir unsere natürlichen Lebensgrundlagen schützen müssen. Diese Umwälzungen illustrieren die Entwicklung sowohl weltweit als auch auf schweizerischer und kantonaler Ebene, machen aber auch die Anforderungen deutlich, die an den Staat gestellt werden. Man erwartet vom Staat als selbstverständlich, dass er Bildung, Forschung, Kulturschaffen und Sport neben seinen herkömmlichen Aufgaben nicht nur ermöglicht, sondern auch fördert, dass er die Nutzung des Bodens regelt, die Umwelt schützt, die Kosten des öffentlichen Verkehrs übernimmt, zu einer aktiven Gesundheitspolitik beiträgt und ein System der sozialen Sicherheit einführt. Zudem fordert man vom Staat auch, dass er der Wirtschaft bestmögliche Bedingungen bietet und den freien Wettbewerb garantiert, gleichzeitig aber auch gewisse heikle Bereiche schützt. Dies sind nur einige Beispiele für die vielen Bereiche, in denen man erwartet, dass ein moderner, sozialer und demokratischer Staat wie der Kanton Freiburg aktiv ist.

##### 1.3 Neue Funktionen

Die Verfassung von 1857 beruht noch auf der Vorstellung, dass sich die Aufgaben des Staates mit zwei Begriffen zusammenfassen lassen: Gesetzgebung und Rechtsanwendung, wobei sich letztere aus einer Verwaltungs- oder Gerichtstätigkeit ergeben kann. Alle übrigen Aufgaben mussten darin inbegriffen sein. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass der moderne Lenkungs- und Leistungsstaat Aufgaben wahrnimmt, die nur zum Teil unter diese klassische Definition fallen. Der Rechtssatz ist längst nicht mehr alleiniges Steuerungsmittel, die Verfügung als klassischer Ausdruck behördlicher Einzelfallanordnung nur eine – wenn auch wichtige – Form des Verwaltungshandelns. Nicht weniger wichtig sind heute die Planung, die Koordination, die Erteilung von Mandaten, die Kontrolle und die Zusammenarbeit. Die Verfassung von 1857 beruht jedoch noch auf dem klassischen Schema des staatlichen Handelns. Sie sagt praktisch nichts über die Befugnisse der Legislative und der Exekutive im Bereich der Planung und der Koordination, die auf verschiedenen Gebieten eine zentrale Rolle spielen: Finanzen, Raumplanung, Verkehr, regionale Entwicklung, Sozialhilfe, schulische und medizinische Infrastruktur usw. Sie trägt weder den neuen Formen der Verwaltungsführung durch die Exekutive noch der interkantonalen Zusammenarbeit oder der Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden Rechnung. Mit einer Totalrevision können alle diese neuen Funktionen in unserem Grundgesetz verankert werden, so dass es die tatsächlichen Hand-

lungsmöglichkeiten des Staates besser zum Ausdruck bringt.

#### 1.4 Lücken

Keine Verfassung vermag zu jedem Zeitpunkt ein vollständiges und sicheres Bild der normativen Grundelemente eines Gemeinwesens zu vermitteln. Die Verfassung von 1857 weist jedoch sehr viele Lücken auf. Unser Grundgesetz äussert sich nicht zum Verhältnis zwischen dem Kanton Freiburg und dem Bund sowie den übrigen Kantonen. Wichtige Grundrechte fehlen, so z.B. die Menschenwürde, der Schutz vor Willkür, die Meinungs- oder Versammlungsfreiheit. Die Verfassung von 1857 schweigt sich über die Frage der Grundrechtsträger (Schweizerinnen und Schweizer, Ausländerinnen und Ausländer, natürliche und juristische Personen) ebenso aus wie über die Funktionen dieser Rechte (lediglich subjektive Rechte des einzelnen oder auch Prinzipien rechtlicher Gestaltung) und die Adressaten (Staat oder Private). Auch die wichtigen Prinzipien staatlichen Handelns, wie Gesetzmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben, werden nicht erwähnt. Die Verfassung von 1857 sagt nicht, wie die Aufgaben zwischen dem Staat und den Gemeinden verteilt werden sollen, und zählt auch die Aufgaben des Staates nicht auf. Sie nennt zwar einige allgemeine Grundsätze der Finanzordnung, enthält aber keine Aufzählung der finanziellen Mittel und der Steuern, und auch die Begriffe Kantonsbeiträge und Finanzaufsicht kommen nicht vor. Die Ordnung der Gemeinden wird mit Ausnahme der Gemeindeautonomie in der geltenden Verfassung nicht geregelt, und es ist auch keine Bestimmung über die Stellung, die Organe, die politischen Rechte, den Finanzausgleich, die Zusammenarbeit oder den Zusammenschluss von Gemeinden zu finden. Schliesslich erwähnt die Verfassung von 1857 zwar die anerkannten Kirchen und schreibt den Grundsatz ihrer Autonomie fest, doch erwähnt sie die Pfarreien, ihre Finanzierung oder die Frage der Zugehörigkeit zu den Kirchen in keiner Weise.

#### 1.5 Nicht angewendete oder dem übergeordneten Recht widersprechende Bestimmungen

Die Verfassung von 1857 enthält zum Teil Artikel, die nicht mehr angewendet werden oder sogar gegen übergeordnetes Recht verstossen. Nicht mehr angewendet wird z.B. Artikel 19 Abs. 2, der die Gemeinden verpflichtet, für den Primarunterricht zu sorgen, da diese Aufgabe inzwischen mehrheitlich vom Staat getragen wird. Eine Bestimmung, die wahrscheinlich gegen übergeordnetes Recht verstösst, ist beispielsweise Artikel 17, der den Staat verpflichtet, die öffentliche Erziehung und den öffentlichen Unterricht «in religiösem und vaterländischem Sinne» zu leiten und der Geistlichkeit einen «mitwirkenden Einfluss darauf» einzuräumen (unvereinbar mit Art. 27 Abs. 3 und 49 BV). Dasselbe gilt für Artikel 16 in bezug auf die Militärdienstpflicht, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt (Art. 18 und 20 BV).

Die zunehmende Diskrepanz zwischen der Verfassung von 1857 und der Wirklichkeit hat die Steuerungsfunktion unseres Grundgesetzes stark beeinträchtigt. Heute muss leider festgestellt werden, dass die Verfassung das staatliche Handeln nicht mehr leiten kann. Die Verwirklichung von grossen Reformen oder die Verabschiedung von wichtigen Gesetzen erfolgt oft ohne Anpassung der

Verfassung, dies zumindest dort, wo eine Änderung aus rechtlicher Sicht nicht unentbehrlich ist. Die freiburgische Rechtsprechung beruft sich nur selten auf die Verfassung von 1857, deren Auslegung manchmal Aufschluss geben sollte über die Tragweite von Gesetzen, deren Anwendung strittig ist. Niemand in diesem Kanton, d.h. weder die Bevölkerung noch die Inhaberinnen und Inhaber eines öffentlichen Amtes, nehmen sich die Mühe, die Verfassung von 1857 zur Hand zu nehmen, wenn sie wissen wollen, welches die Grundlagen unseres Staates sind.

## 2. Entwicklung der kantonalen Souveränität

Der Begriff der kantonalen Souveränität hat sich seit dem letzten Jahrhundert grundlegend gewandelt und wird sich in einer Welt, die sich immer schneller ändert, auch weiterhin entwickeln. Obwohl diese Entwicklungen sehr unterschiedlich sind und sich gegenseitig beeinflussen, können sie in drei Kategorien unterteilt (Ziff. 2.1 bis 2.3) und schliesslich zusammengefasst werden (Ziff. 2.4).

### 2.1 Zunehmende Schwächung der Stellung der Kantone – Perspektiven für eine Aufwertung ihrer Rolle

Unter dem Bundesvertrag (1815–1848) konnten die Kantone tatsächlich als Staaten bezeichnet werden. Sie waren keiner anderen höheren Macht im In- oder Ausland unterstellt. Es gab keine Zentralgewalt, und die Kantone waren lediglich durch ein Bündnis miteinander verbunden, mit dem sie sich verpflichteten, sich gegenseitig ihre Freiheiten, ihre Unabhängigkeit und ihre Sicherheit gegenüber dem Ausland sowie die innere Ordnung zu gewährleisten. Die Kantone verfügten über die völkerrechtliche Unmittelbarkeit, d.h. sie regelten ihre Aussenbeziehungen selbständig.

Die Situation änderte sich 1848, als man beschloss, die Kantone und ihre Befugnisse beizubehalten, über ihnen aber einen souveränen Bund zu errichten. Mit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1848 büssten die Kantone ihre frühere uneingeschränkte Souveränität ein und waren von da an dem Bund unterstellt. Der neuen Zentralgewalt wurden zunächst allerdings nur die Aufgaben übertragen, die im Bundesstaat naturgemäss vom Zentralstaat zu erfüllen sind, d.h. hauptsächlich die auswärtigen Angelegenheiten, die Landesverteidigung, die Zölle sowie das Post-, das Münz- und das Pulverregal. Die Kantone, die für alle übrigen Aufgaben zuständig waren, behielten daher sehr weitreichende Befugnisse und regelten die wichtigsten Aktivitäten ihrer Bevölkerung. Die Verfassung von 1857 entstand in diesem Umfeld: Die Kantone hatten zwar kurz zuvor der Schaffung eines Bundesstaats zugestimmt, doch spielte dieser lediglich eine untergeordnete Rolle im Alltag der Bürgerinnen und Bürger, da er mit bescheidenen Mitteln ausgestattet war und nur wenige Aufgaben wahrnahm. Der Bund wurde erst im Laufe der Jahre zu einem mit zahlreichen Befugnissen ausgestatteten Gemeinwesen. Trotzdem hält man daran fest, dass die Kantone insofern noch über staatliche Befugnisse verfügen, als sie das Fundament des Bundesstaates bilden und an seiner Willensbildung teilhaben. Die staatlichen Befugnisse der Kantone äussern sich auch darin, dass sie über eine originäre Staatlichkeit verfügen: Aufgrund von Artikel 3 BV üben sie alle Rechte aus, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Seit 1848 wurden jedoch mehr und



mehr Aufgaben dem Bund zugewiesen, so dass die originäre Staatlichkeit der Kantone etwas an Bedeutung verloren hat.

Heute sind die Kantone deshalb nicht mehr wirklich «souverän» im klassischen Sinne des Wortes. Gleichzeitig ist auch der Bund, wie übrigens auch die anderen Staaten, nicht mehr in dem Sinne «souverän», wie es der Auffassung eines Staates des 19. Jahrhunderts entspricht,

obwohl er völkerrechtlich souverän ist und zahlreiche Aufgaben wahrnimmt, für die früher die Kantone zuständig waren. Der Bund seinerseits ist ebenfalls Mitglied der internationalen Gemeinschaft und beteiligt sich an den verschiedenen europäischen und weltweiten Integrationsbestrebungen. Die Schweiz kann die grossen Probleme von heute aufgrund ihrer in den letzten Jahren immer intensiveren rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen mit ihren Partnern nicht mehr im Alleingang regeln. Dafür ist eine konzertierte Aktion auf internationaler Ebene oftmals das einzig wirksame Mittel. Parallel zu diesem «Substanzverlust», was die Souveränität der Staaten – und daher auch des Bundes – anbelangt, könnten die Regionen und Kantone ihre Rolle im Rahmen der Entwicklung der internationalen Beziehungen, vor allem im laufenden europäischen Integrationsprozess, aufwerten. Mit der Schaffung des europäischen Binnenmarkts verlieren die nationalen Grenzen ja an Bedeutung. Ein Mittel zur Aufwertung der Rolle der Kantone und Regionen ist die Durchführung gemeinsamer Projekte beidseits der Grenze. Der Regionalismus, der auch eine Form der Reaktion auf die europäische Integration darstellt, hat ebenfalls zum Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beigetragen. Als Antwort auf die Errichtung von supranationalen Strukturen haben die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass sie besser in den Entscheidungsprozess einbezogen werden (BB1 1997 IV S. 613). Es scheint tatsächlich so, dass viele Bereiche, in denen eine gewisse Harmonisierung erwünscht ist, anstatt von den Staaten und ihrer zentralen Verwaltung auch sehr gut von regionalen Körperschaften übernommen werden können, die näher bei den Bürgerinnen und Bürgern sind. Als Beispiele sind hier der Verkehr, das Unterrichtswesen, die Kultur, die Abfallbewirtschaftung, die Raumplanung, die Bewältigung der Probleme des Alpenraums und der Tourismus zu nennen. Es steht daher keineswegs fest, dass die Entwicklung in Zukunft lediglich in Richtung eines zentralistischen Europas geht. Die Regionen Europas und wahrscheinlich auch die Schweizer Kantone werden vermutlich vermehrt zusammenarbeiten müssen. Dadurch können sie sich als Körperschaften aufwerten, mit denen sich die Bürgerinnen und Bürger besser identifizieren können.

## 2.2 Einfluss der internationalen Rechtsordnung

Der Einfluss der internationalen Rechtsordnung, der im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch praktisch keine Bedeutung hatte, ist in den letzten Jahrzehnten so wichtig geworden, dass man sich ihm heute nicht mehr entziehen kann. Dabei ist zwischen regionalen und globalen Einflüssen zu unterscheiden.

Auf regionaler Ebene hat sich neben dem nationalen Verfassungsrecht der einzelnen Länder nach und nach ein gemeinsames Verfassungsrecht aller europäischen Staaten herausgebildet, entwickelt und konsolidiert. Die Entwicklung dieses gemeinsamen Verfassungsrechts wurde

hauptsächlich durch das Bewusstsein der europäischen Staaten um ihre zunehmende Interdependenz und den vor allem von der Europäischen Union verfolgten Integrationskurs beeinflusst und vorangetrieben. Dem gemeinsamen europäischen Verfassungsrecht liegen neben den nationalen Verfassungen vor allem gewisse Abkommen des Europarates – in erster Linie die Europäische Menschenrechtskonvention und das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe – sowie die Dokumente der OSZE zugrunde. Unter das gemeinsame europäische Verfassungsrecht fallen insbesondere die Gewährleistung der Menschenrechte, der Minderheitenschutz, die Gewaltentrennung, die Rechtsstaatlichkeit, die Sozialstaatlichkeit und die Wirtschaftsfreiheit. Die Schweizer Kantone können sich diesem wichtigen Einfluss nicht entziehen, wenn sie ihre eigene Verfassung erlassen.

Neben den rein verfassungsrechtlichen Einflüssen sind seit einigen Jahrzehnten auch die normativen Einflüsse der europäischen Gesetzgebung immer deutlicher zu spüren. So sind die Kantone z.B. von verschiedenen Übereinkommen und Empfehlungen des Europarates direkt betroffen, vor allem von denjenigen, die das Verfahrensrecht, die Erziehung, die Kultur, den Schutz der Umwelt und des historischen Erbes, das öffentliche Gesundheitswesen, den Sport oder die regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit regeln. Obwohl das Recht der EFTA die Kantone nur am Rande betrifft, wirkt es sich in bezug auf die technischen Vorschriften, die Konformitätsbescheinigungen oder die staatlichen Beihilfen doch auf ihren Handlungsspielraum aus. Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union ist, wird das europäische Recht unser Landesrecht vermutlich immer mehr beeinflussen, wobei sich natürlich auch die Kantone dieser Entwicklung nicht entziehen können.

Auf globaler Ebene machen sich ebenfalls normative Einflüsse bemerkbar. Auf Verfassungsebene sind zunächst das Internationale Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) und das Internationale Übereinkommen über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) zu erwähnen. Unter der Ägide der UNO wurden aber noch andere wichtige Abkommen abgeschlossen, insbesondere das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Diese Abkommen, die von der Schweiz alle ratifiziert wurden, werden bei der Entwicklung der Grundrechte eine wichtige Rolle spielen, wie dies auch für die unter der Schirmherrschaft der IAO verabschiedeten Übereinkommen hinsichtlich der Entwicklung der Sozialrechte gilt.

Wie auf der regionalen Ebene zeigen sich die normativen Einflüsse der auf Gesetzesstufe getroffenen Entscheide auch auf globaler Ebene. Ein Beispiel aus jüngster Vergangenheit ist das Übereinkommen von Marrakesch über das öffentliche Beschaffungswesen, das unter der Ägide der zukünftigen WTO abgeschlossen wurde und ebenfalls grosse Auswirkungen für die Kantone hat.

## 2.3 Interkantonale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die interkantonale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist grundsätzlich untrennbar mit dem Begriff

des Bundesstaates verbunden, und sowohl die Rechtsprechung als auch die Lehre sehen die aktive und solidarische Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen untereinander als einen Aspekt des Grundsatzes der Bundestreue vor. Die Schranken der interkantonalen Zusammenarbeit sind durch Artikel 7 BV vorgegeben, der die Kantone ermächtigt, unter sich Verträge «über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens oder der Verwaltung» abzuschliessen, es ihnen aber untersagt, «besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts» einzugehen. Heute wird allgemein bejaht, dass die Kantone in allen Bereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, Abkommen abschliessen können.

Die interkantonale Zusammenarbeit erfolgt insbesondere über Konkordate. Sie äussert sich aber auch im Erlass von Vollzugsbestimmungen zu solchen Konkordaten. Diese Normen können die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger direkt betreffen, sich auf die Errichtung gemeinsamer Institutionen beschränken oder die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe regeln. Auf diese Weise werden zahlreiche Bereiche geregelt, z.B. das Unterrichtswesen, die Kultur, das öffentliche Gesundheitswesen, der Sport, der Tourismus, der Strafvollzug oder die Rechtshilfe. Die Zusammenarbeit besteht oft darin, dass Kantonsvertreterinnen und -vertreter in interkantonalen Organen Einsitz nehmen. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die kantonalen Direktorenkonferenzen, die Kontaktgruppe Bund-Kantone, die Konferenz der Regierungen der Westschweiz, aber auch die 1993 in Bern gegründete Konferenz der Kantonsregierungen zu erwähnen, der alle Kantone angehören. Die Konferenz der Kantonsregierungen will die Zusammenarbeit der Kantone in den Bereichen, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, stärken und die erforderliche Koordination und Information in Angelegenheiten sicherstellen, für die zwar der Bund zuständig ist, die aber die Kantone ebenfalls betreffen.

Jüngste Beispiele für die interkantonale Zusammenarbeit im Kanton Freiburg sind unter anderem die Bestrebungen, zusammen mit dem Kanton Waadt ein gemeinsames Kollegium und ein interkantonales Spital der Region Broye zu errichten. Des weiteren haben die Westschweizer Kantone eine Fachhochschule der Westschweiz gegründet, in welche die Ingenieurschule Freiburg und die Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule (HWV) integriert werden. Die Kantone Bern, Neuenburg und Freiburg haben einen Rahmenvertrag unterzeichnet, der die Aufgaben zwischen den drei Universitäten koordinieren und verteilen soll (BENEFRI). Zu erwähnen ist des weiteren der 1994 geschaffene Wirtschaftsraum Mittelland (Espace Mittelland), dem die Kantone Bern, Neuenburg, Freiburg, Jura und Solothurn angehören. Er soll einen lebensfähigen Wirtschaftsraum zwischen dem Wirtschaftsgrossraum Zürich und dem Genferseeraum bilden. Seine Aktivitäten zielen vor allem auf die kleinen und mittleren Betriebe, den Tourismus, den Verkehr und natürlich die Organisation der Expo.01 ab. Auch wenn im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit grundsätzlich keine wirklichen interkantonalen Organe mit eigenen gesetzgebenden, administrativen oder gerichtlichen Befugnissen geschaffen werden können, sofern die Bundesverfassung nicht geändert wird, so besteht heute trotzdem eine Tendenz zur verstärkten Zusammenarbeit der Kantone. Es ist deshalb anzunehmen, dass die Kantone ihre Probleme in Zukunft immer häufiger gemeinsam auf regionaler Ebene regeln werden.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat vor allem aus zwei Gründen nicht dieselbe Bedeutung wie die interkantonale Zusammenarbeit: Zum einen grenzt unser Kanton nicht ans Ausland, und zum anderen arbeitet ein Kanton in einem Bundesstaat wie der Schweiz naturgemäss enger mit dem Bund und den anderen Kantonen zusammen als mit ausländischen Partnern. Trotzdem darf die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht unterschätzt werden, da diese nach der Ablehnung des EWR im Dezember 1992 in Freiburg wie in den meisten anderen Kantonen auch einen neuen Aufschwung erfahren hat. Der Bund unterstützt die Kantone bei ihren Anstrengungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wobei er das Gleichgewicht unter den Kantonen, insbesondere zwischen Grenzkantonen und nicht ans Ausland grenzenden Kantonen, berücksichtigt. Die Befugnisse der Kantone im Bereich der internationalen Zusammenarbeit werden durch Artikel 9 und 10 BV eingeschränkt. Der Bundesrat legt diese Bestimmungen jedoch grosszügig aus. Die Kantone können in allen Bereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, Verträge mit dem Ausland abschliessen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat verschiedene Formen: sie geht von informellen Kontakten über die Zusammenarbeit innerhalb von gemeinsamen Institutionen und zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und privaten Organisationen bis zum Abschluss von Verträgen, die Rechte und Pflichten vorsehen.

Der Kanton Freiburg verfügt über verschiedene Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Zu den wichtigsten gehört die «Association transfrontalière universitaire», der sechs Schweizer Hochschulen und zwölf französische Universitäten der Region Rhône-Alpes angehören. Im Hochschulbereich ist des weiteren die Vereinbarung über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den französischen Universitäten des Burgunds und der Franche-Comté und den Schweizer Universitäten Freiburg, Lausanne und Neuenburg zu erwähnen. Der Staatsrat hat sich ausserdem darum bemüht, seine aktive Präsenz in der Versammlung der Regionen Europas, im Conseil du Léman und in den im Rahmen des Übereinkommens zum Schutz der Alpen geschaffenen Organen zu verstärken. Des weiteren wurden auf wirtschaftlicher Ebene mehrere Absichtserklärungen mit ausländischen Regionen unterzeichnet. Zur Koordinierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde ein Organ geschaffen, dem der Kanton Freiburg als assoziiertes Mitglied beitrug, d.h. die Koordinationsgruppe der an Frankreich grenzenden Kantone, der die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Genf, Jura, Neuenburg, Solothurn, Waadt und Wallis angehören. Die Zusammenarbeit erfolgt auch im Rahmen der kantonalen Direktorenkonferenzen oder der Konferenz der Westschweizer Kantonsregierungen.

#### 2.4 Zusammenfassung

Wie aus den obigen Ausführungen deutlich hervorgeht, hat sich der Begriff der kantonalen Souveränität seit der Mitte des letzten Jahrhunderts, als die geltende Freiburger Verfassung angenommen wurde, grundlegend geändert. Eine Totalrevision müsste dieser Entwicklung unbedingt Rechnung tragen und dabei auch das Feld für zukünftige Entwicklungen, vor allem in bezug auf die interkantonale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, abstecken. Der Kanton Freiburg hat also die Möglichkeit, seine «Souveränität» zu definieren, und kann die Richtung, die er in Zukunft auf diesem Gebiet einschlagen will, bis zu einem gewissen Grad vorgeben. Es gilt

jedoch zu beachten, dass unser Kanton aufgrund des schrittweisen Ausbaus des Bundesstaates, der wachsenden Verflechtung der internationalen Beziehungen und der zunehmenden interkantonalen und auch interregionalen Beziehungen keine vollkommen eigenständige Lösung treffen kann. Er muss vor allem diese Realitäten, insbesondere die Öffnung unseres Kantons, einbeziehen, wenn er seine «Souveränität» in der neuen Verfassung definiert.

### 3. Formale Mängel

#### 3.1 Im allgemeinen

Die Verfassung von 1857, die 86 Artikel umfasst, wurde bis 1998 knapp 40mal teilrevidiert, so dass heute nur noch 41 Artikel den ursprünglichen Wortlaut aufweisen. Alle anderen 45 Artikel wurden geändert. Bei den vielen Revisionen wurden neue Bestimmungen aufgenommen, die mit den lateinischen Wörtern «bis», «ter» usw. gekennzeichnet wurden. Dadurch werden verschiedene Kapitel der Verfassung von 1857 zum Teil beträchtlich verlängert. Die 1921 eingeführten Artikel 28<sup>bis</sup> bis 28<sup>quater</sup> über das Referendum machen heute einen bedeutenden Teil des 3. Abschnitts aus. Infolge der Teilrevisionen wurden viele Artikel auch einfach gestrichen, beispielsweise die Artikel 66 bis 75, die 1921 allesamt aufgehoben wurden. Schliesslich wurde bei einer Teilrevision oft der Wortlaut bestehender Bestimmungen geändert, wobei eine Bestimmung manchmal mehrmals geändert wurde.

#### 3.2 Systematik

Es ist nicht erstaunlich, dass die Systematik der Verfassung von 1857 durch die vielen Teilrevisionen ziemlich gelitten hat. Die Verfassung hat viel von der Einheit und der systematischen Geschlossenheit eingebüsst, die für ihre Integrations- und Steuerungsfunktion eigentlich unabdingbar wären. Die Bürgerinnen und Bürger, die sich einen Überblick über ihre Rechte verschaffen möchten, müssen den ersten Abschnitt lesen, der die allgemeinen Grundsätze und Gewährleistungen umfasst. Dieser enthält jedoch nur eine sehr unvollständige Aufzählung ihrer Rechte, die zudem noch von sehr unterschiedlichen Bestimmungen durchsetzt ist, z.B. dem Grundsatz der Haftung des Staates (Art. 14<sup>bis</sup>) oder den Grundsätzen der Finanzordnung (Art. 15). Genau gleich ergeht es allen, die ein öffentliches Amt innehaben und sich über die dem Staat und den Gemeinden obliegenden Aufgaben informieren möchten: Die Verfassung enthält nämlich keine Aufzählung der staatlichen Aufgaben, wenn man von den beiden punktuellen Bestimmungen über das öffentliche Unterrichtswesen (Art. 19) und die Sprachen (Art. 21) absieht. Angesichts der vielen Schwierigkeiten sind die Leserinnen und Leser rasch gezwungen, auf die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und die Lehre zurückzugreifen, wenn sie mehr wissen wollen, mit allen Problemen und Unsicherheiten, die solche Nachforschungen beinhalten.

#### 3.3 Sprache

Trotz der vielen Teilrevisionen atmet die Verfassung von 1857 noch den Geist und spricht die Sprache des letzten Jahrhunderts. Sie verwendet viele Ausdrücke, die heute nur noch Spezialisten verstehen. Ein Beispiel dafür ist Artikel 13, der von einem «dauernden und unablässigen Grundzins» spricht, sowie Artikel 14, der die Begriffe «Majorate», «Substitutionen» und «Familien-Fideikom-

missen» verwendet. Diese nehmen auf bestimmte Formen von Privilegien Bezug, die gegen Ende des Ancien Régime, d.h. zu Beginn des 19. Jahrhunderts, noch aktuell waren, seither aber abgeschafft wurden. Andere Ausdrücke, die zwar allgemein verständlich sind, müssen infolge der inzwischen eingetretenen Änderungen ebenfalls der heutigen Situation angepasst werden. Dies gilt z.B. für den Ausdruck «politische und Wahlversammlungen» (Art. 28 Abs. 1 und 29 Abs. 1), der an eine öffentliche Stimmabgabe denken lässt, wie sie bis 1856 gebräuchlich war, aber der geheimen Abstimmung, wie wir sie seit 1857 kennen, nicht mehr entspricht. Aufgrund der Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe ist auch der Begriff «Versammlung» überholt. Auch der Begriff der «Handels- und Gewerbefreiheit» (Art. 11), der einem Agrarkanton in der Zeit der Industrialisierung durchaus angemessen war, widerspiegelt die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gestiegene Bedeutung des Dienstleistungssektors nur ungenügend. Der Begriff der «demokratischen Repräsentativ-Republic» (Art. 1 Abs. 4) ist ebenfalls längst überholt, da wir infolge des Ausbaus der Volksrechte seit dem Ende des letzten Jahrhunderts heute eine halbdirekte Demokratie haben. Schliesslich verwendet die Verfassung von 1857 oft Wörter, die nicht überall dieselbe Bedeutung haben, wie z.B. die Bezeichnung «Bürger», bei der in Artikel 4, 9 und 19 Abs. 4 sämtliche Bürgerinnen und Bürger gemeint sind, während in Artikel 28<sup>bis</sup> und 28<sup>ter</sup> lediglich Personen angesprochen sind, die über die politischen Rechte verfügen. Diese wenigen Beispiele zeigen, dass die Klarheit und Einheitlichkeit des Wortlauts der Verfassung verloren gegangen sind, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die revidierten Artikel eine modernere Sprache sprechen als der ursprüngliche Text. Wortlaut und Standort einer Norm haben daher oft nur beschränkte Aussagekraft.

#### 3.4 Normative Dichte

Neben den Mängeln bezüglich der Systematik und der Sprache sind auch die Mängel zu erwähnen, welche die normative Dichte betreffen. Die verschiedenen Entstehungszeiten mit ihren wechselnden situationsbedingten Regelungsbedürfnissen und den jeweiligen politischen Hintergründen haben dazu geführt, dass in der geltenden Verfassung heute ganz allgemeine und sehr detaillierte, wichtige und alltägliche, grundsätzliche und nebensächliche Bestimmungen nebeneinander stehen, was die Lesbarkeit, Verständlichkeit und Aussagekraft erheblich beeinträchtigt. Die Verfassung von 1857 enthält beispielsweise im 5. Abschnitt, der den Gemeinden gewidmet ist, lediglich zwei kurze Artikel, die den Grundsatz der Oberaufsicht des Staates festschreiben und für alles, was die Organisation der Gemeinden anbelangt, auf das Gesetz verweisen. Die Verfassung von 1857 umfasst auch Bestimmungen, die aufgrund ihrer Bedeutung und Tragweite nicht Verfassungsrang haben, sondern in ein Gesetz oder sogar in eine Verordnung gehören. Ein Beispiel dafür ist Artikel 35, der es den Beamten untersagt, ohne Einwilligung des Grossen Rates von einer fremden Macht einen Ehrentitel, ein Ehrenzeichen, ein Jahresgehalt oder ein Geschenk anzunehmen. Ein anderes Beispiel ist die lange Liste der Unvereinbarkeiten von Artikel 33. Dagegen fehlen in unserer Verfassung Normen, die nach verbreiteter Auffassung Verfassungswürde haben, und werden nur auf Gesetzes- oder Verordnungsebene erwähnt. Stellvertretend für viele andere Beispiele seien hier das in Artikel 57 bis 65 VRG und in Artikel 42 bis 44 StPO konkretisierte rechtliche Gehör, die in Artikel 27 GABR vorgesehene Stimmfreiheit, der in Artikel 4

FHG ausdrücklich erwähnte Grundsatz der Gesetzmässigkeit für Ausgaben und Einnahmen oder die durch Artikel 12 KSG garantierte Steuerhoheit der anerkannten öffentlich-rechtlichen Kirchen erwähnt. Gründe für diese Mängel gibt es viele: Verschiedene sehr detaillierte Artikel sind das Ergebnis längst überwundener politischer Auseinandersetzungen und Interessenkonflikte oder ergaben sich auch durch die Schwierigkeit, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Die allzu kurz gefassten Artikel, die bei wichtigen Fragen einfach auf die Gesetzgebung verweisen, sind manchmal Ausdruck eines fehlenden politischen Konsenses. Dass Normen, die materiell Verfassungsrang haben, nicht im Grundgesetz von 1857 figurieren, beruht insbesondere darauf, dass eine Teilrevision bis 1979 ein sehr kompliziertes Unterfangen war, da jeweils zwei Volksabstimmungen erforderlich waren: eine Abstimmung über den Grundsatz und die zweite über den Wortlaut des geänderten Artikels. Aus diesem Grund zog man es oft vor, nur den Gesetzestext zu ändern, wenn die Änderung nicht gegen die Verfassung von 1857 verstiesse.

Die Folgen dieser zahlreichen formalen Mängel sind weniger harmlos, als es scheinen mag. Infolge der fortwährenden Retuschen ist die Verfassung von 1857 ähnlich wie eine Fassade, die immer wieder einen neuen Verputz einer anderen Farbe erhält, zu einem Mosaik ohne wirkliche Einheit geworden. Dies hat logischerweise dazu geführt, dass die Rolle unseres Grundgesetzes als Leitfaden für das staatliche Handeln immer mehr geschwächt wurde.

#### 4. Weitere Gründe

##### 4.1 Parlamentarische Vorstösse und Verpflichtungen des Staatsrates

Will man die verschiedenen Etappen der Totalrevision der Verfassung von 1857 nachzeichnen, so muss man bis ins Jahr 1968 zurückgehen, als Grossrat Bruno Fasel den Staatsrat mit einer Motion aufforderte, die Zweckmässigkeit einer Totalrevision der Verfassung von 1857 zu prüfen und gegebenenfalls die vorbereitenden Arbeiten in die Wege zu leiten (TGR 1968 S. 688). Nachdem der Grosse Rat die Motion angenommen hatte, setzte die Regierung eine beratende Kommission ein. Diese kam in ihrem Bericht vom April 1975 zum Schluss, eine Verjüngung der Verfassung von 1857 sei zwar notwendig, könne aber auch durch Teilrevisionen erfolgen. Der Staatsrat schloss sich diesen Schlussfolgerungen an. In der Folge wurden verschiedene Teilrevisionen beschlossen, u.a. die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Vereinfachung des Verfahrens für die Teilrevision der Verfassung, die Neugestaltung der Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat und die Festlegung von neuen Regeln für das Finanzreferendum.

Die Frage der Totalrevision wurde dann 1987 erneut aufgeworfen, als John Clerc in einer Motion die Totalrevision der Verfassung von 1857 forderte (TGR 1987 S. 1207). In seiner Antwort auf die Motion wies der Staatsrat darauf hin, dass die Verfassung seit der Einreichung der Motion Bruno Fasel im Jahre 1968 bereits mehrmals teilrevidiert worden sei. Aufgrund einer Vernehmlassung bei den politischen Parteien, bei der Oberamt männerkonferenz und beim Freiburger Gemeindeverband stellte die Regierung zudem fest, dass der politische Wille für eine Totalrevision fehle. Er beantragte dem Grossen Rat daher, die Motion abzulehnen und in den nächsten Jahren noch weitere Teilrevisionen vorzunehmen (TGR 1988 S.

1787 f.). Der Grosse Rat folgte dem Antrag der Regierung und lehnte die Motion mit 59 gegen 36 Stimmen ab (TGR 1989 S. 489).

Der nächste wichtige Schritt waren die für die Legislaturperiode 1992-1996 ausgearbeiteten Regierungsrichtlinien (TGR 1992 S. 1187-1224), die der Staatsrat dem Grossen Rat am 18. August 1992 vorlegte. In Punkt 5, der den institutionellen Reformen gewidmet war, sprach sich die Regierung für eine Totalrevision der Verfassung von 1857 aus: «Wie in anderen Kantonen muss auch bei uns die Staatsverfassung für das Jahr 2000 in Angriff genommen werden. Grundlage dazu ist ein neues vertieftes Verständnis der Rolle des Kantons als Staat.» Die Regierungsrichtlinien enthielten jedoch keinen Zeitplan für die in Aussicht gestellte Totalrevision. Es gilt auch zu beachten, dass die Regierungsrichtlinien eine rechtlich nicht verbindliche politische Absichtserklärung darstellen, die auch den Grossen Rat nicht bindet. Dieser beschränkte sich darauf, nach einer Debatte davon Kenntnis zu nehmen.

Am 12. November 1992, kurz nach der Veröffentlichung der Regierungsrichtlinien 1992-1996, überwies der Grosse Rat die Motion Jean-Luc Piller zur Totalrevision der Verfassung von 1857 mit 93 Stimmen und ohne Gegenstimme (TGR 1992 S. 2572). In seiner Antwort auf die Motion (TGR 1992 S. 2470 ff.) hatte der Staatsrat die Totalrevision diesmal begrüsst und die Annahme der Motion beantragt. Damit verpflichtete er sich, dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf über den Grundsatz der Revision sowie eine Botschaft mit den Gründen für die Revision, den Modalitäten, der geplanten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, einem Zeitplan, den Kosten und den erforderlichen Mitteln zu unterbreiten. Der Staatsrat wies aber gleichzeitig darauf hin, dass die gesetzliche Frist von einem Jahr bis zur Überweisung des Dekrets an den Grossen Rat angesichts der Komplexität einer Totalrevision möglicherweise nicht eingehalten werden könne.

Im September 1994 unterbreitete der Staatsrat dem Parlament seinen Bericht zum Stand des Regierungsprogramms 1992-1996 nach der ersten Hälfte der Legislaturperiode. Die Regierung wies in bezug auf die Totalrevision der Verfassung von 1857 darauf hin, dass anderen gesetzgeberischen Arbeiten Priorität eingeräumt werden müsse und dass zudem auch die Entwicklung der Arbeiten an der Totalrevision der Bundesverfassung zu berücksichtigen sei, was aber nicht bedeute, dass die Notwendigkeit einer neuen, zeitgemässen Verfassung in Frage gestellt werde (TGR 1994 S. 2418).

In seinem Bericht vom 24. Oktober 1995 an den Grossen Rat (TGR 1996 S. 154-192, 3504-3566) kündigte der Staatsrat Verwaltungs- und Strukturreformen im Bereich des New Public Management, der Organisation des Staatsrates und der Kantonsverwaltung, des Dienstverhältnisses des Staatspersonals und der Subventionspolitik an. Der Staatsrat erweiterte den Bericht in der Folge um einen fünften, institutionellen Bereich, der die Totalrevision der Verfassung von 1857 und die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden umfasste, so dass die Reform in Bereiche unterteilt war. Die geplante Verfassungsreform ist natürlich mit allen übrigen Reformbereichen verbunden, die möglichst gut koordiniert werden müssen, wobei der unterschiedliche Stand der Arbeiten zu berücksichtigen ist.

In seinen Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode 1997-2001, die dem Grossen Rat am 19. August 1997 unterbreitet wurden, erläuterte der Staatsrat seine Pläne hinsichtlich der im Abschnitt «Ziele und Massnahmen»

aufgeführten Staats- und Verwaltungsreform näher. Er hielt dabei folgendes fest: «Die grosse Entwicklung, die die Staatstätigkeit in den letzten Jahrzehnten erfahren hat, ist im Rahmen der bestehenden Strukturen verlaufen, die noch aus dem letzten Jahrhundert stammen. Die Arbeitsorganisation und -methoden der Verwaltung haben sich zwar stark verändert, aber eine Gesamtbetrachtung, die sowohl den institutionellen Rahmen wie auch die Art der Verwaltungsführung einbezogen hätte, wurde nie angestellt. Nun, an der Schwelle zum dritten Jahrtausend und in einer Zeit, wo sich die gesellschaftliche Entwicklung erneut beschleunigt, ist eine tiefgreifende Reform des Staates, seiner Institutionen und seiner Verwaltung notwendig geworden.» Die Totalrevision der Verfassung von 1857 ist also integrierender Bestandteil dieser Staats- und Verwaltungsreform, für die sie gewissermassen einen architektonischen Zusatz darstellt. Alle Projekte, die in fünf Einheiten gegliedert sind, werden von einer Projektoberleitung begleitet. Für die Gesamtleitung ist der Staatsrat zuständig, der von einem Koordinationsausschuss unterstützt wird.

Die Vorarbeiten für die Totalrevision der Verfassung von 1857 wurden von einer Projektoberleitung durchgeführt, die von einer Projektleitung unterstützt wurde. An den Arbeiten waren beteiligt:

Pascal Corminbœuf, Staatsrat, Direktor des Innern und der Landwirtschaft, Präsident  
 Augustin Macheret, Staatsrat, Direktor für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten, Vizepräsident  
 Peter Hänni, Universitätsprofessor, Vizedirektor des Instituts für Föderalismus  
 Claude Yerly, Generalsekretär der Direktion des Innern und der Landwirtschaft  
 Gérald Mutrux, Dienstchef des Gemeindedepartements  
 Denis Loertscher, Chef des Gesetzgebungsamtes  
 Alain Chablais, juristischer Berater der Projektleitung  
 Marc Bugnon, juristischer Berater der Direktion des Innern und der Landwirtschaft  
 Jean-Marc Schwab, Chef des Projekts «New Public Management»

Laut den Regierungsrichtlinien 1997-2001 sollte die erste Etappe der Totalrevision, d.h. die Abstimmung über die Grundsatzfrage (Totalrevision: ja oder nein) und die Bezeichnung des für die Revision zuständigen Organs, Ende der Legislaturperiode 1997-2001 abgeschlossen sein. Während der parlamentarischen Beratungen zu den Regierungsrichtlinien ging der Staatsrat noch einen Schritt weiter und kündigte an, die Grundsatzfrage werde dem Parlament und anschliessend dem Volk im Jahre 1999 oder 2000 gestellt (TGR 1997 S. 815). Nach einer Debatte nahm der Grosse Rat die Regierungsrichtlinien am 16. September 1997 zur Kenntnis (TGR 1997 S. 818). Im Laufe der letzten Jahre wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse, seien es Motionen oder Postulate, zu punktuellen verfassungsrechtlichen Fragen eingereicht. Bei verschiedenen Vorstössen, z.B. beim Postulat Charly Haenni/Jean-Paul Glasson zur Zahl der Grossräte (TGR 1997 S. 833), bei der in ein Postulat umgewandelten Motion Jean-Marc Sallin zur vermehrten Ausrichtung der Staatstätigkeit auf Förderung und Stärkung der Familie (TGR 1996 S. 474) und beim Postulat André Ntashamaje zur Schaffung eines Ältestenrates (TGR 1998 S. 268, 294; die Antwort des Staatsrats ist im TGR noch nicht veröffentlicht) erklärte sich der Staatsrat bereit, die Anliegen im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung von 1857 zu berücksichtigen. Bei ande-

ren nahm er nicht ausdrücklich auf die Totalrevision Bezug. Es ist jedoch denkbar, dass diese Vorstösse ebenfalls im Rahmen der Grundsatzüberlegungen zur Totalrevision behandelt werden, auch wenn ihre Umsetzung nicht unbedingt eine Änderung der jetzigen Verfassung bedingt. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die in ein Postulat umgewandelte Motion Louis-Marc Perroud zur Wahl der hauptamtlichen Magistraten durch den Grosse Rat (TGR 1997 S. 947; TGR 1998 S. 163 und 265-268), die in ein Postulat umgewandelte Motion Michel Buchmann/Charly Haenni zur Dezentralisierung der Kantonsverwaltung (TGR 1997 S. 837; TGR 1998 S. 159 f. und 231 f.), das Postulat Georges Godel zur Verteilung der Dienststellen des Staates auf die sieben Bezirke (TGR 1998 S. 159 f. und 231 f.) und das Postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher zu den kantonalen Jugendsessionen (noch nicht im TGR veröffentlicht).

#### 4.2 Erfahrungen von Bund und Kantonen

In den letzten 20 Jahren haben verschiedene Kantone eine – materielle oder formelle – Totalrevision vorgenommen. Neben dem etwas besonderen Fall des Kantons Jura, der 1977 zur Erlangung seiner Souveränität eine Verfassung erliess, sind hier die Kantone Aargau (1980), Basel-Landschaft (1984), Solothurn (1986), Thurgau (1987), Glarus (1988), Bern (1993), Appenzell Auser rhoden (1995) und Tessin (1997) zu erwähnen. Bei diesen neun Totalrevisionen der letzten Jahre ging es meist darum, die Form, die Systematik und den Wortlaut der Verfassung zu überarbeiten, einen eigentlichen Grundrechtskatalog aufzustellen, der zum Teil von einer Aufzählung der Aufgaben und/oder Sozialziele gefolgt war, die Aufgaben des Staates zu präzisieren, die politischen Rechte neu zu definieren, die Organisation der Behörden klar darzustellen, die Finanzordnung festzuschreiben, die Stellung, die territoriale Gliederung, die Organisation und die Autonomie der Gemeinden zu verankern und schliesslich Grundsätze für die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat aufzustellen. Die Totalrevisionen ermöglichten es ausserdem, die kantonale Identität aufzuwerten und einen – wenn auch nur bescheidenen – Beitrag zu einer besseren Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Staat zu leisten, indem ihnen vor Augen geführt wurde, was tatsächlich aus dem Kanton, in dem sie leben, geworden ist.

Verglichen mit den neun erfolgreich abgeschlossenen Totalrevisionen ist die Liste der gescheiterten Revisionen interessanterweise viel kürzer. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien hier einige Beispiele erwähnt: Das Stimmvolk von Basel-Stadt und Basel-Landschaft sprach sich 1969 gegen den Entwurf für eine neue Verfassung eines vereinten Kantons Basel aus. Im April 1997 wies der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt einen weiteren Totalrevisionsentwurf an den Regierungsrat zurück. Im Kanton Aargau sprach sich das Stimmvolk 1979 gegen einen ersten Verfassungsentswurf aus, bevor es im Jahr darauf die geltende Verfassung annahm. Im Juni 1997 verwarf der Luzerner Grosse Rat einen Entwurf zur Einleitung der Totalrevision der Verfassung gegen den Willen des Regierungsrates. Im Oktober 1997 lehnte der Walliser Grosse Rat eine Motion ab, die eine Totalrevision verlangte. Die Bestrebungen zur Revision der kantonalen Verfassungen scheinen also trotz vereinzelter Misserfolge und gewisser Verfahrensschwierigkeiten meistens von Erfolg gekrönt.

Wie die Verfassungsrevisionen der Kantone zeigen, ist eine reine Formalrevision, d.h. eine rein redaktionelle

Revision, bei der die Systematik verbessert und überholte Bestimmungen aufgehoben, jedoch keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden, relativ selten. In den letzten Jahrzehnten hat sich lediglich Genf (1958) dafür entschieden. Der Kanton Tessin schlug zwar 1967 ebenfalls diesen Weg ein, musste aber 1997 trotzdem eine materielle Totalrevision vornehmen. Eine kleine Gruppe von Kantonen hat zwar eine Totalrevision durchgeführt, dabei aber mit Ausnahme einiger Neuerungen im wesentlichen das geltende Recht übernommen: Nidwalden (1965), Obwalden (1968) und Uri (1984). Die Lösung, auf eine Totalrevision zu verzichten und je nach Bedarf eine Reihe von Teilrevisionen durchzuführen, hat ebenfalls nicht viele Anhänger. Lediglich die Kantone Schwyz, Appenzell Innerrhoden, Zug, Wallis und Genf scheinen dieses Vorgehen noch zu befürworten. In verschiedenen Kantonen ist zur Zeit eine Totalrevision hängig, zum Teil schon seit mehreren Jahren: Graubünden, St. Gallen, Zürich, Neuenburg, Schaffhausen, Basel-Stadt und Waadt. Im Kanton Waadt hat das Volk vor kurzem beschlossen, eine Totalrevision einzuleiten und dafür einen Verfassungsrat einzusetzen. Der Stand der Arbeiten und vor allem das Verfahren zur Vorbereitung und Verabschiedung eines Entwurfs unterscheiden sich beträchtlich von Kanton zu Kanton.

Auch der Bund hat die 1966 eingeleitete Totalrevision vorangetrieben. Nach langwierigen Vorarbeiten, die 1977 in einen ersten Entwurf mündeten und später zu der 1985 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ausgearbeiteten Modellstudie führten, beschloss die Bundesversammlung 1987 die Totalrevision der Bundesverfassung und beauftragte den Bundesrat, das geltende Verfassungsrecht nachzuführen. 1994 entschied das Parlament, die Arbeiten voranzutreiben, und forderte den Abschluss der Nachführung bis 1998, damit die Vorlage auf das 150-Jahr-Jubiläum des Bundesstaates verabschiedet werden kann. Der Bundesrat beschloss, dem Parlament gleichzeitig mit der Nachführung im Bereich der Volksrechte und der Justizreform je ein Reformpaket zu unterbreiten, wobei zu den drei Paketen separate Beschlüsse erlassen und gesondert darüber abgestimmt werden soll. Die Beratungen im Parlament sind noch im Gang, doch sollte der Entwurf der nachgeführten Verfassung und möglicherweise sogar die Justizreform planmässig 1998 verabschiedet werden können.

Angesichts der von den freiburgischen Behörden bereits getroffenen Entscheide, der erfolgreich abgeschlossenen Totalrevisionen anderer Kantone und der Entwicklungen auf Bundesebene ist der Zeitpunkt nun auch in unserem Kanton gekommen, die Totalrevision unseres Grundgesetzes in Angriff zu nehmen. Neben dem Auseinanderklaffen von Norm und Wirklichkeit (vgl. Ziff. 1), der Entwicklung der Souveränität (vgl. Ziff. 2) und den formalen Argumenten (vgl. Ziff. 3) sprechen auch die in diesem Abschnitt aufgeführten Gründe deutlich für eine vollständige, d.h. sowohl materielle als auch formelle, Reform.

## 5. Vorteile einer Totalrevision

Den Befürwortern einer Totalrevision wird gelegentlich entgegengehalten, dasselbe Ziel sei auch mit weniger Aufwand zu erreichen, indem mehrere Teilrevisionen vorgenommen würden. Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, dass Totalrevisionen in Zeiten einer tiefen – politischen oder militärischen – Krise durchgeführt würden, wie dies auch ein Blick in die Geschichte zeige. Eine Totalrevision, die nicht in Krisenzeiten erfolge, habe

den Nachteil, dass Energien und Mittel mobilisiert werden müssten, die besser für dringendere Probleme eingesetzt würden, mit denen die Bürgerinnen und Bürger oder die Behörden jeden Tag zu kämpfen haben. Ausserdem würde bei einer Totalrevision, die in mehreren Bereichen wirkliche Reformen vorsieht, die Gefahr bestehen, dass die Gegner einzelner Bestimmungen eine unheilige Allianz bilden und schliesslich die gesamte Vorlage gefährden würden. Dieses Risiko könne zwar dadurch umgangen werden, dass lediglich kosmetische Retuschen vorgenommen würden, womit eine Totalrevision aber kaum noch von Interesse sei.

Diese Erwägungen verdienen eine differenzierte Betrachtung. Es trifft zwar zu, dass viele Totalrevisionen in schweren Krisenzeiten oder nach einem politischen oder militärischen Umsturz erfolgten, wie dies z.B. für die Verfassungen Deutschlands (1949), Frankreichs (1958), Österreichs (1920) und sogar des Kantons Freiburg (1803, 1814, 1831, 1848 und 1857) gilt, doch handelt es sich hierbei nicht um eine Konstante: Die Erfahrungen Dänemarks (1953) oder der Niederlande (1983), aber auch der Kantone Aargau (1980), Basel-Landschaft (1984), Solothurn (1986), Thurgau (1987), Glarus (1988), Bern (1993), Appenzell Ausserrhoden (1995) und Tessin (1997) beweisen das Gegenteil, auch wenn sich unser Land und unser Kontinent zur Zeit zugegebenermassen in einem wirtschaftlichen und sozialen Umbruch befinden, wie es ihn seit der industriellen Revolution des 19. Jahrhunderts nicht mehr gegeben hat. Die Revisionen der Kantonsverfassungen wurden im allgemeinen innert einer vernünftigen Frist abgeschlossen und benötigten nie so viele Ressourcen, dass der Staat nicht mehr in der Lage gewesen wäre, die grossen Probleme der Gegenwart anzugehen. Sie haben der kantonalen Politik im Gegenteil oftmals neuen Elan verliehen, die Bürgerinnen und Bürger sensibilisiert und ihr Interesse für die Arbeitsweise und die Grundlagen des Staates geweckt. Ausserdem sind die Verfassungen, die aus einer Krise hervorgehen, nicht unbedingt die besten, da sie nicht mit der notwendigen Ruhe und Ausgeglichenheit ausgearbeitet werden.

Das Argument, wonach eine Totalrevision, die zu viele Reformen vorsieht, politisch zu gewagt sei, da sie durch die kumulierte Opposition aus verschiedenen Lagern zu Fall gebracht werden kann, muss ebenfalls relativiert werden. Auf Bundesebene ist eine – materielle und formelle – Totalrevision in einem einzigen Schritt tatsächlich ein sehr schwieriges Unterfangen, so dass sich der Bundesrat für einen «offenen» Prozess entschieden hat, bei dem zu den verschiedenen Reformbereichen gesondert Vorschläge und Beschlüsse unterbreitet werden. Auf Kantonsebene, wo der Konsens trotz allem leichter zu finden ist, trifft dies jedoch nicht zu. Der Staatsrat hat sich im übrigen bereits gegen eine «kapitelweise» Totalrevision ausgesprochen (TGR 1992 S. 2472). Die neun erfolgreichen Totalrevisionen auf Kantonsebene zeigen auch, dass eine Totalrevision in einem einzigen Schritt machbar ist. Sogar Reformen, die politisch sehr umstritten sind oder für die das verfassungsgebende Organ keinen befriedigenden Konsens findet, können dank der Möglichkeit der Variantenabstimmung (vgl. Kap. VIII), wie sie der Bund und mehrere Kantone vor einigen Jahren eingeführt haben, in den Entwurf einer neuen Verfassung integriert werden.

In Anbetracht der zahlreichen formalen und inhaltlichen Mängel der Verfassung von 1857 würden die vielen notwendigen Teilrevisionen allein sicher nicht mehr genügen, um die Einheitlichkeit unseres Grundgesetzes wie-

derherzustellen und es bürgernäher zu gestalten (vgl. auch Kapitel VIII Ziff. 1). Es ist an der Zeit, dass wir unseren Bürgerinnen und Bürgern und den zukünftigen Generationen ein verjüngtes, modernes und offenes Bild unseres Kantons vermitteln, wie es im Laufe der Geschichte geprägt wurde und wie es sich in Zukunft entwickeln muss. Wir können die Grundlagen unseres Staates nur mit einer Totalrevision neu gestalten.

#### IV. Organ zur Ausarbeitung des Entwurfs einer neuen Staatsverfassung

##### 1. Im allgemeinen

Bevor der mögliche Inhalt einer neuen Verfassung skizziert wird, soll die Frage des mit der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs beauftragten Organs behandelt werden. Diese Frage verdient eine eingehendere Prüfung, da sie den Ablauf der Vorarbeiten entscheidend beeinflusst. Wird eine Totalrevision verlangt, so muss die Frage des Grundsatzes der Revision gemäss Artikel 80 Abs. 1 und 2 KV dem Volk unterbreitet werden, das ebenfalls zu entscheiden hat, ob die Totalrevision von einem eigens dafür gewählten Verfassungsrat oder vom Grossen Rat durchgeführt werden soll (Abs. 1). Der Verfassungsrat wird auf dieselbe Weise wie der Grosse Rat für fünf Jahre gewählt. Es besteht keine Unvereinbarkeit (Abs. 2).

##### 2. Der Verfassungsrat

Der Verfassungsrat fällt unter den oben zitierten Artikel 80 Abs. 2 KV, wird aber auch durch Bestimmungen auf Gesetzesstufe geregelt: Artikel 230a und – durch Verweis – Artikel 206 Abs. 3 und 4 sowie 206a GABR. Der Verfassungsrat ist nach Massgabe der geltenden Gesetzgebung relativ ähnlich organisiert wie der Grosse Rat. Er weist wie der Grosse Rat folgende Merkmale auf:

- Er setzt sich aus 130 Mitgliedern zusammen (Art. 206a Abs. 2 GABR).
- Die Sitze müssen auf die Wahlkreise verteilt werden (Art. 76 GABR, anwendbar aufgrund des Verweises von Art. 80 Abs. 2 KV).
- Die Wahl der Mitglieder erfolgt als Listenwahl nach dem Proporzsystem (Art. 80 GABR, anwendbar aufgrund des Verweises von Art. 80 Abs. 2 KV).
- Die Amtszeit beträgt fünf Jahre (Art. 80 Abs. 2 KV).

Der Verfassungsrat organisiert sich selbst und gibt sich sein eigenes Reglement (Art. 206a Abs. 2 GABR). Im Gegensatz zum Grossen Rat besteht aber keine Unvereinbarkeit zwischen dem Amt als Mitglied des Verfassungsrates und einem anderen Mandat oder einer anderen Funktion. Dies bedeutet, dass alle Bürgerinnen und Bürger unabhängig von der Funktion, die sie innehaben, oder der Staatsgewalt, in der sie ein Amt ausüben, in den Verfassungsrat gewählt werden können.

##### 3. Argumente für eine Totalrevision durch einen Verfassungsrat bzw. den Grossen Rat

Im folgenden sollen kurz die Argumente dargelegt werden, die für jedes der beiden Organe sprechen, denen das Volk den Auftrag zur Ausarbeitung eines neuen Verfassungsentwurfs erteilen kann.

###### 3.1 Argumente für den Verfassungsrat

Man kann zunächst die Meinung vertreten, dass der Verfassungsrat ein neutraleres Organ ist, da er grundsätzlich

weniger politisiert ist als der Grosse Rat. Es wäre denkbar, dass die Wählerinnen und Wähler Personen ausserhalb des politischen Spektrums in den Verfassungsrat wählen, obwohl der Wahlmodus derselbe ist wie für den Grossen Rat.

Im Verfassungsrat könnten Personen Einsitz nehmen, die sich besonders für die Totalrevision interessieren und die motiviert sind. Damit könnte der Kreis der möglichen Mitglieder im Verhältnis zum Grossen Rat erweitert werden. Da wie weiter oben erwähnt keine Unvereinbarkeit besteht, können Personen in den Verfassungsrat gewählt werden, die in den Grossen Rat nicht wählbar sind (insbesondere Richterinnen und Richter, Mitglieder des Staatsrates, Beamtinnen und Beamte).

Ein Verfassungsrat muss sich nicht mit «alltäglichen» politischen Querelen abgeben. Dank dieser Distanz zu den gerade aktuellen politischen Fragen kann er mehr Weitsicht entwickeln und die grundlegenden Probleme unserer Gesellschaft offener oder sogar ambitionierter angehen.

Die Revision ist unbestreitbar eine sehr anspruchsvolle und zeitaufwendige Angelegenheit. Wer für den Verfassungsrat kandidiert, ist sich des Umfangs der bevorstehenden Aufgabe bewusst und muss daher ausserordentlich verfügbar sein. Allerdings weiss man, dass bereits die Grossrätinnen und Grossräte überlastet sind. Wenn der Grosse Rat mit der Totalrevision beauftragt wird, nimmt ihre Arbeitsbelastung noch mehr zu. Dies könnte den Revisionsprozess verlangsamen. Eine Erhöhung der ausserordentlichen Sessionen des Grossen Rates wäre im übrigen für viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Problemen verbunden.

Der Verfassungsrat organisiert sich selbst und gibt sich sein eigenes Reglement. Er hätte daher die Möglichkeit, flexiblere Bestimmungen zu erlassen, die den besonderen Arbeiten einer Totalrevision gegebenenfalls besser entsprechen als das Gesetz über das Reglement des Grossen Rates.

Ist der Verfassungsrat einmal gewählt, so könnte er seine Arbeit in kürzerer Zeit abschliessen als der Grosse Rat, da er seinen Zeitplan und seinen Arbeitsrhythmus völlig unabhängig beschliessen kann.

Die Wahl des Verfassungsrates, insbesondere der vorgängige Wahlkampf, könnte eine gute Gelegenheit sein, um der Bevölkerung die Bedeutung und die Tragweite der Totalrevision näherzubringen.

###### 3.2 Argumente für den Grossen Rat

Der Grosse Rat setzt sich aus Personen zusammen, welche die politischen Probleme kennen, die im Rahmen einer Verfassungsrevision gelöst werden könnten. Es ist klar, dass sich das Revisionsorgan der gegenwärtigen politischen Realität nicht entziehen kann. Allerdings könnten die Grossrätinnen und Grossräte auch in den Verfassungsrat gewählt werden.

Die Mitglieder des Grossen Rates sind mit den Besonderheiten der Parlamentsarbeit vertraut, so dass die Arbeiten unter bestmöglichen Bedingungen erfolgen würden.

Man kann sich fragen, ob ein Verfassungsrat nicht genau gleich zusammengesetzt wäre wie der Grosse Rat. Aufgrund des Wahlmodus des Verfassungsrates ist es auf jeden Fall wahrscheinlich, dass eine Reihe von Grossrätinnen und Grossräte darin Einsitz nehmen würden. Falls der Grosse Rat mit der Revision beauftragt würde, könnten die Kosten für die Organisation der Wahl des Verfassungsrates gespart werden. Die Betriebskosten könnten bei dieser Variante ebenfalls gesenkt werden, da

die Arbeiten an der Totalrevision zumindest teilweise während der ordentlichen Sessionen des Parlaments ausgeführt werden könnten. Im grossen und ganzen scheint die Variante Grosser Rat billiger zu sein.

#### 4. Schlussfolgerung

Nachdem der Staatsrat die Vor- und Nachteile der beiden Lösungen gegeneinander abgewogen hat, ist er zum Schluss gelangt, dass sowohl der Grosse Rat als auch ein Verfassungsrat in der Lage wären, eine moderne Verfassung für den Kanton Freiburg unter Dach und Fach zu bringen. Der Staatsrat empfiehlt aber den Verfassungsrat, weil er der Meinung ist, dass die vorgebrachten Argumente stärker für einen Verfassungsrat sprechen als für den Grossen Rat. Zudem würde die Tatsache, dass die Revision einem Verfassungsrat übertragen wird, diesem Ereignis mehr Würde verleihen. Indem er diese Lösung bevorzugt, zeigt der Staatsrat auch, dass er das Problem der Arbeitsüberlastung der Grossrätinnen und Grossräte ernst nimmt. Schliesslich steht diese Lösung nicht quer in der Landschaft, haben sich doch im Juni und im August 1998 sowohl die Waadtländer Stimmbürger als auch das Zürcher Parlament entschieden, die Arbeiten für eine Totalrevision ihrer Verfassung einem Verfassungsrat zu übertragen.

### V. Vorschlag für die Struktur einer neuen Verfassung

#### 1. Die möglichen zehn Abschnitte einer neuen Staatsverfassung

Die Verfassung von 1857 hat sieben Abschnitte, die – allerdings in einer neuen und aktualisierten Form – übernommen werden müssten. Es wäre zudem wünschenswert, wenn die neue Verfassung einige zusätzliche Abschnitte erhält, die entweder tatsächlich neu sind oder die bereits bestehende Bestimmungen, die unter dem Gesichtspunkt der Systematik heute ungenügend zum Ausdruck kommen, zusammenfassen und ergänzen. Die neue Verfassung könnte zehn Abschnitte umfassen, die nachfolgend kurz skizziert werden. Es gilt allerdings zu beachten, dass dies lediglich ein Entwurf für eine neue Struktur ist, der wahrscheinlich noch geändert wird. Die in den letzten Jahren verabschiedeten Kantonsverfassungen haben aber in der Regel eine ähnliche Einteilung, so dass zuviel Originalität in dieser Hinsicht weder wünschenswert noch möglich ist.

In einem ersten Abschnitt könnten die allgemeinen Grundsätze und einige grundlegende Bestimmungen über den Staat, die Souveränität, das Verhältnis zum Bund und den anderen Kantonen, das Kantonsgebiet, die Sprachen, das Bürgerrecht sowie die Grundsätze für das staatliche Handeln verankert werden. Die Verfassung von 1857 enthält nur einen kleinen Teil dieser Bestimmungen, und dies über mehrere Abschnitte verstreut.

Im zweiten Abschnitt könnte der neue Grundrechtskatalog verankert werden. Die geltende Verfassung enthält zwar schon eine Reihe von Grundrechten, doch ist die Aufzählung unvollständig. Obwohl die Grundrechte sowohl in der Bundesverfassung als auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention figurieren, ist ihre Verankerung in der Kantonsverfassung trotzdem sinnvoll: Erstens werden viele Grundrechte in der geltenden Bundesverfassung nicht erwähnt; zweitens ist die Aufzählung dieser Rechte eine gute Möglichkeit für den Staat, sich den Bürgerinnen und Bürgern transparent darzustellen; drittens hat ein Kanton die Möglichkeit, in

bezug auf die Garantie von Grundrechten weiter zu gehen als die Bundesverfassung und sogar neue Grundrechte einzuführen. Im zweiten Abschnitt der neuen Verfassung könnten zudem einige Sozialrechte und einige Pflichten der Bürgerinnen und Bürger aufgeführt werden. Des weiteren sollten auch die Sozialziele des Staates genannt werden.

Der dritte Abschnitt, der neu eingefügt würde, müsste die öffentlichen Aufgaben behandeln. Er müsste Aufschluss geben über die wichtigen Aufgaben, die der Staat und zum Teil auch die Gemeinden bereits heute wahrnehmen. In der Verfassung von 1857 fehlt eine solche Aufzählung, weil in den Augen des damaligen Verfassungsgebers noch die meisten öffentlichen Aufgaben vom Kanton wahrgenommen wurden, da der Bund erst sehr beschränkte Befugnisse hatte. Durch die Aufzählung der wichtigsten Aufgaben des Staates in der neuen Verfassung könnten die Bereiche hervorgehoben werden, in denen der Kanton noch eigenständig handeln kann und nicht nur Bundesrecht vollziehen muss. Eine solche Aufzählung würde also sowohl der Information als auch der Transparenz dienen. Ausserdem würde sie den in der Verfassung erwähnten Aufgaben eine grössere demokratische Legitimation verleihen.

In einem vierten Abschnitt müssten die politischen Rechte verankert werden. Dabei könnte im wesentlichen der entsprechende Abschnitt der geltenden Verfassung übernommen werden. Aufgeführt würden also Bestimmungen über die Stimmberechtigten, die Stimmfreiheit, den Inhalt des Stimmrechts, die Wahlen, die Volksinitiative, das Referendum und gegebenenfalls die Beteiligung am Meinungsbildungsprozess.

Der fünfte Abschnitt wäre den Kantonsbehörden gewidmet. Nach einigen allgemeinen Normen würden Bestimmungen über die Organisation des Grossen Rates, des Staatsrates und der Kantonsverwaltung sowie der Gerichte eingeführt. Damit würde die Struktur des heutigen Abschnitts über die Staatsgewalten im grossen und ganzen übernommen. Ein solcher Abschnitt, der den Staat definiert und organisiert, gehört unbedingt in eine neue Verfassung. Er ermöglicht es, die Rolle der Behörden zu definieren, und verhindert eine missbräuchliche und unkontrollierte Machtausübung, indem die Trennung der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalt in personeller, organisatorischer und funktionaler Hinsicht gewährleistet wird.

Ein sechster Abschnitt, der neu eingefügt würde, könnte die Finanzordnung regeln und Bestimmungen über die allgemeinen Grundsätze, die finanziellen Mittel, die Steuern, die Besteuerungsgrundsätze, die Subventionen und die Finanzaufsicht vorsehen. Die Verfassung von 1857 enthält nur eine rudimentäre Bestimmung zum Thema der Finanzordnung. Aufgrund seiner Wichtigkeit sollte dieser Themenbereich jedoch in der Verfassung und nicht nur auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Im siebten Abschnitt könnte die territoriale Gliederung des Kantons festgelegt werden. Des weiteren sollte die Gemeindeordnung definiert und die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden verankert werden. Ein solcher Abschnitt gehört in eine Kantonsverfassung, denn die Einteilung eines Kantons in Bezirke, Kreise, Regionen, Agglomerationen usw. fällt nicht unter das Bundesrecht. Die Verfassung von 1857 sieht bereits eine Gliederung vor, die aber überprüft werden sollte. Die Struktur dieses Abschnitts ist daher noch ungewiss, da sie weder die Neugliederung der Bezirke noch die Schaffung von neuen regionalen Einheiten verhindern darf. Die den Gemeinden gewidmeten Bestimmungen dieses



Abschnitts könnten die Stellung, die Autonomie, die Aufgaben, die Organe, die politischen Rechte, die Finanzen und den Finanzausgleich regeln.

Der achte Abschnitt könnte die Stellung der anerkannten Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften regeln. Die Verfassung von 1857 enthält dazu lediglich eine einzige Bestimmung, die in einen anderen Abschnitt integriert ist. Die Regelung der Grundlagen des Verhältnisses zwischen den Kirchen und dem Staat erscheint uns wichtig genug, um sie in einer neuen Verfassung zu verankern, auch wenn dafür nicht zwingend ein eigener Abschnitt erforderlich ist. Im achten Abschnitt könnten also Bestimmungen über die anerkannten Kirchen und ihre Autonomie, die Pfarreien, die Finanzen, die Zugehörigkeit zu den Kirchen und die übrigen Religionsgemeinschaften verankert werden.

Der neunte Abschnitt könnte die Verfassungsrevision, sei es die Totalrevision oder die Teilrevision, regeln. Die Verfassung von 1857 enthält bereits einen solchen Abschnitt, der unbedingt auch in ein neues Grundgesetz gehört.

Im zehnten Abschnitt sollten verschiedene Übergangs- und Schlussbestimmungen verankert werden, wie sie bereits in der Verfassung von 1857 zu finden sind.

## 2. Notwendigkeit, gewissen Bestimmungen Verfassungsrang zukommen zu lassen

Der Begriff des Verfassungsrechts kann zwei Bedeutungen haben: Spricht man von Verfassungsrecht im materiellen Sinne, so sind damit alle grundlegenden Bestimmungen gemeint, welche die Organisation des Staates und seine Arbeitsweise regeln. In einem formellen Sinne meint man damit alle Normen, die in einer Verfassung zu finden sind, und zwar unabhängig davon, ob sie von grundlegender Bedeutung sind oder nicht. Im Idealfall sollte sich das materielle Verfassungsrecht mit dem formellen Verfassungsrecht decken, d.h. die Verfassung sollte sämtliche grundlegenden Bestimmungen des Staates, und nur diese, umfassen. In unserem Kanton hat das materielle Verfassungsrecht im Laufe der Jahre an Bedeutung gewonnen, ohne dass es systematisch in die Verfassung integriert wurde, so dass diese die «heutige Verfassungsrealität» nicht mehr ausreichend wiedergibt. Bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung geht es also nicht nur darum, zahlreiche der Verfassungsbestimmungen von 1857 moderner zu formulieren, sondern auch darum, eine Reihe von Normen festzulegen, die für verfassungswürdig erachtet werden, in der Verfassung von 1857 aber fehlen. Es kann sich dabei um ungeschriebene Normen handeln, wie dies bei einigen Grundrechten, so der Menschenwürde und der Meinungsfreiheit, der Fall ist. In den meisten Fällen sind sie jedoch bereits in Gesetzen, Dekreten oder anderen der Verfassung untergeordneten Erlassen aufgeführt. Ein Beispiel dafür sind die öffentlichen Aufgaben, zu denen eine umfangreiche Gesetzgebung besteht (Verkehr, Kommunikation, Wasser, Energie, Umwelt, Bauwesen, öffentliches Gesundheitswesen, Kultur usw.) und deren Grundsätze auf Verfassungsebene festgeschrieben werden müssten. Dasselbe gilt für die Bestimmungen über die Finanzordnung, die bereits im Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates und im Steuergesetz figurieren. Die Verankerung der wesentlichen Grundsätze dieser Gesetze in der neuen Verfassung würde also keinen radikalen Bruch mit der heutigen Situation darstellen. Allerdings ist ein solcher Schritt auch nicht folgenlos, da die in der neuen Verfassung verankerten Bestimmungen einen höheren Schutz geniessen, weil sie nur mit einem obligatorischen Refe-

rendum geändert werden können. Die Aufnahme aller für grundlegend erachteten Bestimmungen in die Verfassung würde schliesslich dazu beitragen, dass die Verfassung aktualisiert und ihre Orientierungsfunktion verstärkt würde. Politikerinnen und Politiker und Bürgerinnen und Bürger würden sie öfter in die Hand nehmen, wenn sie sich über die Grundlagen des Staates informieren möchten.

## 3. Notwendigkeit, gewisse Bestimmungen aus der Verfassung zu streichen

Es ist nicht ausgeschlossen, dass das verfassungsgebende Organ einige für zu wenig wichtig erachtete Bestimmungen aus der Verfassung von 1857 streicht, um sie in einem Gesetz oder Dekret zu verankern. Dies könnte z.B. bei Artikel 33 der Verfassung von 1857 der Fall sein, der eine Vielzahl von Unvereinbarkeiten im Detail aufzählt. Diese könnten auf Gesetzesstufe geregelt werden, und die Verfassung könnte sich darauf beschränken, nur die Grundsätze festzuschreiben. Eine solche «Rückstufung» würde die betreffenden Normen natürlich etwas «schwächen», da sie in der Folge ohne obligatorische Volksabstimmung geändert werden könnten, was aber andererseits auch mehr Flexibilität bedeuten würde, da die entsprechende Bestimmung leichter, d.h. in einem weniger schwerfälligen Verfahren, der zukünftigen Entwicklung angepasst werden könnte.

Man darf sich allerdings keine Illusionen machen. Die im übrigen relativ kurze Verfassung von 1857 enthält mehrheitlich Bestimmungen, die wirklich grundlegend sind, d.h. den Rang von materiellem Verfassungsrecht haben. Es gibt sicher nicht viele Normen, die aus der Verfassung gestrichen werden könnten. Angesichts der bedeutenden Entwicklung des materiellen Verfassungsrechts in den letzten Jahrzehnten ist unschwer abzusehen, dass die neue Verfassung deutlich länger werden wird als die alte, wenn sie die heutige Verfassungsrealität wirklich widerspiegeln will.

## VI. Ziele und wichtigste Revisionsbereiche

### 1. Ziele

#### 1.1 Im allgemeinen

Eine Totalrevision kann viele, unterschiedlich wichtige Ziele haben. Der Staatsrat ist deshalb überzeugt, dass die Hauptziele der Revision klar definiert werden müssen. Wenn im folgenden einige Ziele vorgestellt werden, so bedeutet dies aber nicht, dass das verfassungsgebende Organ keine anderen Ziele festlegen darf, doch soll ihnen eine gewisse Priorität eingeräumt werden, wenn der Inhalt der neuen Verfassung konkreter diskutiert wird. Schliesslich können die genannten Hauptziele nicht nur dadurch realisiert werden, dass das geltende Recht neu geschrieben wird, sondern auch und vor allem durch die Verabschiedung von punktuellen Neuerungen und/oder wirklichen Reformen (TGR 1992 S. 2471).

#### 1.2 Arbeitsweise der Behörden

Die neue Verfassung muss unbedingt versuchen, die Arbeitsweise der Behörden zu verbessern. Diese Frage kann bei einer Totalrevision schlecht ausgeklammert werden, denn schliesslich beruht die Organisation des Grossen Rates, des Staatsrates und der Gerichte weitgehend auf der Verfassung von 1857, wenn nicht sogar auf

derjenigen von 1848. Die Legislative, die Exekutive und die Judikative müssen in die Analyse einbezogen werden, die mögliche Verbesserungen aufzeigen soll. Ohne das Milizsystem unseres Parlaments in Frage zu stellen, wird man versuchen, die Effizienz des Grossen Rates zu verbessern, indem nicht nur seine Zusammensetzung, sondern auch seine Arbeitsorganisation untersucht wird. Des weiteren wird geprüft, ob der Staatsrat mit seiner jetzigen Organisation noch in der Lage ist, die Rolle wahrzunehmen, die am Ende dieses Jahrhunderts von ihm verlangt wird. Bei der Revision muss dafür gesorgt werden, dass der Handlungsspielraum der Regierung erhalten bleibt. Die Regierung sollte ausserdem von einem Teil ihrer vielen administrativen Aufgaben entlastet werden, damit sie sich vermehrt der Analyse und grundsätzlichen und strategischen Überlegungen widmen kann. Schliesslich soll auch die Judikative überprüft werden. Es gilt sicherzustellen, dass die verschiedenen Gerichte weiterhin in der Lage sind, ihre Aufgaben gut zu erfüllen. Das Ziel einer effizienteren Arbeit der Behörden wird nicht nur erreicht, indem alle drei Gewalten gesondert angegangen werden, sondern gegebenenfalls auch dadurch, dass das Verhältnis zwischen den Gewalten überprüft wird. In dieser Hinsicht gilt zu beachten, dass sich das Verhältnis zwischen dem Parlament und der Regierung in den letzten Jahren am stärksten gewandelt hat. Diese Entwicklung ist zu berücksichtigen.

### 1.3 Territoriale Gliederung

Bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung muss neben der Arbeitsweise der Behörden auch die territoriale Gliederung unseres Kantons überdacht werden. Auch hier darf das Erbe des vergangenen Jahrhunderts den Verfassungsgeber nicht daran hindern, Reformen in die Wege zu leiten, die der Entwicklung Freiburgs von einem vorwiegend landwirtschaftlichen Kanton zu einer postindustriellen, modernen Gesellschaft, in der Kommunikation und Mobilität eine wichtige Rolle spielen, Rechnung tragen. Dabei soll nicht nur die territoriale Gliederung des Kantons, sondern auch das Verhältnis zwischen dem Staat und den Gemeinden geprüft werden.

### 1.4 Rechtsstaat, demokratischer Staat und Sozialstaat

Mit der neuen Verfassung sollen auch die Begriffe des Rechtsstaates, des demokratischen Staates und des Sozialstaates gestärkt werden. Diese Begriffe sind charakteristische Elemente in der Tradition unseres Kantons wie übrigens auch der Schweiz. Sie haben jedoch im Laufe der Zeit stark an Bedeutung gewonnen, so dass sie in der neuen Verfassung deutlicher hervorgehoben werden sollten, wie dies alle Kantone getan haben, die ihr Grundgesetz in den letzten Jahren revidiert haben. Die Stärkung des Rechtsstaates wäre eine Gelegenheit, einen Grundrechtskatalog in die neue Verfassung aufzunehmen. Die Stärkung des demokratischen Staates würde es ermöglichen, die Frage der politischen Rechte anzugehen und diese anzupassen, gegebenenfalls indem die bestehenden Rechte erweitert werden. Die Stärkung des Sozialstaates erfolgt möglicherweise durch die Verankerung von Sozialzielen und sogar von Sozialrechten in der neuen Verfassung.

### 1.5 Offene Gesellschaft

Ein Ziel der Revision besteht darin, der Stellung gewisser Gruppen von Personen in unserem Staat besondere Aufmerksamkeit einzuräumen. Dabei soll unter anderem ver-

sucht werden, die Wünsche der Jugendlichen, der älteren Menschen, der Behinderten oder anderer Bevölkerungsgruppen soweit wie möglich zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang kommt auch der Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichstellung von Frau und Mann eine wichtige Bedeutung zu. Von diesem Ziel könnten verschiedene Bereiche betroffen sein, insbesondere die Grundrechte und die Sozialziele. Bei den staatlichen Aufgaben könnte die Notwendigkeit, diese Bedürfnisse besser zu berücksichtigen, ebenfalls ihren Ausdruck finden.

### 1.6 Transparenz

Die Revision muss schliesslich Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern anstreben: Die Grundlagen des Staates sollen jedermann klar ersichtlich sein, der die neue Verfassung aufschlägt. Das Ziel der Transparenz ergibt sich im übrigen zum Teil bereits aus den weiter oben genannten Zielen: Nur ein Staat, der über funktionstüchtige Behörden verfügt, eine zeitgemässe territoriale Gliederung aufweist und seine demokratische und soziale Dimension sowie seine Rechtsstaatlichkeit klar zum Ausdruck bringt, kann von seinen Bürgerinnen und Bürgern besser verstanden werden. Es ist in der Tat unabdingbar, dass diese die Organisation des Kantons und sein Handeln verstehen, sonst verlieren sie ihr Interesse am Staat. Allein schon dadurch, dass das neue Grundgesetz gemäss der weiter oben erläuterten Struktur (vgl. Kap. V) ausgearbeitet und systematisiert wird, wird ein wichtiger Beitrag zur Verwirklichung des Ziels der Transparenz geleistet.

## 2. Wichtigste Revisionsbereiche

### 2.1 Im allgemeinen

Eine Totalrevision hat den grossen Vorteil, dass mehrere Probleme gleichzeitig angegangen und auf verschiedenen Ebenen Änderungen vorgenommen werden können. Geplante oder gewünschte Änderungen werden dabei natürlich erst in der zweiten Phase des Prozesses, d.h. nachdem das Volk dem Grundsatz der Revision zugestimmt hat, konkretisiert. Allerdings kann man sich schwer zum Grundsatz der Revision äussern, ohne eine wenn auch nur allgemeine Vorstellung davon zu haben, in welche Richtung die allfälligen Reformen gehen könnten. Der Staatsrat stellt in dieser Botschaft deshalb einige Bereiche vor, die in der zweiten Phase eingehender geprüft werden könnten. Damit soll aber der Handlungsspielraum des für die Ausarbeitung der neuen Verfassung zuständigen Organs nicht eingeschränkt werden: Dem Revisionsorgan, vor allem wenn es sich um einen Verfassungsrat handelt, steht es frei, weitere Bereiche anzupacken oder die hier vorgeschlagenen Bereiche ausser acht zu lassen. Im folgenden sollen lediglich einige Anregungen gegeben und die Grundzüge der neuen Verfassung aufgezeigt werden. Im jetzigen Stadium geht es also noch nicht darum, eine endgültige Stellungnahme zu den hier aufgeführten Vorschlägen einzuholen. Unter Berücksichtigung der weiter oben angeführten Ziele (vgl. Ziff. 1) könnten folgende Bereiche näher untersucht werden:

### 2.2 Verbesserung der Arbeitsweise der Behörden

Verschiedene Massnahmen wären zunächst in bezug auf das Parlament denkbar. Man könnte z.B. die Frage der Mitgliederzahl des Grossen Rates angehen, dessen Verkleinerung geprüft werden sollte. Anzahl und Häufigkeit der Sessionen sollten auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Die Rolle und die Stellung der Kommissionen und Fraktionen, die in der Verfassung von 1857 mit keinem Wort erwähnt werden, könnten thematisiert werden. Man könnte prüfen, ob die Grossrätinnen und Grossräte verpflichtet werden sollen offenzulegen, in welcher Form sie öffentliche oder private Interessen vertreten. Des Weiteren könnten die heutigen Unvereinbarkeiten zwischen einem öffentlichen Amt und einem Grossratsmandat überdacht werden. In bezug auf das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive könnte auch die Einführung eines Auftrags des Grossen Rates an den Staatsrat geprüft werden, wie dies auf Bundesebene der Fall ist (BB1 1997 III 292-294, 1500 f.). Im Rahmen der Überprüfung dieses Verhältnisses müssten die Mechanismen der Beteiligung des Grossen Rates bei der Ausarbeitung der interkantonalen Konkordate und der internationalen Vereinbarungen (vgl. auch Ziff. 2.4) verbessert werden.

Weitere Massnahmen könnten die Regierung und die Verwaltung betreffen. Das Revisionsorgan sollte darüber nachdenken, ob die heutige Mitgliederzahl des Staatsrates die beste Lösung ist, um die gute Arbeit der Exekutive als Kollegium zu gewährleisten. Es sollte auch die Auswirkungen einer allfälligen Stärkung des Amtes des Staatsratspräsidenten analysieren. Es könnte die Kumulation der Ämter eines Vorstehers einer Direktion und eines Mitglieds des Wahlkollegiums thematisieren. Schliesslich könnte es den Grundsatz einer dezentralisierten Verwaltung nach Bezirken überdenken, an deren Spitze ein Oberamtmann steht, der zwar vom Volk gewählt wird, aber den Staatsrat vertritt.

Ein drittes Massnahmenpaket könnte die Gerichtsorganisation und die Gerichte umfassen. Man sollte die Verfassungsgrundlagen schaffen, damit die strukturelle Überlastung der Gerichte langfristig reduziert werden kann. Besonderes Gewicht könnte auf die Suche nach effizienten Mechanismen für die von den Gerichten ausgeübte Aufsicht gelegt werden. Was die oberen Gerichte anbelangt, ist zunächst die Zahl der Richterinnen und Richter oder zumindest die Frage, ob diese Zahl in der neuen Verfassung figurieren muss, zu prüfen. Man könnte auch die Möglichkeit prüfen, das Kantonsgericht von einem Teil seiner Aufsichtsaufgaben zu entlasten, indem ein unabhängiges Organ wie ein «Magistraturrat» eingesetzt wird. Des Weiteren könnte man sich überlegen, ob zur Entlastung der oberen Gerichte neue Instanzen geschaffen werden sollten. So könnte z.B. die Einrichtung einer Ombudsstelle geprüft werden. Um die Qualität der Gerichtsbarkeit zu verbessern, könnte schliesslich die Einführung einer eigentlichen Verfassungsgerichtsbarkeit ins Auge gefasst werden.

### 2.3 Territoriale Gliederung

Für eine bessere territoriale Gliederung und eine neue Definition des Verhältnisses zwischen dem Staat und den Gemeinden sind verschiedene Massnahmen denkbar. Man könnte zunächst die Grundsätze des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden angehen oder auch die Regelung der Gemeindezusammenschlüsse und die Gemeindeautonomie überprüfen. Dieses Ziel wird es auch ermöglichen, die Schaffung neuer regionaler Einheiten und ihre Verankerung in der Verfassung zu diskutieren, die besser in der Lage sind, die Aufgaben wahrzunehmen, mit denen eine Gemeinde oder sogar ein Bezirk überfordert ist. Dabei darf das Revisionsorgan die heutige Aufteilung in Bezirke durchaus in Frage stellen. Die Gebietseinteilung, die auf die Verfassung von 1848 zurückgeht, entspricht kaum mehr der heutigen Realität, in der die (grenzüber-

schreitende) Zusammenarbeit eine immer wichtigere Rolle spielt.

### 2.4 Rechtsstaat, demokratischer Staat und Sozialstaat

Die Stärkung des Rechtsstaates wird hauptsächlich durch die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs in die neue Verfassung gewährleistet. Dieser Katalog übernimmt zunächst die in der Verfassung von 1857 aufgeführten Grundrechte, so die Handels- und Gewerbefreiheit und die Eigentumsgarantie, in modernerer Form. Ferner sollten auch eine Reihe von Grundrechten Platz finden, z.B. die Meinungs- und Informationsfreiheit oder die Kunstfreiheit, die heute von der Lehre und der Rechtsprechung anerkannt werden, aber weder durch die Bundesverfassung von 1874 noch durch die freiburgische Verfassung von 1857 garantiert sind. Der Grundrechtskatalog könnte schliesslich auch über den aus dem Bundesrecht und dem internationalen Recht (Europäische Menschenrechtskonvention, Pakt I und II der UNO) abzuleitenden Mindestschutz hinausgehen: Man könnte z.B. die Einführung eines Rechts auf Einsicht in die amtlichen Akten oder eines Demonstrationsrechts prüfen. Es gilt aber zu beachten, dass gewisse Massnahmen, wie die weiter oben erwähnte Schaffung einer eigentlichen Verfassungsgerichtsbarkeit oder einer Ombudsstelle, auch zur Stärkung des Rechtsstaates beitragen würden.

Der Begriff des demokratischen Staates könnte durch die Einführung neuer Volksrechte an Bedeutung gewinnen, was allerdings nicht ausschliesst, dass gleichzeitig bestehende Rechte eingeschränkt werden, falls dies für notwendig erachtet wird. Neue Volksrechte, die das verfassungsgebende Organ prüfen könnte, wären z.B. das Recht auf vorzeitige Neuwahl der Behörden, die Einführung eines konstruktiven Referendums oder eines Verwaltungsreferendums oder die Schaffung eines Behördenreferendums. Andere Neuerungen kommen für die politischen Rechte in Frage: Möglichkeit der Variantenabstimmung bei zukünftigen Verfassungsrevisionen oder die Einführung der Möglichkeit, bei Abstimmungen über Verfassungsinitiativen ein doppeltes Ja einzulegen, d.h. sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag anzunehmen. Neben der Erweiterung der Volksrechte müssten auch die Unterschriftenzahl und die Frist überprüft werden, die bei der Einreichung einer Initiative oder eines Referendums zu beachten sind. Was die Inhaber der politischen Rechte anbelangt, wären noch andere Massnahmen zur Stärkung des demokratischen Staates denkbar. Man könnte z.B. den im Ausland ansässigen Freiburgerinnen und Freibürgern die politischen Rechte gewähren oder den Ausländerinnen und Ausländern, die seit einer gewissen Zeit in unserem Kanton wohnen, bestimmte politische Rechte einräumen. Es wäre auch denkbar, die heute dem Wahlkollegium zugewiesene Befugnis, gewisse hauptamtliche Magistraten zu wählen, dem Grossen Rat oder dem Volk zu übertragen. Schliesslich müsste das Revisionsorgan nach neuen Mitteln suchen, um das Parlament besser in die interkantonale Zusammenarbeit einzubeziehen, die sich heute mehrheitlich in den Händen der Regierung befindet (vgl. auch Ziff. 2.2). Der Sozialstaat könnte zunächst durch die Aufnahme eines Katalogs von Sozialzielen in die neue Verfassung gestärkt werden. Im Gegensatz zu den Sozialrechten würden sich die Sozialziele in erster Linie an den Gesetzgeber richten und könnten daher von Privaten nicht vor Gericht eingeklagt werden. Mögliche Sozialziele wären z.B., dass jedermann durch seine Arbeit für seinen Unterhalt aufkommen kann, in zumutbaren Bedingungen woh-

nen kann und eine seinen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung erhält, dass die Bedürfnisse Behinderter berücksichtigt werden oder dass Familien besonders unterstützt werden. Die Sozialstaatlichkeit könnte durch die allfällige Verankerung von eigentlichen Sozialrechten in der Verfassung gestärkt werden, d.h. von direkt eintragbaren Ansprüchen, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, positive Leistungen des Staates zu fordern. Unter die Sozialrechte fallen beispielsweise das Recht auf Existenzsicherung (bzw. das Recht auf ein Mindesteinkommen) oder das Recht auf eine Ausbildung nach der obligatorischen Schulzeit.

### 2.5 Offene Gesellschaft

Die Stellung gewisser sozialer Gruppen könnte in der neuen Verfassung mit verschiedenen Massnahmen verbessert werden. Die Sozialziele könnten für den Staat einen Anreiz schaffen, insbesondere junge und ältere Menschen sowie Behinderte in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration zu unterstützen. Sie würden es auch ermöglichen, den Berufseinstieg der Jungen und der Behinderten zu fördern. Denkbar wäre auch die Einführung eines einklagbaren Sozialrechts, das den Kindern einen besonderen Schutz garantiert. Man könnte die Einführung einer Norm prüfen, wonach die Organe des Staates die Gleichberechtigung von Frau und Mann verwirklichen müssen. Zudem könnte auch geprüft werden, ob in dem den staatlichen Aufgaben gewidmeten Kapitel eine Bestimmung verankert werden soll, wonach die Schutzbedürfnisse der weiter oben erwähnten Gruppen zu berücksichtigen sind. Des Weiteren könnte auch über die Schaffung eines repräsentativen Organs der Jugendlichen oder der älteren Menschen nachgedacht werden. Eine weitere denkbare Massnahme wäre die Senkung des Mindestalters für die Wahl in die Exekutive und die Judikative von 25 auf 18 Jahre.

### 2.6 Transparenz

Wie bereits weiter oben erwähnt, lässt sich das Ziel der Transparenz hauptsächlich dadurch erreichen, dass die Verfassung neu geschrieben wird, auch wenn man sich dabei auf die Wiedergabe der gegenwärtigen Verfassungsrealität des Kantons Freiburg beschränken würde. Selbst wenn man auf punktuelle Neuerungen und inhaltliche Reformen verzichten würde, hätte eine solche Überarbeitung den grossen Vorteil, dass den Bürgerinnen und Bürgern klar vor Augen geführt würde, was aus dem Kanton Freiburg geworden ist: Bei der Lektüre der neuen Verfassung könnten alle Bürgerinnen und Bürger die garantierten Grundrechte leicht finden und sich über die Aufgaben des Staates oder die Grundsätze unserer Finanzordnung informieren. All dies ist heute praktisch unmöglich. Die Transparenz gegenüber der Bevölkerung könnte auch mit anderen punktuellen Massnahmen gewährleistet werden. Zu erwähnen sind hier beispielsweise die Aufnahme einer Bestimmung über die Information der Öffentlichkeit, die Einführung eines Rechts auf Einsicht in amtliche Akten oder die Verankerung einer Bestimmung über die Rolle der politischen Parteien, d.h. die Präzisierung, dass diese zur Meinungs- und Willensbildung der Bevölkerung beitragen.

## VII. Vorarbeiten

Nachdem das Volk dem Grundsatz der Totalrevision der Staatsverfassung einmal zugestimmt hat, muss der neue Verfassungsentwurf ausgearbeitet werden. Dieses Kapitel soll das mögliche Vorgehen aufzeigen.

## 1. Beteiligung der Bevölkerung

Bereits weiter oben wurde aufgezeigt, welche Bedeutung eine moderne Verfassung, welche die grundlegenden Prinzipien der politischen Gemeinschaft umfasst, für einen Staat hat. Das neue Grundgesetz unseres Kantons wird daher nur dadurch legitimiert, dass sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger aktiv an der Revision beteiligt, und zwar während des gesamten Prozesses und nicht erst durch die Abgabe des Stimmzettels bei der Abstimmung über den endgültigen Verfassungsentwurf. Der Staatsrat ist überzeugt, dass sowohl die verschiedenen Vereinigungen als auch die einzelnen Bürgerinnen und Bürger durch verschiedenste Kanäle am Prozess beteiligt werden müssen. Ein besonderer Platz wird dabei den Jungen eingeräumt.

In dieser vorbereitenden Phase, bei der Transparenz und Mitsprache von grosser Bedeutung sind, sollen verschiedenste Ideen und Vorschläge gesammelt und eine breite Diskussion eröffnet werden. Man darf allerdings nicht verschweigen, dass eine Totalrevision der Verfassung bei der Bevölkerung keine spontane Begeisterung auslösen wird, da sie in erster Linie als Aufgabe der Spezialisten wahrgenommen wird. Angesichts der Wichtigkeit des Vorhabens geht es nicht nur darum, den Zugang zur Information und die aktive Mitwirkung sicherzustellen, sondern auch darum, sie durch aktive Massnahmen zu fördern. Natürlich wird es Sache der Spezialisten für Verfassungsfragen sein, die eingegangenen Vorschläge zu sichten, zu analysieren und in eine Verfassungsbestimmung zu integrieren, wobei sie stets um die Lesbarkeit des endgültigen Verfassungstextes bemüht sein müssen. Ein langwieriges Unterfangen wie eine Totalrevision der Verfassung kann nur gelingen, wenn die Bevölkerung informiert und einbezogen wird. Alle kantonalen Verfassungsrevisionen der letzten Jahre wurden ebenfalls in einem solchen offenen Prozess durchgeführt.

## 2. Prozess in fünf Phasen

Um die weiter oben aufgeführten Grundsätze zu konkretisieren, schlägt der Staatsrat vor, die Vorarbeiten in die folgenden Phasen zu gliedern:

1. Ausarbeitung eines Ideenhefts
2. Erste Skizze eines neuen Verfassungstextes
3. Vernehmlassung zur ersten Skizze
4. Ausarbeitung eines Vorentwurfs mit Botschaft
5. Beratungen des verfassungsgebenden Organs

Die erste Phase, d.h. die Ausarbeitung eines Ideenhefts, verfolgt zwei Ziele: einerseits die Information der Bevölkerung über die Funktion und Bedeutung einer Kantonsverfassung sowie über die Herausforderungen der Totalrevision; andererseits sollen möglichst viele Vorschläge, Ideen und Meinungen gesammelt werden.

Die Ideenhefte, die ein oder mehrere Kapitel zu den Themen umfassen, die in der neuen Verfassung figurieren sollen (z.B. Individualrechte und Pflichten, öffentliche Aufgaben, Volksrechte, Kantonsbehörden, territoriale Gliederung usw.) werden zu verschiedenen Zeitpunkten einem breiten Publikum zugänglich gemacht. Dazu werden kurze Erläuterungen zu den wichtigen Fragen sowie ein offener Fragebogen verteilt.

Schliesslich wird ein besonderes Ideenheft zuhanden der Schülerinnen und Schüler der verschiedenen Stufen (Primarschule, Orientierungsschule, Gymnasium, Berufsschule usw.) ausgearbeitet und im Rahmen des Staatskundeunterrichts eingesetzt.

Die Ideenhefte werden bei Pressekonferenzen über die üblichen Informationskanäle vorgestellt. Es besteht auch die Möglichkeit, sich auf einer Website im Internet zu informieren und Anregungen zu machen. Die regelmässige Veröffentlichung der Ideenhefte hat eine Reihe von Vorteilen: Die öffentliche Diskussion, die zu einem gegebenen Zeitpunkt über ein bestimmtes Thema geführt wird, kann besser organisiert werden, und die aufgrund der Komplexität der Materie mögliche Verwirrung kann vermieden werden. Ausserdem kann regelmässig über den neuesten Stand informiert werden, da nicht alle Antworten abgewartet werden müssen, bevor mit der Synthese begonnen wird.

In der zweiten Phase wird auf der Grundlage dieser Synthese eine erste Skizze der neuen Verfassung ausgearbeitet, nachdem die eingegangenen Vorschläge analysiert wurden. Diese Skizze widerspiegelt gewissermassen die in der ersten Phase geäusserten Meinungen. Sie wird in eine möglichst breite Vernehmlassung gegeben, welche die dritte Phase darstellt.

Die Analyse der Vernehmlassungsergebnisse sollte es ermöglichen, in einer vierten Phase einen Vorentwurf der neuen Verfassung auszuarbeiten. Dieser wird von einer Botschaft begleitet, der das verfassunggebende Organ über die Ergebnisse der Vorarbeiten und die getroffenen Entscheide informiert. Es gilt allerdings zu beachten, dass ein Verfassungsrat, sollte sich das Volk dafür entscheiden, auch ein anderes Vorgehen wählen kann.

In der fünften Phase wird der Entwurf der neuen Verfassung, der dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird, entweder vom Grossen Rat gemäss den üblichen Vorschriften, die für seine Beratungen gelten (Art. 79 ff. GRRG), oder vom Verfassungsrat gemäss dem von ihm erlassenen Reglement (Art. 206a GABR) verabschiedet.

### 3. Projektorganisation

Für die Vorarbeiten beabsichtigt der Staatsrat, die klassische Struktur einer Projektorganisation mit einer Projektoberleitung und einer Projektleitung zu verwenden, wie dies für die Vorbereitung dieser Botschaft der Fall war. Die Projektoberleitung hat hauptsächlich die Aufgabe, die Arbeiten der Projektleitung zu leiten, indem sie den Arbeitsrahmen festlegt und ihr die Richtung vorgibt. Die Projektleitung kann auf diese Weise die wichtigsten Änderungen und Vorschläge beschliessen, die im Verfassungsentwurf figurieren müssen. Der Staatsrat wird dafür sorgen, dass die politischen Kreise oder die wichtigsten Strömungen und die wissenschaftlichen Kreise in der Projektoberleitung angemessen vertreten sind. Die Projektleitung wird in erster Linie auf die Ressourcen der Verwaltung zurückgreifen, wobei eine wissenschaftliche Begleitung durch Beraterinnen und Berater, die für die Dauer des Projekts angestellt werden, sinnvoll wäre. Schliesslich kann die Projektorganisation auch Experten beiziehen, denen ein klar abgegrenztes Mandat erteilt wird.

Einem Verfassungsrat würde es allerdings freistehen, von diesem Organisationskonzept abzuweichen.

### 4. Kosten und Zeitplan

Aufgrund des Umfangs des Projekts und seiner Unwägbarkeiten können die Kosten und der Zeitplan nur schwer geschätzt werden. Am aufschlussreichsten ist vielleicht der Vergleich mit denjenigen Kantonen, welche die Totalrevision ihrer Verfassung bereits abgeschlossen haben. Der Zeitplan und die Kosten hängen vor allem davon ab,

wieviel Bedeutung der Kommunikation und dem von der Bevölkerung geäusserten Interesse beigemessen wird. Zudem sollte die Qualität der Vorarbeiten die Aufgabe des verfassunggebenden Organs erleichtern, so dass weniger Zeit für die Beratungen aufgewendet werden muss.

In bezug auf die Kosten ist festzuhalten, dass die Kantone im Durchschnitt rund drei Millionen Franken ausgegeben haben. Für die Revision unserer Verfassung werden die Kosten jedoch tiefer geschätzt und liegen unter zwei Millionen Franken (vgl. Beilage). Bei dieser Schätzung wurden die zusätzlichen Kosten, die durch die Wahl und die Arbeit eines Verfassungsrates entstehen, nicht berücksichtigt. Zudem wurde die Inanspruchnahme der Verwaltung und ihres Personals nicht gerechnet.

In den Kantonen, die ihre Verfassung in den letzten Jahren revidiert haben, verstrichen nach dem Grundsatzentscheid in den meisten Fällen rund fünf bis sechs Jahre, bis das Volk über die neue Verfassung abstimmen konnte. Der Staatsrat sieht einen ähnlichen Zeitrahmen vor.

### Überblick über die Organisation der Vorarbeiten

Phasen	Bezeichnung	Verfasser/ Verantwortlicher	Zeitplan <sup>1</sup>	Kosten <sup>2</sup>
1	Ideenhefte	Projektorganisation	Ende 1999	550 000
2	Erste Skizze der Staatsverfassung	Projektorganisation Genehmigung der Skizze durch den Staatsrat	Som. 2000	200 000
3	Vernehmlassung zur ersten Skizze und Auswertung	Projektorganisation	Ende 2000	300 000
4	Vorentwurf der neuen Verfassung und Botschaft an den Grossen Rat oder an den Verfassungsrat <sup>3</sup>	Projektorganisation und Staatsrat	Ende 2001	300 000
5	Beratungen des verfassunggebenden Organs	Grosser Rat oder Verfassungsrat	Som. 2002	300 000
6	Annahme des Verfassungsentwurfs durch das verfassunggebende Organ	Grosser Rat oder Verfassungsrat	Som. 2003	—
7	Volksabstimmung	Volk	Ende 2003	—

#### Bemerkungen

<sup>1</sup> Bei der Festsetzung des Zeitplans wurde davon ausgegangen, dass die Abstimmung über den Grundsatz der Verfassungsrevision im Frühling 1999 durchgeführt wird.

<sup>2</sup> Die Kosten für Personal, Experten und Entlohnung der Mitglieder der Projektoberleitung machen etwa 50 % der Kosten aus.

<sup>3</sup> Sofern das Volk bei der Grundsatzabstimmung beschliesst, diese Aufgabe einem Verfassungsrat zu übertragen, so könnte dieser frühestens im Herbst 1999 gewählt werden.

## VIII. Abstimmungsverfahren

### 1. Im allgemeinen

Wenn dem Volk eine so umfangreiche Vorlage wie eine neue Verfassung zur Abstimmung unterbreitet wird, verlangt man unweigerlich, dass es sich zur gesamten Vorlage äussert. Der Entwurf einer neuen Verfassung stellt

nämlich eine Einheit dar, auch wenn er verschiedene Kapitel umfasst und einige Bürgerinnen und Bürger vielleicht einzelne Teile begrüßen, sich mit anderen jedoch nur schwer abfinden können. Dies ist ein normales Phänomen, denn wenn ein Gemeinwesen sich eine neue Verfassung gibt, stellt sie neue Grundregeln auf, mit denen vielleicht nicht alle einverstanden sind, wobei aber alle einiggehen, dass sie für ein harmonisches Zusammenleben notwendig sind.

Es ist jedoch möglich, dass die eine oder andere Frage bei den Beratungen zur neuen Verfassung besonders umstritten ist. Falls bei einer solchen Frage kein Konsens in bezug auf den dem Volk zu unterbreitenden Entwurf gefunden wird und der Entscheid klar auf Kosten einer anderen Lösung getroffen werden muss, besteht die Gefahr, dass die Verliererseite daraus eine Grundsatzfrage macht und zum Schluss den gesamten Entwurf bekämpft. Die Opposition gegen verschiedene Einzelfragen könnte sich kumulieren, so dass schliesslich die gesamte Totalrevision der Verfassung gefährdet ist. Das Scheitern einer Totalrevision würde aber für alle Beteiligten einen Zeit- und Energieverlust darstellen. Es gibt jedoch einige Möglichkeiten, um dieses Risiko zu mildern, indem über besonders umstrittene Fragen gesondert abgestimmt wird.

Die erste Möglichkeit ist die Teilrevision der Verfassung. Wenn die umstrittene Frage besonders wichtig und komplex ist und eingehende Vorarbeiten erfordert, so kann sie im Rahmen einer Teilrevision behandelt werden, die dem Volk kurz vor oder nach der Totalrevision zur Abstimmung unterbreitet wird. Diese Möglichkeit ist in der Verfassung von 1857 bereits vorgesehen, so dass sie problemlos umzusetzen wäre. Der Staatsrat ist jedoch gegen ein solches Vorgehen, da eine Teilrevision trotzdem schwerfällig bleibt. Ausserdem würde der Grundsatz der Einheit der Materie den Umfang einer Teilrevision beträchtlich einschränken. Schliesslich hätte auch die Bevölkerung Mühe zu akzeptieren, dass bei einem so ehrgeizigen Vorhaben wie einer Totalrevision nicht für eine gewisse Zeit von Teilrevisionen abgesehen werden kann. Ein zweites Mittel wäre die Möglichkeit, die Totalrevision in verschiedene «Pakete» zu gliedern und diese nacheinander zur Abstimmung zu bringen. Jedes Paket könnte einen Abschnitt oder ein Kapitel der neuen Verfassung enthalten. Der Staatsrat befürwortet aber auch diese Lösung nicht, da das Verfahren viel zu lange dauern würde und die Bürgerinnen und Bürger nur schwer den Überblick über die Totalrevision behalten könnten. Ein solches Vorgehen eignet sich zudem vor allem dazu, grössere politische Konflikte in bezug auf ganze Kapitel des Verfassungsrechts zu entschärfen, was vielleicht auf Bundesebene der Fall ist (z.B. für die Volksrechte), auf Kantonsebene jedoch nicht zutrifft.

Ein drittes Mittel ist die nachfolgend erläuterte Methode der Varianten.

## 2. Varianten

Bei dieser Methode wird über verschiedene umstrittene Fragen (also nicht über ganze Kapitel) gesondert abgestimmt, wobei die Abstimmungen vor oder gleichzeitig mit der Volksabstimmung über den Entwurf der neuen Verfassung stattfinden können. Diese Methode hat den Vorteil, dass die Bürgerinnen und Bürger eine der vorgeschlagenen Varianten nur annehmen können, wenn sie gleichzeitig dem gesamten Verfassungsentwurf zustimmen. Auf diese Weise kumulieren sich die Ja-Stimmen zu den verschiedenen Varianten anstatt die Nein-Stimmen zu

umstrittenen Bestimmungen. Durch die Varianten wird die Abstimmung zudem interessanter und attraktiver: Die Stimmberechtigten haben mehr Handlungsspielraum und fühlen sich als mündige Bürgerinnen und Bürger ernst genommen, was sich positiv auf die Stimmbeteiligung auswirken kann. Schliesslich sprechen auch die positiven Erfahrungen der Kantone (Basel-Landschaft, Bern, Solothurn), die eine erfolgreiche Variantenabstimmung durchgeführt haben, für dieses Vorgehen (BB1 1997 III S. 1323). Erst vor kurzem haben auch der Bund und andere Kantone (Graubünden, Schaffhausen) die nötigen Grundlagen für eine Variantenabstimmung geschaffen. Diese kann auf zwei Arten erfolgen:

– Findet die Abstimmung vorgängig statt, so weist das Resultat die Richtung, die das verfassungsgebende Organ anschliessend bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung einschlagen muss. Der Staatsrat spricht sich jedoch gegen dieses Vorgehen aus, weil es mehrere Nachteile hat. Der mehr oder weniger verbindliche Charakter der vorgängigen Abstimmung ist in rechtlicher Hinsicht nämlich fragwürdig, da immer die Möglichkeit eines Meinungsumschwungs besteht, dies um so mehr, je mehr Zeit zwischen der vorgängigen Abstimmung und der endgültigen Abstimmung über den Verfassungsentwurf verstreicht. Ausserdem besteht immer noch die Gefahr, dass die Stimmberechtigten, die in der vorgängigen Abstimmung unterlegen sind, ihren Widerstand mit einem Nein zum gesamten Entwurf zum Ausdruck bringen. Schliesslich würde den gestellten Fragen vermutlich unverhältnismässig viel Bedeutung eingeräumt, wenn eine vorgängige Abstimmung durchgeführt wird.

– Findet die Abstimmung gleichzeitig statt, so stimmt das Volk zur gleichen Zeit über die Hauptvorlage und die Varianten ab. Der Staatsrat schlägt diese Lösung für die geplante Totalrevision der geltenden Verfassung vor. Die gleichzeitige Abstimmung über verschiedene Varianten hat zwar ebenfalls Nachteile, da die Stimmberechtigten darin ein Zeichen der Führungs- und Entscheidungsschwäche der Behörden sehen können. Ausserdem können Varianten die Bürgerinnen und Bürger verwirren, wenn sie nicht genau abschätzen können, welche Auswirkungen ihre Stimme hat. Sofern man jedoch gewisse Grenzen setzt und die Modalitäten festlegt, machen die Vorteile dieser Lösung die Nachteile jedoch mehr als wett.

## 3. Modalitäten der gleichzeitigen Abstimmung über die Varianten

Zuerst muss die Frage beantwortet werden, ob die Verfassung von 1857 vor oder gleichzeitig mit der Totalrevision geändert werden muss, damit dem Volk Varianten zur Abstimmung unterbreitet werden können. Diese Frage ist zu verneinen. Die Verfassung von 1857 enthält keinerlei Angaben zu den Varianten, verbietet sie aber auch nicht. Die Varianten sind daher aus der Sicht der Verfassung zulässig. Zu dieser Schlussfolgerung ist auch der Bundesrat im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung gekommen (BB1 1985 III S. 130).

Da die Möglichkeit, über verschiedene Varianten abzustimmen, eine wichtige Neuerung darstellt, sollte das Volk nach Ansicht des Staatsrates zu dieser Frage Stellung nehmen können. In technischer Hinsicht erfolgt dies durch das dem Volk zur Abstimmung unterbreitete Dekret, das neben der Grundsatzfrage und der Frage über das zuständige Revisionsorgan eine dritte Frage zur Möglichkeit vorsieht, im Rahmen des laufenden Revisionsprozesses Varianten vorzuschlagen. Die Befragung des

Volks zu den Varianten macht die Abstimmung attraktiver, und zudem lassen sich vielleicht mehr Bürgerinnen und Bürger für das Vorhaben der Totalrevision gewinnen. Obwohl es keine Verfassungsänderung braucht, um Varianten zu unterbreiten, und obwohl das Volk zu deren Zulässigkeit befragt wird, stellt sich die Frage, ob nicht trotzdem eine generell-abstrakte Norm, d.h. eine gesetzliche Grundlage eigens für diesen Punkt, erforderlich wäre. Eine solche Forderung scheint sich aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu ergeben, für das eine gesetzliche Grundlage für jedes Abstimmungsverfahren mit einem rechtlich bindenden Resultat erforderlich ist (BGE 104 Ia 232). In bezug auf die Bundesverfassung teilen viele Autoren und auch der Bundesrat diese Auffassung (BBl 1997 IV S. 1604). Aufgrund der technischen Komplexität der Einführung einer Variantenabstimmung ist es zudem gerechtfertigt, wenn man die Modalitäten auf Gesetzesstufe regelt, um zu vermeiden, dass die Diskussion über den Inhalt der neuen Verfassung durch Erläuterungen zum Abstimmungsverfahren erschwert wird. Da die freiburgische Gesetzgebung die Möglichkeit einer Variantenabstimmung bei einer Verfassungsrevision nicht vorsieht, wird der Staatsrat also konkret eine entsprechende Änderung des Gesetzes über die Ausübung der bürgerlichen Rechte beantragen, um dem verfassungsgebenden Organ diese Möglichkeit zu geben. Dabei muss natürlich dafür gesorgt werden, dass die neue Norm vor der Abstimmung über den Verfassungsentwurf in Kraft tritt.

Unter dem Gesichtspunkt der Stimm- und Wahlfreiheit, welche die freie Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger und den zuverlässigen und unverfälschten Ausdruck des Volkswillens gewährleistet, ist es ausserordentlich wichtig, dass nur wenige Varianten zur Abstimmung unterbreitet werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen abschätzen können, welches Ergebnis schliesslich aus den verschiedenen gleichzeitig gestellten Fragen hervorgeht. Aufgrund der Erfahrungen auf Kantons- und Bundesebene können wohl kaum mehr als drei Varianten vorgeschlagen werden, was bei der Änderung des Gesetzes über die Ausübung der bürgerlichen Rechte präzisiert werden muss. Damit die dem Volk unterbreiteten Fragen nicht übermässig kompliziert werden, sollte zu jedem strittigen Punkt nicht mehr als eine Alternative vorgeschlagen werden.

Schliesslich gilt zu beachten, dass der Entscheid, dem Volk Varianten zu unterbreiten, ein politischer Entscheid ist. Es kann sich im übrigen auch um ein zweiseitiges Schwert handeln, da gewisse unpopuläre Massnahmen in einer Volksabstimmung oft nur Chancen haben, wenn sie in ein Gesamtpaket integriert sind; wenn gesondert darüber abgestimmt wird, besteht hingegen die Gefahr der Ablehnung, was das Gleichgewicht eines ganzen Kapitels der neuen Verfassung gefährden kann. Das verfassungsgebende Organ wird daher sorgfältig prüfen müssen, zu welchen Fragen es Varianten vorlegen will. Der Entscheid über die schliesslich berücksichtigten Varianten darf erst nach Abschluss der Beratungen des verfassungsgebenden Organs getroffen werden, da dieses erst dann einen Überblick über das gesamte Projekt haben kann.

## IX. Kommentar zum Dekretsentwurf

### Artikel 1

Artikel 1 leitet das Verfahren zur Totalrevision der Staatsverfassung von 1857 gemäss Artikel 78 Abs. 2 KV formell ein. Gemäss dieser Bestimmung obliegt die Einlei-

tung eines solchen Verfahrens nämlich (insbesondere) dem Grossen Rat.

### Artikel 2

Der Entscheid, eine Totalrevision der Verfassung von 1857 einzuleiten, bedeutet, dass die Grundsatzfrage nach Massgabe von Artikel 80 KV dem Volk unterbreitet werden muss, das entscheidet, ob das geltende Grundgesetz revidiert werden soll. Dies ist der Zweck von Artikel 2 dieses Dekrets.

Ein Ja zum Grundsatz der Verfassungsrevision stellt einen verbindlichen Auftrag an die Behörden des Staates und vor allem an den Staatsrat dar, die Vorarbeiten (vgl. Kap. VII) im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Verfassungstextes in Angriff zu nehmen, der vom verfassungsgebenden Organ verabschiedet und dann dem Volk unterbreitet werden muss. Falls sich das Volk jedoch gegen eine Totalrevision ausspricht, so nimmt der Grosse Rat gemäss Artikel 224 und 225 GABR durch Verweis von Artikel 230 GABR von diesem Entscheid Kenntnis.

### Artikel 3

Bei der Abstimmung über den Grundsatz der Totalrevision muss das Volk aufgrund von Artikel 80 Abs. 1 KV auch entscheiden, ob die Revision von einem eigens dafür gewählten Verfassungsrat oder vom Grossen Rat durchgeführt werden soll. Dieser Punkt wird im ersten Absatz dieses Artikels geregelt. In bezug auf den Verfassungsrat und die Argumente, die für ihn sprechen, wird auf Kapitel IV verwiesen. In diesem Zusammenhang gilt zu beachten, dass das Abstimmungsergebnis gemäss Artikel 206 Abs. 3 GABR ungültig ist, wenn sich das Volk gleichzeitig sowohl für den Verfassungsrat als auch für den Grossen Rat oder sowohl gegen den Verfassungsrat als auch gegen den Grossen Rat ausspricht.

Die Frage, ob der Grosse Rat dem Volk eine Empfehlung für die Bezeichnung des Revisionsorgans abgeben darf, ist weder in der Verfassung von 1857 noch im Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte genau geregelt. In bezug auf den zweiten Absatz dieser Bestimmung gilt es zu beachten, dass es von Vorteil ist, wenn der Grosse Rat seine Meinung deutlich zum Ausdruck bringt, auch wenn das Volk in dieser Beziehung selbstverständlich völlig frei entscheiden kann: Einerseits, weil er in erster Linie betroffen ist in bezug auf seine Bereitschaft, die neue Verfassung selbst zu verabschieden, und andererseits, weil dies, wie bereits in Kapitel IV aufgezeigt, eine wichtige Frage ist. Der zweite Absatz übernimmt im Grunde genommen lediglich den Inhalt von Artikel 205<sup>bis</sup> GABR, wonach der Grosse Rat «dem Volk die Annahme oder die Verwerfung der Initiative empfehlen» kann. Wenn er dies bei einer Verfassungsinitiative tun kann, so ist davon auszugehen, dass er zur Bezeichnung des verfassungsgebenden Organs ebenfalls klar Stellung nehmen darf.

### Artikel 4

Diese Bestimmung ermöglicht es, das Volk zur Zweckmässigkeit von Variantenabstimmungen zu befragen, deren Vorteile in Kapitel VIII dargelegt werden. Die Modalitäten zur Umsetzung der Variantenabstimmung werden in der Ausführungsgesetzgebung festgelegt, da sie offensichtlich nicht Verfassungsrang haben. Ausserdem soll die dem Volk unterbreitete Frage nicht durch vorwiegend technische Erläuterungen komplizierter gemacht werden.

**Artikel 5**

Diese Bestimmung beauftragt den Staatsrat, die Vollzugsbestimmungen über die Modalitäten des Urnengangs zu erlassen. Diese betreffen vor allem die Art und Weise, wie das Volk sich zur Bezeichnung des verfassunggebenden Organs und zum Grundsatz der Varianten äussern kann.

Wir beantragen Ihnen, diesen Dekretsentwurf anzunehmen.

**DEKRETSENTWURF** 29. September 1998  
**über die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung**

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 78 und 80 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857;  
 nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 29. September 1998;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

**Artikel 1.** Das Verfahren zur Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 wird eingeleitet.

**Art. 2.** Die Frage des Grundsatzes der Totalrevision wird dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

**Art. 3.** <sup>1</sup> Das Volk wird ebenfalls aufgerufen zu entscheiden, ob die Totalrevision von einem eigens dafür gewählten Verfassungsrat oder vom Grossen Rat durchgeführt werden soll.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat empfiehlt dem Volk, einen Verfassungsrat mit der Verfassungsrevision zu beauftragen.

**Art. 4.** Bei dieser Abstimmung befindet das Volk auch darüber, ob der Entwurf der neuen Verfassung bei besonderen Fragen Varianten vorsehen darf, die gleichzeitig mit dem gesamten Entwurf zur Abstimmung unterbreitet werden. Die Vollzugsmodalitäten werden im Gesetz geregelt.

**Art. 5.** Der Staatsrat wird mit der Organisation der Volksabstimmung beauftragt.

Also beschlossen vom Grossen Rat, zu Freiburg, am

Anhang zur Botschaft zum Dekretsentwurf über die Einleitung der Totalrevision der Kantonsverfassung

**Die Verfassung von 1857: ein geschichtlicher Abriss**

Beitrag zum Entwurf für eine Totalrevision der Kantonsverfassung von Herrn Jean-Pierre Dorand, Dr. ès lettres, Geschichtslehrer am Kollegium St. Michael  
 Eine Abhandlung über die Verfassung von 1857 ist nur möglich, wenn man unser geltendes Grundgesetz mit seinen Vorläufern vergleicht. In diesem Abriss werden daher zunächst die Verfassungen von 1803, 1814, 1831 und 1848 kurz vorgestellt. Anschliessend wird der geschicht-

liche Kontext von 1856-57 und der Inhalt der Verfassung von 1857 erläutert. Die Entwicklung der geltenden Verfassung wird im letzten Teil des Abrisses dargestellt, der wie folgt gegliedert ist:

- I. Die Verfassungen vor 1857
- II. Der geschichtliche Kontext von 1856-1857
- III. Die Charakteristiken der Verfassung von 1857
  - A. Geregeltete Probleme
  - B. Hängige Probleme
- IV. Die Entwicklung seit 1857
  - A. 1857-1917: von der Stabilität zur Stagnation
  - B. 1917-1972: ein halbes Jahrhundert Demokratisierung
  - C. 1973-1998: die jüngsten Revisionen

**I. Die Verfassungen vor 1857**

Im Ancien Régime ist Freiburg ein Stadtstaat, der grosse Gebiete erwirbt oder erobert und sie seiner Herrschaft unterstellt. Die Zähringerstadt, die bis 1477 verschiedenen Herrschern untersteht, erlässt 1347, 1392 und 1404 eine Art Verfassung. Die Stadt verfügt über ein «aristokratisch-demokratisches» Regierungssystem mit verschiedenen Organen: Bürgerversammlung, Kleiner Rat, Venner, Heimliche, Rat der Sechzig, Rat der Zweihundert oder Grosser Rat. Dieses System entwickelt sich zu einer Oligarchie, die 1627 von Rechts wegen eingeführt wird. In die Regierungsämtler sind nur die Patrizier, die sog. «Heimliche Bürgerschaft», nicht aber die «gemeinen Bürger» und die «Einwohner» der Hauptstadt wählbar. Ab 1684 werden keine Bürger mehr in das Patriziat aufgenommen. Infolge der Unruhen von 1781-82 werden wieder einige Familien in die «Heimliche Bürgerschaft» aufgenommen. 1783 wird eine Art Verfassung erlassen, die aber keine Gewaltentrennung zwischen dem Grossen Rat, dem Kleinen Rat, den beiden Schultheissen und der Geheimen Kammer vorsieht. Die Mitglieder dieser Behörden werden unter Vorbehalt einer allfälligen Zensur auf Lebenszeit ernannt. Die Souveränität liegt beim Grossen Rat und nicht beim Volk. Die Oligarchen der Hauptstadt (ungefähr 1 % der Kantonsbevölkerung) herrschen über die gesamte Bevölkerung des Kantons. Das System wird 1798 weggeffegt.

**A. Die Verfassung von 1803**

Nach dem Zwischenspiel der Helvetik (1798-1802), die neue Ideen bringt, die sich erst später durchsetzen werden, überreicht der Erste Konsul Bonaparte den Schweizer Abgeordneten am 19. Februar 1803 die Mediationsakte, die 19 Kantonsverfassungen und eine Bundesverfassung enthält.

In den Stadtstaaten des Ancien Régime garantieren die von Bonaparte erlassenen Grundgesetze die Rechtsgleichheit zwischen der Hauptstadt und den Landschaften. Das Wahlsystem sichert den Patriziern die Vorherrschaft, was ihnen die Rückkehr an die Macht, nicht aber die alleinige Ausübung der Macht ermöglicht. Am 27. Juli 1803 beschliesst der freiburgische Grosse Rat, die vom Ersten Konsul erlassene Verfassung als Grundlage für die Ausarbeitung der Organisationsgesetze des Kantons zu verwenden.

Diese Gesetze gliedern den Kanton in fünf Bezirke (Freiburg, Romont, Murten, Bulle, Estavayer), die ihrerseits in vier Quartiere unterteilt sind. Die gesetzgebende Gewalt wird von einem Grossen Rat mit 60 Abgeordneten ausgeübt. Die ausführende Gewalt ist einem 15köpfigen Kleinen Rat vorbehalten, während die richterliche Gewalt von einem Appellationsgericht mit 13 Richtern



ausgeübt wird. Die Abgeordneten des Grossen Rates werden von den Quartieren nach einem Zensuswahlsystem ernannt. Um in einem Quartier wählen zu können, muss man:

- Bürger oder Sohn eines Bürgers einer Gemeinde des Kantons sein;
- seit einem Jahr im Quartier wohnen;
- 30 Jahre alt sein, wenn man ledig ist, und 20 Jahre, wenn man verheiratet ist;
- über Grundeigentum oder eine Hypothekarforderung von 500 Schweizer Pfund verfügen.

Dieses System stellt eine Art Übergang vom Ancien Régime zu den Ideen von 1789 dar. Es ermöglicht den Patriziern, die 36 der 60 Abgeordneten des Grossen Rates und 13 der 15 Mitglieder des Kleinen Rates stellen, die Rückkehr an die Macht. Die Wahl erfolgt auf Lebenszeit. Die Mitglieder des Kleinen Rates und die beiden Schultheissen gehören weiterhin dem Grossen Rat an. Die Schultheissen präsidieren abwechselnd – je für ein Jahr – den Grossen und den Kleinen Rat sowie das Appellationsgericht.

Auch wenn dieses Regierungssystem die wichtigsten Errungenschaften der Helvetik bewahrt und die Trennung von Exekutive und Judikative beibehält, so sind die legislativen und administrativen Befugnisse doch in den Händen des Kleinen und des Grossen Rates konzentriert, zwischen denen keine richtige Gewaltentrennung besteht.

#### **B. Die Verfassung vom 4. bis 10. Mai 1814**

Mit dem Untergang des Reichs Napoleons geht die Mediation in der Schweiz zu Ende (1813). Am 10. Januar 1814 schlägt der Kleine Rat vor, die Mediationsakte aufzuheben, und der Grosse Rat folgt dem Antrag einstimmig. Als die Regierung den Kanton vorübergehend verwalten und reorganisieren will, sinkt die Begeisterung. Der Antrag wird zunächst abgelehnt, bevor er unter dem Einfluss von Drohungen und Intrigen gutgeheissen wird. Ein Teil der Patrizier will die vollständige Rückkehr zum Ancien Régime. Daraufhin tritt der ehemalige Grosse Rat von 1798 zusammen und beschliesst, eine neue Verfassung auszuarbeiten, die zwischen dem 4. und 10. Mai 1814 artikelweise verabschiedet wird, ohne dass sie in ihrer Gesamtheit diskutiert wird.

Die neue Verfassung weist typisch oligarchische Grundzüge auf und bedeutet klar eine Rückkehr zu den Verhältnissen vor 1798. Der Grosse Rat ist die höchste Behörde des Kantons. Er setzt sich aus 144 gleichberechtigten Mitgliedern zusammen, die zu drei Vierteln (108) vom Patriziat und zu einem Viertel (36) von den Städten und Landschaften gewählt werden. Der Grosse Rat wählt aus seiner Mitte einen Kleinen Rat mit 28 Mitgliedern, einschliesslich der beiden Schultheissen. 13 Mitglieder, die vom amtierenden Schultheissen präsiert werden, bilden den Staatsrat (Exekutive), und 15 Mitglieder, die vom ehemaligen Schultheissen präsiert werden, bilden den Appellationsrat (Judikative). Das einzige, eher formelle Zugeständnis ist die Öffnung des Patriziats gegenüber den «Kleinbürgern» von Freiburg und den Bürgern des übrigen Kantons unter «billigen Bedingungen».

Diese Bedingungen werden am 8. Juni 1814 festgesetzt. Um Patrizier werden zu können, muss man ehelich geboren und Bürger einer Gemeinde des Kantons sein, eine hundertjährige Ortsansässigkeit nachweisen, einen einwandfreien Leumund haben und im Kanton ein Vermögen von 50 000 Franken besitzen. Die 36 nichtpatrizischen Abgeordneten werden von den Bürgern, die über

ein Vermögen von mehr als 3000 Franken verfügen, nach einem Zensuswahlsystem gewählt. Um für den Grossen Rat kandidieren zu können, müssen die nichtpatrizischen Bürger das 29. Altersjahr zurückgelegt haben, Bürger einer Gemeinde des Kantons sein, eine hundertjährige Ortsansässigkeit nachweisen, einen einwandfreien Leumund haben und im Kanton über Grundbesitz von 20 000 Franken verfügen.

Das freiburgische Volk ist aus dem politischen Leben völlig ausgeschlossen. Es ist in keiner Weise an der Ausübung der Staatsgewalt beteiligt und ist auch kein Organ des Staates. Von allen Kantonen mit einem Patriziat hat Freiburg das reaktionärste System, so dass der Widerstand nicht lange auf sich warten lässt. Die Wahl der 36 nichtpatrizischen Abgeordneten wird in 19 von 20 Kreisen boykottiert. Die Stadt Murten, der Bezirk Bulle, die Stadt Châtel-Saint-Denis und die Stadt und der Bezirk Romont protestieren heftig gegen die Wiedereinführung der Oligarchie. Einige Vertreter des Adels und des «Kleinbürgertums», darunter Joseph de Praroman und François Duc, möchten dem Kanton eine liberalere Verfassung geben. Sie wollen mit friedlichen Mitteln vorgehen und nehmen mit den Vertretern der alliierten Mächte Kontakt auf, die den reaktionären Eifer der Freiburger Oligarchen zu mildern versuchen. Sie verfassen ein «Exposé de la situation politique du peuple fribourgeois», in dem sie die Abschaffung des Patriziats und ein anderes Wahlsystem fordern. Die Anführer dieser Bewegung werden in Freiburg verhaftet, gerichtlich verfolgt und mit Gefängnis oder Hausarrest bestraft. Es braucht die Intervention der alliierten Mächte, damit ihnen 1815 eine mit gewissen Auflagen verbundene Amnestie erteilt wird. Sie werden 1831 rehabilitiert.

#### **C. Die Verfassung vom 7. bis 24. Januar 1831**

Die 1814 eingeführten Regierungssysteme sind in der Schweiz wenig beliebt, und nach dem Sturz Karls X. in Paris (Juli 1830) setzen sich die liberalen Ideen in den Kantonen des Mittellandes durch. Der Übergang verläuft friedlich, und man führt eine Form der repräsentativen Demokratie ein, welche die Gewaltentrennung und die Grundrechte der Bürger gewährleistet und die Rechtsgleichheit einführt.

In Freiburg reichen viele Gemeinden Petitionen ein, um eine Verfassungsänderung durchzusetzen. Die Behörden zögern zuerst, müssen dann aber am 2. Dezember 1830 vor der Menge der Murtenener und Greyerzer kapitulieren, die mit Knüppeln bewaffnet in die Hauptstadt gekommen sind («Stäcklitag»). Ein Dekret vom 7. Dezember 1830 schafft alle Vorrechte der Geburt und des Orts ab, führt die Rechtsgleichheit zwischen den Bürgern ein und sieht die indirekte Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung vor.

Die verfassungsgebende Versammlung wird am 14. und 15. Dezember 1830 gewählt. Sie zählt 49 Mitglieder, die mit ihrer Arbeit rasch vorankommen und ihr Werk zwischen dem 7. und 24. Januar 1831 beenden. Die Verfassung trägt den Forderungen der liberalen Bewegung Rechnung (Trennung von Exekutive und Judikative, Ausweitung der Befugnisse des Grossen Rates), berücksichtigt aber auch die Traditionen des Kantons (System der Kollegien und Verneinung der politischen Verantwortung des Staatsrates). Die Liberalen von 1830 sind eine soziale Elite: Sie sind zwar für die politische Gleichberechtigung und die Abschaffung des Patriziats, doch sie misstrauen dem Volk, das ihrer Auffassung nach zuwenig gebildet und aufgeklärt ist. Sie möchten ein System der «Fähigen», bei dem das Volk seine Macht an eine Elite von

rechtschaffenen Männern abtritt. Bezeichnenderweise unterbreiten die Abgeordneten ihr Werk dem Volk nicht zur Abstimmung.

Die Verfassung von 1831 führt also eine repräsentative Demokratie ein, bei der das Volk lediglich ein Ernennungsorgan ist. Sie schafft alle Vorrechte des Orts, der Geburt und der Personen ab und garantiert die Gleichheit vor dem Gesetz sowie die Gleichheit der politischen Rechte. Sie proklamiert die Grundrechte, führt ein Petitionsrecht ein, schafft die Folter ab und sieht den Loskauf der Feudalrechte vor. Die katholische Religion wird im ganzen Kanton zur einzigen öffentlichen Religion erklärt. Eine Ausnahme bildet lediglich der Bezirk Murten, wo die reformierte Religion diesen Status erhält.

Der Artikel 3 der Verfassung bringt die Haltung des Verfassungsgebers auf den Punkt: «Die Souveränität geht vom Volke aus; sie wird durch seine Stellvertreter ausgeübt.» Die Staatsgewalt liegt also in den Händen des Volks, doch übt dieses sie nicht aus. Freiburg ist übrigens der einzige Kanton der Schweiz, in dem die neue Verfassung nicht dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. Wer ist nun wahlberechtigt? Um wählen zu können, muss man Bürger einer freiburgischen Gemeinde und weltlichen Standes sein, das 25. Altersjahr zurückgelegt haben und im Kanton wohnen. Vom Wahlrecht ausgeschlossen sind Soldaten im ausländischen Dienst, Dienstboten, Entmündigte und Geisteskranke, Zahlungsunfähige, Armenrössige und gerichtlich verurteilte Personen. Der Kanton ist in 14 Wahlkreise unterteilt. Die Hauptstadt und die 13 Bezirke bilden je einen Wahlkreis. Die Stimmberechtigten wählen die Abgeordneten des Grossen Rates in zwei Etappen: Die Urversammlungen wählen die Wahlmänner, die ihrerseits die Abgeordneten wählen (indirekte Wahl). Der Grosse Rat zählt 86 Mitglieder, wobei auf 1000 Einwohner ein Abgeordneter kommt. Die Stimmabgabe ist geheim.

Der Grosse Rat wird vom amtierenden Schultheissen präsiert. Es besteht keine Unvereinbarkeit zwischen dem Amt des Staatsrates und demjenigen des Grossrates. Die Abgeordneten verfügen über die parlamentarische Immunität. Die Sitzungen des Grossen Rates sind öffentlich, aus Platzmangel werden aber höchstens 40 Personen pro Tag zugelassen! Die Grossräte erhalten ein bescheidenes Entgelt, und der Staat bezahlt denjenigen, die weit entfernt von Freiburg wohnen, die Reisekosten. Der Grosse Rat verfügt auch über Wahlbefugnisse: Er wählt die Mitglieder des Staatsrates und des Appellationsgerichts, den Staatskanzler und dessen Stellvertreter sowie verschiedene hohe Beamten.

Der Grosse Rat übt die gesetzgebende Gewalt aus, d.h. er verabschiedet Gesetze und Dekrete. Er verfügt über die verfassungsgebende Gewalt und kann die Verfassung ändern, wobei die Bedingungen allerdings schwer zu erfüllen sind. Er übt das Begnadigungsrecht aus. Er erstellt und genehmigt den Voranschlag, und er genehmigt die Rechnung. Die Amtszeit der Grossräte beträgt 9 Jahre, wobei jeweils ein Drittel des Parlaments erneuert wird.

Der Staatsrat zählt 13 Mitglieder, die der Grosse Rat aus seiner Mitte oder ausserhalb des Parlaments ernannt. Sie werden für acht Jahre gewählt, wobei ab 1835 jeweils zwei pro Jahr ersetzt werden, mit Ausnahme von allfälligen Vakanzen infolge Todesfalls oder Rücktritts. Die Regierung ist eine Kollegialbehörde, die dem Grossen Rat nicht verantwortlich ist. Sie wählt ihren Präsidenten, den sogenannten Schultheissen, und ihren Vizepräsidenten für 2 Jahre. Sie organisiert sich in 7 Dikasterien, die im allgemeinen 5 Mitglieder umfassen: diplomatischer

Rat, Erziehungsrat, Justizrat, Rat des Innern, Finanzrat, Kriegsrat und Polizeirat. Der Staatsrat ist die Regierungs- und Verwaltungsbehörde. Er ist der politische Motor des Kantons, auch wenn der Grosse Rat über den anderen Gewalten steht und ihm eine allgemeine Kompetenzvermutung zusteht. Der Staatsrat bereitet die Gesetzes- und Dekretsentwürfe sowie den Voranschlagsentwurf vor und nimmt gleichzeitig seine allgemeine Regelungsbefugnis wahr, indem er Ausführungsbeschlüsse zu den Gesetzen ausarbeitet. Er ernennt die Oberamt männer, die Friedensrichter und die Ammänner.

#### D. Die Verfassung vom 4. März 1848

Im Sonderbundskrieg muss Freiburg kapitulieren (14. November 1847). Der Kanton tritt aus dem Sonderbund aus, entlässt seine Truppen und fügt sich in die Besetzung seiner Hauptstadt durch die Bundestruppen. Nach der Kapitulation will der Staatsrat seine Befugnisse einer provisorischen Regierungskommission übergeben. Die angefragten Mitglieder lehnen das Mandat ab, so dass der Staatsrat seine Amtsgeschäfte wieder aufnimmt und General Dufour fragt, ob er bereit wäre, den Behörden bei der Wahrung von Ruhe und Ordnung zu helfen. Dufour schreibt einem seiner Untergebenen: «Unter den konstituierten Behörden verstand ich diejenigen, mit denen ich verhandelte; aber ich habe nie gedacht, dass unser Schutz bis zur Gewährleistung der Regierung gehen könnte...; das Beste wäre, wenn die Regierung verpflichtet würde, den Grossen Rat in Kürze einzuberufen, damit dieser die Verfassungsänderungen, die der Zustand des Landes erfordert, auf gesetzlichem Wege vornehmen kann» (Brief Dufours an Oberst Rilliet-Constant; Übersetzung).

In Wirklichkeit halten diese Bedenken in bezug auf die Rechtmässigkeit aber nicht lange an. Scharen von bewaffneten Freisinnigen – auch Radikale genannt – stürmen die Staatskanzlei und lösen den Staatsrat und die übrigen Behörden auf. Am 15. November 1847 versammeln sich 300 bis 400 Personen im Theater von Freiburg, die sich «Versammlung aller Bürger des Kantons Freiburg» nennen und das durch die Verfassung von 1831 geschaffene System stürzen. Die Versammlung setzt eine 7köpfige provisorische Regierung ein, die mit Gesetzgebungs- und Regierungsaufgaben betraut wird. Sie überträgt dem zukünftigen Grossen Rat die verfassungsgebende und die gesetzgebende Gewalt.

Die provisorische Regierung beruft die Wahlversammlungen auf den 10. Dezember zur Wahl der Abgeordneten des Grossen Rates ein. Die Wahlen finden in grossen öffentlichen Versammlungen und durch Handaufheben statt. Sie werden von den Oberamt männern geleitet, die der provisorischen Regierung völlig ergeben sind. Die Freisinnigen nutzen die Verwirrung der Konservativen und Liberalen sowie die Anwesenheit der Bundestruppen und erringen die Mehrheit, obwohl ihre Wähler nur ein Drittel der Freiburger Aktivbürger ausmachen. Durch die im Dekret vom 27. November 1847 vorgesehene Wahl von zehn indirekt zu wählenden Abgeordneten kann die Mehrheit der Freisinnigen weiter ausgebaut werden. Am 20. Dezember beschliesst der Grosse Rat, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, und überträgt diese Aufgabe einer 11köpfigen Kommission, die im Januar und Februar 1848 daran arbeitet. Der Grosse Rat behandelt den Entwurf im März 1848 und verabschiedet ihn am 4. März 1848 mit einigen Änderungen.

Die Verfassung vom 4. März 1848 wird dem Volk nicht zur Abstimmung unterbreitet, da die «Versammlung aller Bürger des Kantons Freiburg», deren Legitimität mehr

als zweifelhaft ist, den Grossen Rat mit der verfassunggebenden Gewalt ausgestattet hat. Dasselbe Misstrauen gegenüber der vorwiegend konservativen oder liberalen Wählerschaft zeigt sich auch im September 1848, als nicht das freiburgische Volk, sondern der Grosse Rat über die Bundesverfassung abstimmt, was in der ganzen Schweiz einmalig ist! Als die eidgenössische Tagsatzung die freiburgische Verfassung am 10. Juli 1848 gewährleistet, wird Kritik geübt: Die Verfassung hätte dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden müssen, sie ist zu starr, und die Amtszeit der Magistraten ist zu lang! Die freisinnigen Vertreter in der Bundesversammlung unterstreichen die Tatsache, dass diese Verfassung den Kanton einer Revolution aussetzt.

Die Verfassung von 1848 enthält 102 Artikel, die in 8 Titel gegliedert sind. Der 1. Titel «Allgemeine Grundsätze und Gewährleistungen» zählt 17 Artikel. Er macht aus dem Kanton Freiburg eine repräsentative Demokratie. Er garantiert die wichtigsten Menschenrechte und hebt die Todesstrafe auf (unter Vorbehalt der militärischen Strafgesetze). Der 2. Titel ist dem Kantonsgebiet gewidmet, das für unveräusserlich erklärt wird. Der Kanton ist in 6 Wahlkreise, 7 Bezirke und 7 Gerichtsbezirke (heutige Bezirke) unterteilt. Der 3. Titel hält fest, dass die Souveränität im Volk beruht, das sie bei Wahlversammlungen ausübt und sie den Staatsbehörden überträgt. Wahlberechtigt sind alle Freiburger weltlichen Standes, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben, im Kanton wohnen, rechtsfähig sind und über die politischen Rechte verfügen. Die Schweizer, die diese Bedingungen erfüllen, haben dieselben Rechte, sofern Freiburger in ihrem Kanton ebenfalls wahlberechtigt sind. Diese Bestimmung wird mit dem Artikel 42 der Bundesverfassung von 1848 hinfällig. Vom Wahlrecht ausgeschlossen sind Zahlungsunfähige, Armengenössige, gerichtlich Verurteilte und Personen, denen der Besuch von Wirtschaftshäusern untersagt ist. Die Modalitäten der Ausübung des Stimmrechts sind in der Verfassung nicht geregelt. Mit einem Dekret vom 27. November 1847 wird in jedem der 6 Wahlkreise eine grosse Wahlversammlung geschaffen, wo durch Handaufheben gewählt wird, bis das Wahlgesetz vom 11. Oktober 1856 die geheime Abstimmung einführt.

Der 4. Titel behandelt die «Staatsgewalten», die grundsätzlich klar getrennt sind. Da sie aber nur «in den durch das Gesetz bestimmten Grenzen» getrennt sind, ist diese Gewaltenteilung unvollkommen. Die Staatsräte und die Richter des Kantonsgerichts, aber auch die Oberamtmänner, die Bezirks- und Friedensrichter sowie die öffentlichen Beamten können dem Grossen Rat angehören.

Der Grosse Rat besteht aus direkt vom Volk gewählten Mitgliedern, wobei auf 1500 Einwohner ein Grossrat kommt, sowie aus zehn indirekt gewählten Mitgliedern, die vom Grossen Rat ernannt werden. Wer für den Grossen Rat kandidieren will, muss Freiburger sein, das 25. Altersjahr zurückgelegt haben und darf nach März 1848 nicht mehr bei den Jesuiten studieren. Die im November 1847 gewählten Grossräte bleiben bis November 1856 im Amt, nachher beträgt die Amtszeit fünf Jahre. Die ordentlichen Sessionen des Grossen Rates finden jeweils am ersten Montag im Mai und am zweiten Montag im November statt. Der Grosse Rat kann von seinem Präsidenten, von der Regierung oder auf Antrag von 20 (von 74) Grossräten zu einer ausserordentlichen Sitzung einberufen werden. Die Grossräte erhalten eine Entschädigung für Sitzungen und Reiseauslagen. Die Sitzungen sind öffentlich, sofern der Staatsrat oder fünf

Grossräte nicht den Ausschluss der Öffentlichkeit verlangen.

Der Grosse Rat bildet die Legislative, d.h. er verabschiedet die Gesetze und Dekrete auf Antrag seiner Mitglieder oder des Staatsrates. Er übt die verfassunggebende Gewalt aus und kann die Verfassung an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen mit Zweidrittelmehrheit ändern. Der Grosse Rat wählt die sieben Mitglieder des Staatsrates, die neun Richter des Kantonsgerichts und die beiden Ständeräte. Er ernennt den Kanzler. Er beschliesst die Steuern, Ausgaben und Darlehen, den Kauf und Verkauf von Staatsgütern sowie – auf Antrag des Staatsrates – den Voranschlag des Staates. Er genehmigt die Rechnung. Er übt die Oberaufsicht über die Kantonsverwaltung aus. Er übt alle Teile des Souveränitätsrechts aus, welche die Verfassung nicht einer anderen Behörde überträgt. Er entscheidet Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Exekutive und der Judikative. Er steht rechtlich über den anderen Staatsgewalten, kann aber die Regierung nicht stürzen.

Der Staatsrat übt die vollziehende und verwaltende Gewalt aus. Er setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen, die vom Grossen Rat zunächst für 8 Jahre (1849-57) und anschliessend für 5 Jahre gewählt werden. Die Regierung ist eine Kollegialbehörde, ihr Präsident, der vom Grossen Rat für ein Jahr gewählt wird, ist «Primus inter pares.» Der Staatsrat bezeichnet seinen Vizepräsidenten. Die Verfassung von 1848 schafft das System der von einer Gruppe von Staatsräten geleiteten Dikasterien ab und führt die Direktionen ein. Die Direktoren bereiten ihre eigenen Geschäfte vor, die ihnen der Staatsrat überweist, und erstatten ihm Bericht. Sie machen Vorschläge in bezug auf ihren Zuständigkeitsbereich und vollziehen die ihnen übermittelten Gesetze, Beschlüsse oder Dekrete. Es werden die folgenden sieben Direktionen geschaffen: Erziehung und Kultus, Justiz, Inneres, Polizei, Finanzen, Krieg und öffentliche Bauten.

Der Staatsrat verfügt über die Gesetzgebungsinitiative. Er legt die für notwendig erachteten Gesetzes- und Dekretentwürfe vor und kann die Revision der Verfassung einleiten. Er prüft die Motionen der Grossräte. Die Verfassung sagt nichts über seine Regelungsbefugnis, doch kann man davon ausgehen, dass diese bejaht wird, da der Staatsrat in der Praxis alle erforderlichen Ausführungsbeschlüsse zu Gesetzen und Dekreten erlässt. Diese Entscheide müssen mit der Verfassung und den geltenden Gesetzen übereinstimmen. Der Staatsrat leitet die Kantonsverwaltung, arbeitet den Voranschlagsentwurf aus, verwaltet die Finanzen und erstellt die Rechnung. Er wacht über die Verwaltung der Gemeinden. Er ist beauftragt, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, und verfügt dazu über die bewaffnete Macht.

Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, hat der Staatsrat nicht nur die Aufgaben einer Exekutive, sondern auch die Rolle der treibenden Kraft innerhalb des Staates. Während der Grosse Rat rechtlich Vorrang hat, verfügt der Staatsrat über eine politische Vorrangstellung. Der Grosse Rat behält jedoch seine Handlungsfreiheit und kontrolliert die Regierung, die er aber nicht stürzen kann. Die Justiz liegt in den Händen der durch die Verfassung anerkannten Gerichte. Ein Kantonsgericht mit 9 Richtern und 9 Ersatzmännern überwacht und leitet die unteren Gerichtsbehörden, insbesondere die Bezirksgerichte und die Friedensgerichte.

Der 5. Titel enthält einige allgemeine Bestimmungen über die Gemeinden. Diese unterstehen der Oberaufsicht des Staates, und ihre Reglemente müssen vom Staat genehmigt werden. Alle Freiburger Aktivbürger und alle

Bürger derjenigen Kantone, in denen Freiburger ebenfalls stimmberechtigt sind, dürfen sich am politischen Leben der Gemeinde beteiligen. Die Gemeindegüter werden jedoch nur von den Bürgern der Gemeinde verwaltet. Die Verfassung schafft sämtliche alten Unterscheidungen zwischen Gemeindebürgern und blossen Angehörigen oder ewigen Einwohnern ab. Die Gemeinden dürfen das Bürgerrecht den Schweizern, welche die gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheiten darbieten, nicht verweigern. Für die politische und administrative Organisation der Gemeinden verweist die Verfassung auf das Gemeindegesetz.

Im 6. Titel sind die antiklerikalen Bestimmungen zu finden. Der Staat verwaltet die Güter des Bistums und der Ordens- und Weltgeistlichkeit. Die Kollaturen kirchlicher Pfründen fallen dem Staat anheim. Der Staat anerkennt die früheren Privilegien und Immunitäten nicht mehr, die der Verfassung, den Gesetzen und den Staatsrechten widersprechen. Die 1847 verbotenen Jesuiten, Ligorianer und anderen Körperschaften werden für immer aus dem Kantonsgebiet verbannt. Junge Bürger, die bei den Jesuiten studieren, sind von nun an von sämtlichen öffentlichen und geistlichen Ämtern ausgeschlossen. Der Religionsunterricht wird von den übrigen Fächern des staatlichen Unterrichts getrennt. Der Staat ist beauftragt, den öffentlichen Unterricht zu fördern und für einen unentgeltlichen und obligatorischen Besuch der Primarschulen zu sorgen.

Der 7. Titel betrifft die Revision der Verfassung. Das Verfahren ist äusserst restriktiv geregelt. Während der laufenden Legislaturperiode (1847-1856) ist keine Änderung möglich. Nachher muss das Revisionsbegehren an zwei aufeinanderfolgenden Sessionen mit der Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder des Grossen Rates genehmigt werden. Wird das Begehren abgelehnt, so kann erst nach fünf Jahren wieder ein Antrag auf Verfassungsrevision gestellt werden.

Der 8. Abschnitt umfasst die Schluss- und Übergangsbestimmungen. Er beauftragt den Staatsrat, dem Grossen Rat eine eindruckliche Zahl von Gesetzesbestimmungen zu unterbreiten: Strafgesetzbuch, Zivilprozessrecht, Handelsgesetz, Schuldbetreibungsgesetz, Erziehungsgesetz, Armengesetz, Gemeindegesetz, Strassengesetz, Gesundheitsgesetz, Forstgesetzbuch usw.

Die freisinnige Regierung hält ihr Wort und erneuert die Gesetzgebung mit modernen, guten und soliden Gesetzen. Im Kampf um die Eisenbahn setzt sie nach hartem Ringen durch, dass die Zugverbindung von Bern nach Lausanne über Freiburg führt. Trotzdem ist die Regierung aufgrund ihres extremen Antiklerikalismus und ihres jakobinischen Autoritätsanspruchs sehr unpopulär. Die Unzufriedenheit der Mehrheit der Freiburger äussert sich in Vorstössen an die Bundesbehörden, in Verfassungsrevisionsbegehren und in bewaffneten Aufständen. Die freisinnige Regierung hat geglaubt, sie könne mit ihren Verfassungsbestimmungen jegliche Opposition unterdrücken: lange erste Legislaturperiode, keine Revision der Verfassung während neun Jahren, öffentliche Stimmabgabe und Wahleid. Doch unter diesem Deckel nähert sich die Stimmung im Volk unerbittlich dem Siedepunkt. 1850 werden Petitionen an die Bundesversammlung gesandt. Eine von ihnen zählt mehr als 14 700 Unterschriften, d.h. sie wird von der Mehrheit der Aktivbürger unterstützt! Allerdings bleiben diese Petitionen, welche die Legitimität des Regimes in Frage stellen, wirkungslos. 1852 reicht der konservative Grossrat Baeriswyl eine Motion ein, mit der er die freisinnige Regierung auffordert, ihr Werk einer Vertrauensabstimmung zu unterstel-

len. Die freisinnige Regierung hat leichtes Spiel und weist darauf hin, dass das Begehren gegen die Verfassung von 1848 verstösst, die keine Volksabstimmung vorsieht. Der Grosse Rat lehnt die Motion mit 44 gegen 8 Stimmen ab. Am 24. Mai 1852 versammeln sich mehr als 15 000 Personen ( $\frac{3}{5}$  aller Wahlberechtigten!) in Posieux. Sie beschliessen, eine Petition an die Bundesversammlung zu schicken, in der sie eine Volksabstimmung über die Kantonsverfassung und die Neuwahl des Grossen Rates verlangen. Die Bundesversammlung hält sich aber trotz der Unzufriedenheit des Volkes an eine legalistische Auslegung: Es kommt nicht in Frage, dass die Verfassung vor 1856 geändert wird! In einem Schreiben, das bis 1874 geheim bleibt, ersucht Louis Wuilleret, der Anführer der Konservativen, sogar um die Intervention von Prinz Louis-Napoleon Bonaparte (des zukünftigen Napoleon III.), der dem Wunsch aber nicht nachkommt. Am 12. März 1853 verlangt Grossrat Hubert Charles mit einer Motion, dass die freiburgische Verfassung dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird. Der Grosse Rat lehnt die Motion jedoch ab.

So bleibt nichts anderes übrig, als bis zu den nächsten Wahlen des Grossen Rates am 7. Dezember 1856 zu warten. Die Wahl ist geheim und erfolgt nach dem Majorzverfahren, das der freisinnigen Regierung zum Verhängnis wird: Es werden drei Freisinnige (mit einem Drittel der Stimmen) und 64 Liberal-Konservative gewählt, von denen ein Drittel der liberalen Strömung zuzurechnen ist. Zehn indirekte Abgeordnete bleiben noch zu bezeichnen. Der Grosse Rat wählt eher liberal gesinnte Prominente. Die Regierung bleibt bis im Juni 1857 im Amt. Seit 1855 setzt sie sich aus Freisinnigen und zwei Liberal-Konservativen zusammen, so dass während sechs Monaten eine unfreiwillige «Kohabitation» besteht. Die Regierung zeigt sich sehr widerspenstig gegenüber jeglichen Verfassungsänderungen.

## II. Der historische Kontext von 1856-1857

### A. Eine Zeit des Übergangs

Die Verfassungsrevision erfolgt in einer eher bewegten Zeit. Wegen des Majorzverfahrens bei der Wahl des Grossen Rates ist der Sieg der Liberal-Konservativen (70 % der Stimmen und 95 % der Sitze) viel deutlicher ausgefallen, während die freisinnige Minderheit (30 % der Stimmen und 5 % der Sitze) gefährlich an den Rand gedrängt wird. Die Mehrheitsverhältnisse im Grossen Rat verzerren also die tatsächliche Situation im Kanton. Welches sind nun die wichtigsten Ideen der politischen Gruppierungen, als das Grundgesetz von 1848 endlich eine Verfassungsrevision zulässt?

Die Freisinnigen halten an ihrer Verfassung von 1848 fest, die für die Modernisierung und die Weltlichkeit des Kantons bürgt. Sie befürchten die Rückkehr der «Sonderbund-Konservativen» an die Macht und den Klerikalismus. Sie können sämtliche Verfahrensschritte im Grossen Rat ausschöpfen, um jede Änderung aufzuhalten, doch sie zählen auf ihre mächtigen Freunde in Bern, um zu verhindern, dass die konservative Reaktion im Kanton allzu weit geht. Ihre Leitfigur bleibt der wegen seines Einsatzes für die Eisenbahn mit einem Nimbus umgebene Julien Schaller, der vom neuen Grossen Rat wieder in den Ständerat gewählt wurde, damit er dort die kantonalen Eisenbahninteressen vertritt.

Das liberal-konservative Lager hat die Befürworter des «juste milieu» und die Masse der bäuerlichen Konservativen unter dem gemeinsamen Nenner der Ablehnung der

freisinnigen Exzesse hinter sich zu scharen gewusst. Diese Koalition hat während rund 20 Jahren Bestand. Die Liberalen wollen die Verfassung von 1848 erneuern und gleichzeitig die Beteiligung des Kantons am Bundesstaat ermöglichen. Sie wollen demokratischere Institutionen, wissen aber, dass sie bei der Gewährung von Einfluss an die katholische Kirche nicht zu weit gehen dürfen. Sie halten sich allerdings nicht daran und lassen einen gewissen Josephinismus erkennen. Eine wichtige Rolle spielt der gemässigte Hubert Charles von Riaz, der von weiteren Persönlichkeiten umgeben ist, die nicht in den Sonderbund verwickelt waren: Romain Werro, Alfred Vonderweid und dem Murtenner Engelhard. Der überwiegende Teil der Wähler sind Konservative, die zwei Drittel der Grossräte der Koalition stellen. Diese sind zunächst relativ diskret, obwohl sie das Grundgesetz von 1848 möglichst rasch abschaffen und die Rechte der katholischen Kirche wiederherstellen möchten. Mit der bemerkenswerten Ausnahme ihres Führers Louis Wuilleret gibt es zu diesem Zeitpunkt nur wenige herausragende Persönlichkeiten. Der 1857 gewählte Staatsrat zählt bezeichnenderweise fünf Zentristen, einen gemässigten Freisinnigen und einen einzigen «Sonderbund-Konservativen». Es kommt also nicht zu einer «konservativen Restauration», doch müssen die Gemässigten, welche die Verfassungsrevision leiten, auf ihre Wählerschaft Rücksicht nehmen und die Kompromisse schliessen, die in der Verfassung von 1857 zu finden sind.

## B. Beginn der Verfassungsrevision

Der Grosse Rat tritt am 8. Januar 1857 zusammen. Am 10. Januar 1857 reicht Grossrat Romain Werro eine Motion im Hinblick auf die Revision der Verfassung vom 4. März 1848 ein (Tagblatt des Grossen Rates [TGR] 1857, S. 6–7). Er begründet seinen Vorstoss wie folgt: Die Verfassung von 1848 wurde nicht vom Volk gutgeheissen, das oft dagegen protestiert hat und hartnäckig eine Revision verlangt. Grossrat Werro führt weiter aus, das Volk wünsche die Revision der Verfassung, deren Bestimmungen die religiösen Gefühle der Katholiken verletzen. Der Freisinnige Castella ist anderer Meinung: Die Verfassung von 1848 biete genügend Garantien für die Rechte und Freiheiten des Volks, und die Schwierigkeiten mit der katholischen Kirche seien mit einem Modus vivendi mit dem Bischof geregelt worden. Er findet Unterstützung bei Julien Schaller, dem Anführer der Freisinnigen, der den Zeitpunkt für ungünstig hält (Mobilmachung infolge der Ereignisse in Neuenburg) und es zudem für beunruhigend erachtet, dass jede neue Mehrheit die Institutionen in Frage stellt. Werro wird von den Abgeordneten Frossard, Ruffieux, Engelhard, Bullet, Bondallaz und Wuilleret unterstützt. Bei der Abstimmung wird der freisinnige Vorschlag, die Revision aufzuschieben, mit einer deutlichen Mehrheit gegen 10 Stimmen verworfen. Die Motion wird mit einer deutlichen Mehrheit gegen 5 Stimmen für erheblich erklärt. Der Staatsrat prüft die Motion und erstattet dem Grossen Rat in der Februarsession 1857 Bericht (TGR 1857, S. 12–14). Der mehrheitlich freisinnige Staatsrat ruft in Erinnerung, dass der Wahleid und die öffentliche Stimmabgabe abgeschafft wurden und dass ein Modus vivendi mit der katholischen Kirche gefunden wurde, so dass die wichtigsten Vorwürfe gegenüber der Verfassung gegenstandslos geworden seien. Nach Auffassung des Staatsrates ist die Verfassung im übrigen «der Spiegel der Zeit und der Ereignisse, die sie ausgelöst haben, und sie hat den Wünschen der Bevölkerung und den für notwendig

erachteten Reformbedürfnissen entsprochen» (TGR 1857, S. 12; Übersetzung).

Der Staatsrat beantragt die grundsätzliche Abweisung der Verfassungsrevision. Falls ihr grundsätzlich zugestimmt werden sollte, beantragt der Staatsrat eine Totalrevision mit einer Volksbefragung zwischen den beiden Beratungen des Grossen Rates.

Nun mischt sich das Volk ein. Eine Petition kritisiert das langsame Vorgehen bei der Revision und verlangt «eine wirklich demokratische Verfassung, die den Meinungen und Bedürfnissen des Volkes sowie seinen religiösen Überzeugungen Rechnung trägt» (Aktenbeilagen des Grossen Rates, 1857; Übersetzung).

Diese Petition erzielt bis im Februar 11 615 Unterschriften, im März sind es schon fast 14 000 und im April mehr als 15 000, was 60 % der Aktivbürger entspricht!

Am 10. Februar 1857 prüft der Grosse Rat die Vorschläge des Staatsrates zur Motion Werro. Die besondere Kommission der Legislative lehnt den Antrag der Regierung einstimmig ab. Ihr Berichterstatter Fracheboud hält fest: «Das Volk und seine Stellvertreter werden alles zu schätzen wissen, was an der geltenden Gesetzgebung gut ist, sie werden es nicht zerstören» (TGR 1857, S. 18; Übersetzung).

Die Kommission schlägt vor, dass der Grosse Rat einen Verfassungsentwurf ausarbeitet, der anschliessend dem Volk unterbreitet wird. Die Revision wird grundsätzlich mit 67 gegen 6 Stimmen, d.h. mit mehr als zwei Drittel aller Stimmen (50 von 74), gutgeheissen.

Am 5. März 1857 findet die zweite Debatte über die Verfassungsrevision statt (TGR 1857, S. 23). Nach Auffassung von Julien Schaller kann die Revision, der an «zwei aufeinanderfolgenden Sessionen» zugestimmt werden muss, nicht an einer ausserordentlichen Session beschlossen werden. Mit einer deutlichen Mehrheit gegen 9 Stimmen lehnt der Grosse Rat diese Sichtweise ab. Die Revision wird grundsätzlich mit 65 gegen 4 Stimmen gutgeheissen. Der Grosse Rat beschliesst, eine 15köpfige Kommission zu ernennen, die einen Verfassungsentwurf ausarbeiten soll. Die Gemässigten der liberal-konservativen Koalition stellen zwei Drittel der Kommissionsmitglieder.

Die Protokolle dieser Kommission werden im Staatsarchiv aufbewahrt (Beratungen der verfassungsgebenden Kommission, 1857). Sie zeigen, dass die Kommission rasch und entschlossen an die Arbeit geht. An ihrer Sitzung vom 6. März 1857 beschliessen die 13 anwesenden Mitglieder, die Kommission «grande commission» zu nennen, Hubert Charles zu ihrem Präsidenten zu wählen und ein «Redaktionskomitee» zu bezeichnen, das sich aus den 5 Gemässigten Charles, Werro, Fracheboud, Vonderweid und Frossard zusammensetzt. Am 24. März unterbreitet das Komitee seinen Entwurf, der am 24. und 27. März diskutiert wird. Die Kommission folgt seinen Vorschlägen relativ getreu, und die abweichenden Änderungsanträge werden abgelehnt: unentgeltlicher Sekundarschulunterricht, Schaffung eines unabhängigen Organs für die Prüfung der Staatsrechnung, Ernennung des Präsidenten des Kantonsgerichts durch die Richter, Verankerung der Unvereinbarkeiten in der Verfassung. Oftmals werden Artikel «zur Vermittlung» an das Redaktionskomitee zurückgewiesen.

Der Grosse Rat behandelt den Verfassungsentwurf vom 22. bis 25. April sowie am 27. und 28. April 1857 (TGR 1857, S. 25–38). Die zweite Beratung findet am 5., 6. und 7. Mai 1857 statt (TGR 1857, S. 39–44). Umstritten ist insbesondere der Artikel 8, der die Todesstrafe nur für politische Delikte aufhebt. Die Gegner der Todesstrafe

unterliegen aber mit 53 gegen 8 Stimmen. Auch die Zahl der Grossräte gibt zu Diskussionen Anlass: Schliesslich setzt sich der Antrag, das Verhältnis auf einen Grossrat pro 1200 Seelen sowie pro Bruchteil über 800 Seelen festzulegen, gegen den Antrag eines Grossrats pro 1500 Seelen durch. Die Grossräte sprechen sich mit grosser Mehrheit für die Organisation des Staatsrates in Direktionen (anstatt in Dikasterien wie vor 1848) aus. Sie diskutieren viel über die Einsetzung der Geschworenen, die fakultativ wird. Der Grosse Rat berät die Frage der für ein Verfassungsrevisionsbegehren notwendigen Unterschriftenzahl: Die Kommission schlägt 4000 Unterschriften vor, doch das Parlament entscheidet sich mit 37 gegen 20 Stimmen für 6000 Unterschriften. Auf Antrag des Bischofs und des Klerus wird das Stimmrecht mit 32 gegen 28 Stimmen nur den Freiburgern weltlichen Standes eingeräumt.

Der Grosse Rat beschliesst mit Dekret vom 7. Mai 1857, den Entwurf am 24. Mai 1857 dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. In einer Proklamation richtet er sich mit folgenden Worten an das Freiburger Volk: «Wir hätten gewünscht, alle Wunden heilen zu können, selbst Unerstzliches wieder gut zu machen, und alle Lasten zu erleichtern, namentlich diejenigen der öffentlichen Abgaben» (Amtliche Gesetzessammlung [AGS] (1857, S. 88). Die Verfassungsrevision kommt mit Riesenschritten voran. Es gibt keine Grundsatzdebatte, die Verfassungsartikel werden einzeln beraten, wobei die Kommission und ihr Redaktionskomitee in ihrer Arbeit weitgehend bestätigt werden.

### C. Der Volksentscheid

In welchem politischen Klima findet diese Verfassungsrevision statt? Die Zeitungen geben einen Einblick in die Ansichten der Meinungsmacher. Der «Chroniqueur», das Organ der Liberal-Konservativen, veröffentlicht in der ersten Hälfte des Monats April 1857 eine Reihe von Artikeln, in denen der Verfassungsentwurf vorgestellt wird. Am 6. April 1857 wehrt er sich gegen den Vorwurf, der Entwurf sei theokratisch, mittelalterlich oder ultramontan, und bezeichnet ihn als «wahre Demokratie, wahren Liberalismus.» Am 10. April kommentiert er Artikel 17, welcher der Geistlichkeit «einen mitwirkenden Einfluss» auf das Unterrichtswesen einräumt. Er findet die Formulierung etwas vage und zieht die im Schulgesetz von Sardinien-Piemont verwendete Formulierung vor (Der Unterricht muss auf der Religion beruhen). Am 20. Mai ruft der «Chroniqueur» die ruhmreiche Versammlung vom 24. Mai 1852 in Posieux in Erinnerung und fordert die Bürger auf, ein Ja in die Urne zu legen: «Am 24. Mai 1857 werden alle Männer von Posieux der Verfassung zustimmen, denn sie ist eigentlich die Folge von Posieux und wird dem Land die Institutionen geben, welche die Forderungen von Posieux verwirklichen werden.»

Der freisinnige «Confédéré» äussert sich von Anfang an sehr viel kritischer. Am 14. Januar 1857 schreibt er: «Nichts wird aus diesem neuen Grossen Rat hervorgehen – auf jeden Fall nichts Grosses, Bedeutendes, Fruchtbare.» Am 14. Februar 1857 weist er auf die Gefahr der Allmacht des Klerus hin. Er kritisiert den «mitwirkenden Einfluss» des Klerus auf den Unterricht und schlägt am 7. Mai 1857 ironisch vor, einen solchen Einfluss den «Ärzten, Ingenieuren, Physikern, Naturforschern usw.» einzuräumen.

Die Volksabstimmung über die neue Verfassung findet am 24. Mai 1857 statt. Die Freisinnig-Demokratische Partei fordert die Bürger auf, sich der Stimme zu enthalten, während die Liberal-Konservativen das Volk aufrufen,

das Wahlergebnis vom 7. Dezember 1856 zu bestätigen. Der «Confédéré» vom 21. Mai ist besonders bissig: «Fallt nicht auf diesen politischen Hinterhalt herein. Die Verfassung vom 7. Mai ist eine erstarrte Schlange, die der Volksatem wärmen wird und die, einmal erwacht, das Volk mit ihrem Biss mitten in das Herz treffen wird. Seien wir auf der Hut, seien wir misstrauisch und enthalten wir uns der Stimme.» Der «Chroniqueur» vom 20. Mai scheut sich hingegen nicht, hochtrabende Worte zu verwenden: «Ihr könnt am 24. Mai sagen: Dies ist nun eine Verfassung, die von unseren gewählten Vertretern ausgearbeitet wurde, dies ist nun die erste Verfassung, über die wir abgestimmt haben, die wir durch die grösste, heiligste Handlung im Leben eines freien Volkes feierlich angenommen haben.»

Das Freiburger Volk geht am 24. Mai an die Urne. Die Wählerschaft setzt sich aus 24 356 Aktivbürgern zusammen. Die Verfassung bedarf der absoluten Mehrheit der eingeschriebenen Stimmberechtigten, d.h. 12 179 Jastimmen.

Das Abstimmungsergebnis sieht wie folgt aus (AGS 1857, S. 65–77):

Bezirk	Aktivbürger	Stimmende	Ungültig	JA	NEIN
Saane	5 394	3 714	52	3 517	145
Broye	3 249	2 264	80	1 734	450
See	3 387	1 779	58	1 255	466
Greyerz	3 970	2 111	40	2 039	39
Sense	3 691	2 795	16	2 759	20
Vivisbach	1 777	984	10	960	14
Glane	2 888	2 250	24	2 098	128
<b>Total</b>	<b>24 356</b>	<b>15 897</b>	<b>280</b>	<b>14 355</b>	<b>1 262</b>

65 % der Bürger sind an die Urne gegangen. Die 35 % Stimmenthaltung lassen sich nicht nur mit dem Abseitsstehen der Freisinnigen erklären, insbesondere wenn man die 1262 Neinstimmen (5,2 % der Stimmberechtigten) hinzuzählt. Zwar scheint die Stimmbeteiligung im Seebezirk (52 % der Aktivbürger) und im Greyerzbezirk (53 %) auf die freisinnige Stimmenthaltung zurückzuführen zu sein, was aber gilt für die konservativen Bezirke wie den Sensebezirk (75 % der Aktivbürger) und den Vivisbachbezirk (55 %)? Im Sensebezirk machen die Freisinnigen nicht ein Viertel der Stimmberechtigten aus, noch kommt die Opposition im Vivisbachbezirk auf 45 % der Stimmen. Man kann daher vermuten, dass es im Lager der «überzeugten» Konservativen Enttäuschung gibt, denen die Verfassung im Bereich des religiösen Unterrichts und der Wiederherstellung der Klöster zuwenig weit geht. In der Stadt Freiburg, der liberalen und freisinnigen Hochburg, liegt die Stimmbeteiligung bei knapp 51 %, und die Jastimmen machen lediglich 45 % der Stimmberechtigten aus. 268 der 280 Gemeinden des Kantons nehmen die neue Verfassung an, zehn lehnen sie ab (Montbrelloz, Morens, Büchslen, Agriswyl, Gempenach, Courlevon, Fräschels, Murten, Ulmiz und Estévenens). Zwei Gemeinden sind unentschieden (Seiry und La Vounaise).

An den Grossratswahlen vom 7. Dezember 1856 hatten noch 88 % der wahlberechtigten Freiburger teilgenommen. Knapp sechs Monate später liegt die Stimmbeteiligung nur noch bei 65 %. 35 % der Aktivbürger enthalten sich der Stimme, und 5 % lehnen die neue Verfassung ab. Die Verfassung wird also von 59 % der Stimmberechtigten gutgeheissen. Dies ist zwar ein deutliches Resultat,

doch bleibt der Triumph aus. Wahrscheinlich ist zur Stimmenthaltung der freisinnigen Wählerschaft (rund 30 %) noch diejenige des rechten Flügels des liberal-konservativen Lagers hinzugekommen. Zu berücksichtigen ist auch die Tatsache, dass Abstimmungen weniger attraktiv sind als Wahlen. Eine detaillierte, nach Gemeinden aufgeschlüsselte Analyse könnte aufzeigen, welchen Anteil die Gleichgültigkeit und die Opposition bei der Stimmenthaltung gehabt haben.

### III. Die Grundzüge der Verfassung von 1857

Bevor der Inhalt der Verfassung von 1857 erläutert wird, ist darauf hinzuweisen, dass im folgenden die damalige Numerierung der Artikel verwendet wird, wie sie in der Amtlichen Gesetzessammlung von 1857, S. 40-65, zu finden ist.

Man kann sich fragen, inwieweit die Verfassung von 1857 eine Tochter des Grundgesetzes von 1848 ist. Viele Bestimmungen der letzten Verfassung werden beibehalten: Das administrative, gesetzgeberische und territoriale Gerüst des Kantons bleibt bestehen. Die 7 Bezirke und Gerichtsbezirke, das System der Direktionen des Staatsrates und die unter der letzten Verfassung erlassenen Gesetze werden beibehalten. Bei einem näheren Blick zeigt sich jedoch, dass der Verfassung von 1857 ein ganz anderer Geist zugrunde liegt: Das Volk verfügt über mehr Rechte, und der Antiklerikalismus ist verschwunden. Die Verfassung wird unter den Schutz Gottes des Allmächtigen gestellt.

#### A. Geregelte Probleme

##### 1. Allgemeine Grundsätze und Gewährleistungen

Der Artikel 1 schreibt die (relative) Souveränität des Kantons innerhalb des Bundes fest. Die Souveränität beruht «in der Gesamtheit des Volkes» und wird von den stimmfähigen Bürgern entweder unmittelbar durch ihr Stimm- und Wahlrecht oder aber durch die drei Staatsgewalten ausgeübt. Die Bürger verfügen auch über die verfassunggebende Gewalt. Das Volk ist also, um es mit den Worten von Jean Castella zu sagen, ein «Ernennungsorgan und ein Organ der Willensäusserung; es ist das höchste Organ des Staates, der Herrscher im Bereich der Verfassung.» Artikel 1 bezeichnet des weiteren die Regierungsform, welche die einer «demokratischen Repräsentativ-Republik» ist.

Der Artikel 2 regelt die heikle Frage der Religion. Die Formulierung beruht auf einem Kompromiss: Der Katholizismus ist die Religion der Mehrheit des Volkes, doch ist die freie Ausübung der katholischen und evangelisch-reformierten Religion gewährleistet. Man hat also von der in der Kommission diskutierten Formulierung abgesehen, den Katholizismus im ganzen Kanton mit Ausnahme des Murtenbiets zur Staatsreligion zu erklären. Die Artikel 3 bis 11 gewährleisten die Grundrechte: die Freiheit, die Unverletzlichkeit des Hausrechts, die Nichtrückwirkung der Gesetze, die Gleichheit, die Pressefreiheit, die Handels- und Gewerbefreiheit, das Petitionsrecht, das Vereinsrecht, das Recht auf freie Niederlassung. Artikel 12 garantiert die Unverletzlichkeit des Eigentums unter Vorbehalt der Enteignung im öffentlichen Interesse. Die Artikel 13 und 14 schaffen die steuerlichen und rechtlichen Überreste des Ancien Régime ab. Der Artikel 15 hält fest, dass die Steuern nach dem Grundsatz der Gleichheit, der Allgemeinheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben werden. Der Artikel 16 verpflichtet unter Vorbehalt von gesetzlichen

Ausnahmen sämtliche Freiburger und alle im Kanton wohnhaften Schweizer zum Militärdienst.

Der Artikel 17 beruht auf einem Kompromiss innerhalb der liberal-konservativen Bewegung: Der Staat hat zwar «die Oberaufsicht über die öffentliche Erziehung und den öffentlichen Unterricht», doch sollen diese «in religiösem und vaterländischem Sinne organisiert und geleitet werden», wobei der «Geistlichkeit ein mitwirkender Einfluss» eingeräumt wird. Der Artikel 18 begünstigt die allfällige Rückkehr der Orden, da er das Recht zu unterrichten im Rahmen der einschlägigen Gesetzesbestimmungen freigibt. Der Artikel 19 schreibt die Unentgeltlichkeit des Primarunterrichts fest und erklärt ihn für obligatorisch. Die Gemeinden werden verpflichtet, mit der Unterstützung des Staates für den Unterricht zu sorgen. Grundsätzlich darf jeder Bürger seinen Kindern Privatunterricht erteilen, sofern das Niveau gleich hoch ist wie dasjenige der öffentlichen Primarschule.

Der Artikel 20 verteilt die Ausgaben des Staates für Kultus und öffentlichen Unterricht «in billiger Weise» und nach Massgabe der «einheimischen Bevölkerung» auf die beiden Konfessionen.

Der Artikel 21 regelt das Problem der Amtssprachen. Im Gegensatz zur Verfassung von 1848, welche die französische Sprache im Artikel 16 zur Regierungssprache erklärt hatte, wobei alle amtlichen Erlasse übersetzt wurden, regelt der Artikel 21 der Verfassung von 1857 in erster Linie die Veröffentlichung der amtlichen Erlasse in beiden Sprachen, allerdings mit der Einschränkung «der französische Text ist der Urtext».

##### 2. Gebietseinteilung

Der Artikel 22 gliedert den Kanton in Wahlkreise, Verwaltungsbezirke und Gerichtsbezirke. Im Gegensatz zur Verfassung von 1848 werden aber die Bezirke und Hauptorte im Grundgesetz von 1857 nicht erwähnt, das dafür auf das Gesetz verweist. Laut dem Artikel 23 sind die Bezirke in Gemeinden unterteilt. Der Artikel 24 geht weiter als der Artikel 25 der Verfassung von 1848: Die Stadt Freiburg ist nicht nur Hauptort des Kantons, sondern gleichzeitig auch «Sitz der obersten Behörden».

##### 3. Politische Stellung der Bürger

Der Artikel 25 regelt das Stimmrecht. Er lautet sehr ähnlich wie der entsprechende Verfassungsartikel von 1848, allerdings mit dem grossen Unterschied, dass der Bischof und der Klerus 1857 darum gebeten haben, nicht als Aktivbürger anerkannt zu werden. Stimmberechtigt sind also alle über 20jährigen Freiburger weltlichen Standes, die im Kanton wohnen, rechtsfähig sind und über die politischen Rechte verfügen, sowie alle Schweizer, die seit mehr als einem Jahr im Kanton wohnhaft sind. Der Artikel 26 sieht 6 Kategorien von Bürgern vor (1848 waren es 5), die vom Stimmrecht ausgeschlossen sind: alle Personen, welche die Alters- und Wohnsitzbedingungen nicht erfüllen, gerichtlich Verurteilte, Zahlungsunfähige, Entmündigte, Armengenössige, die im Jahr vor der Volksbefragung unterstützt wurden, Personen, denen der Besuch von Wirtshäusern untersagt ist, sowie Geisteskranke (neu). Der Artikel 27 führt die «politischen» und «Wahlversammlungen» ein, die gemäss Artikel 28 zur Abstimmung über die Annahme und die Änderungen der Kantonsverfassung sowie über die Revision der Bundesverfassung einberufen werden. Die Wahlversammlungen wählen die Grossräte, die Nationalräte und die eidgenössischen und kantonalen Geschworenen (Art. 29). Die Abstimmung ist geheim, was einen gewaltigen Unterschied zu 1848 darstellt. Der Artikel 30 präzisiert,

dass die Grossräte pro Wahlkreis gewählt werden und dass die Beamten, die aufgrund ihres Amtes in einer Gemeinde Wohnsitz nehmen müssen, im Wahlkreis ihrer Heimatgemeinde abstimmen können.

#### 4. Staatsgewalten

Dieser Abschnitt schreibt unter den «allgemeinen Bestimmungen» fest, dass es eine gesetzgebende, eine vollziehende und verwaltende sowie eine richterliche Gewalt gibt (Art. 31). Die drei Gewalten sind «in Gemässheit der durch das Gesetz festgestellten Bestimmungen voneinander getrennt.» Der Artikel 32 räumt den freiburgischen Aktivbürgern über 25 Jahren das passive Wahlrecht ein. Der Artikel 33 regelt die Unvereinbarkeiten infolge Verwandtschaft, die für die Staatsbehörden mit Ausnahme des Grossen Rates gelten. Nach Artikel 32 sind die Staatsbeamten grundsätzlich befristet, wobei die Möglichkeit der Wiederwahl besteht. Artikel 35 untersagt es den Beamten der drei Gewalten bei Verlust der Amtsstelle, ohne Einwilligung des Grossen Rates einen Ehrentitel, ein Ehrenzeichen, ein Jahresgehalt oder ein Geschenk anzunehmen.

Die gesetzgebende Gewalt steht dem Grossen Rat zu (Art. 36). Die Wahlkreise wählen einen Grossrat auf 1200 Seelen (1500 im Jahre 1848), wobei ein Bruchteil von mehr als 800 Seelen ebenfalls Anspruch auf einen Grossrat gibt (1000 Seelen im Jahre 1848). Der Grosse Rat wird für 5 Jahre gewählt (im Jahre 1848 zuerst 9, dann 5 Jahre). Wenn ein Sitz frei wird, so ist dieser innert zwei Monaten wieder zu besetzen (Art. 38 und 40). Im Gegensatz zu 1848 gibt es keine indirekt gewählten Grossräte mehr. Der Grosse Rat wählt seinen Präsidenten für ein Jahr; dieser ist für das darauffolgende Jahr nicht wiederwählbar (Art. 41). Laut dem Artikel 42 finden die ordentlichen Sessionen des Grossen Rates am ersten Dienstag im Mai und am zweiten Dienstag im November statt. Das Parlament kann vom Präsidenten, von der Regierung oder auf Antrag von 20 Grossräten zu einer ausserordentlichen Session einberufen werden. Der Artikel 43 führt ein Quorum ein: Der Grosse Rat kann nur beraten, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend sind. Die Sitzungen sind grundsätzlich öffentlich (Art. 44). Der Artikel 45 setzt die Befugnisse des Grossen Rates fest. Zuerst die gesetzgeberischen Befugnisse: Er erlässt die Gesetze, wobei das Antragsrecht jedem Parlamentsmitglied und dem Staatsrat zusteht. Er kann den Staatsrat einladen, ihm einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Falls der Staatsrat dieser Aufforderung nicht innerhalb der anberaumten Frist nachkommt, so kann der Grosse Rat eine Kommission mit der Ausarbeitung des Entwurfs beauftragen. Ferner verfügt das Parlament über administrative Befugnisse, da es die Vollmachten seiner Mitglieder prüft, die Ständeräte, Staatsräte und Kantonsrichter wählt und alle anderen ihm vorbehaltenen Ernennungen vornimmt. Der Grosse Rat beschliesst über Steuern und Abgaben, dekretiert die Ausgaben und Anleihen und bewilligt den Ankauf und die Veräusserung der Staatsgüter. Er beschliesst den Voranschlag des Staates und genehmigt die Staatsrechnung. Er genehmigt den Rechenschaftsbericht des Staatsrates. Er setzt die Besoldungen der Staatsbeamten und -angestellten fest. Er erteilt das Bürgerrecht und übt das Vergebungs- und Begnadigungsrecht aus. Was die richterlichen Befugnisse betrifft, entscheidet der Grosse Rat schliesslich über Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Exekutive und der Judikative. Zum Schluss sei hier noch erwähnt, dass dem Grossen Rat eine Kompetenzvermutung für alle Teile des Souveränitätsrechts zusteht, die nicht ausdrücklich einer anderen Behörde

übertragen werden. Gemäss Artikel 46 erhalten die Grossräte keine verbindlichen Aufträge. Der Artikel 47 gewährt den Abgeordneten die parlamentarische Immunität für die im Parlament geäusserten Ansichten. Der Artikel 48 umfasst den Grundsatz der Entschädigung der Parlamentarier.

Die vollziehende und administrative Gewalt steht dem vom Grossen Rat ernannten Staatsrat zu (Art. 49). Der Staatsrat setzt sich aus 7 Mitgliedern zusammen, die für 5 Jahre gewählt werden (Art. 50). Nach jeder Gesamterneuerung des Grossen Rates findet eine Gesamterneuerung des Staatsrates statt, und jede Vakanz wird «sogleich» wieder besetzt. Der Präsident des Staatsrates wird vom Grossen Rat für die Dauer eines Jahres ernannt und ist für das darauffolgende Jahr nicht wiederwählbar (Art. 51). Die im nächsten Artikel aufgeführten Befugnisse des Staatsrates sind nahezu identisch mit den Bestimmungen von Artikel 52 der Verfassung von 1848. Der Staatsrat ist mit dem Vollzug der Gesetze und mit der Verwaltung des Kantons beauftragt. Er verfügt über die bewaffnete Macht zur Sicherheit des Staates und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Im Gegensatz zu 1848 ist er aber verpflichtet, den Präsidenten des Grossen Rates zu benachrichtigen und gegebenenfalls selbst das Parlament einzuberufen. Er ernennt die ihm unterstellten Behörden und beruft sie ab. Er schlägt dem Grossen Rat diejenigen Gesetzesentwürfe vor, die er für nötig erachtet. Er entscheidet in rein verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten. Er überwacht die Verwaltung der Gemeinden und Pfarreien, doch sind die Kirchengüter 1857 von dieser Aufsicht ausgenommen. Er beaufsichtigt und leitet die unteren Verwaltungsbehörden. Er sorgt für die freie Ausübung der Kulte, während in der Verfassung von 1848 noch von der «Aufsicht und Polizei in Sachen des Cultus» die Rede ist. Er unterbreitet dem Grossen Rat jedes Jahr den Voranschlag. Er ist mit den auswärtigen Beziehungen beauftragt und bewilligt die Auslieferungen nach Massgabe der bestehenden Verträge. Er nimmt zu allen Geschäften Stellung, die ihm der Grosse Rat überweist.

Der Staatsrat hat also gesetzgeberische Aufgaben (insbesondere die Gesetzesinitiative und die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe) sowie administrative, richterliche und Regierungsbefugnisse. Er ist folglich nicht nur ein Vollzugsorgan, sondern vielmehr die treibende Kraft des politischen Lebens. Aufgrund der Vielzahl seiner Aufgaben und der Tatsache, dass er eine ständige Behörde ist, kommt ihm eine Vorrangstellung zu.

Gemäss Artikel 53 muss der Staatsrat dem Grossen Rat jedes Jahr ausführlich Rechenschaft über seine Verwaltung ablegen. Der Staatsrat wird in jedem Bezirk durch einen für fünf Jahre gewählten Oberamtmann vertreten (Art. 54). Er verfügt über eine Staatsanwaltschaft zur Verfolgung der Verbrechen (Art. 55). Wie der Artikel 56 festhält, ist der Staatsrat weiterhin in Direktionen unterteilt. Der Staatsrat ist für seine Amtsverrichtungen verantwortlich (Art. 57), wie auch die öffentlichen Beamten und Angestellten für ihre Handlungen verantwortlich sind. Die richterliche Gewalt wird von den durch die Verfassung anerkannten Gerichten ausgeübt (Art. 59). Der Artikel 60 führt ein Kantonsgericht ein, das sich aus 9 Richtern und 9 Ersatzmännern zusammensetzt, die vom Grossen Rat für 8 Jahre ernannt werden. Die Mehrheit der Richter und Ersatzmänner muss beide Sprachen des Kantons beherrschen (Art. 61). Der Präsident des Kantonsgerichts wird vom Grossen Rat für die Dauer eines Jahres gewählt und ist für das darauffolgende Jahr nicht wiederwählbar. Das Kantonsgericht hat die Funktion



eines Kassationshofs und einer Anklagekammer (Art. 63). Es überwacht die unteren Gerichtsbehörden und unterbreitet dem Grossen Rat jedes Jahr einen allgemeinen und ausführlichen Bericht über seine Tätigkeit (Art. 64). Der Artikel 65 sieht die Schaffung eines Gerichts für jeden Gerichtsbezirk vor. Diese Gerichte bestehen aus einem Präsidenten, aus 4 Richtern und 4 Ersatzmännern, die vom Staatsrat und vom Kantonsgericht gemeinsam ernannt werden. Der Artikel 66 sieht die Schaffung eines oder mehrerer Friedensgerichte pro Gerichtsbezirk vor. Die Verwaltung der «Waisensachen» wird in einem Spezialgesetz geregelt (Art. 67). Die Handelssachen und die Errichtung eines oder mehrerer Handelsgerichte werden ebenfalls in einem Spezialgesetz geregelt (Art. 68). Laut dem Artikel 69 ist die Einsetzung von Geschworenengerichten im Bereich von Verbrechen, politischen Vergehen und Pressedelikten freiwillig (1848 war sie noch obligatorisch). Der Artikel 70 hält fest, dass die von Militärpersonen im Dienst begangenen Vergehen von den Militärgerichten beurteilt werden. Die Gerichtsverhandlungen sind grundsätzlich öffentlich und mündlich (Art. 71). Ein Gericht kann nur ein gültiges Urteil erlassen, wenn es vollzählig versammelt ist (Art. 72). Die richterlichen Beamten sind für ihre Handlungen verantwortlich (Art. 73) und können nur durch ein Urteil und nur in den vom Gesetz bezeichneten Fällen abberufen werden (Art. 74). Ein Gesetz wird die Gerichtsorganisation regeln (Art. 75).

#### 5. Gemeinden

Dieser Abschnitt behandelt die Gemeinden, die wie 1848 der Oberaufsicht des Staates unterstellt sind (Art. 77), allerdings mit dem Unterschied, dass die Verfassung von 1857 nicht mehr verlangt, dass die Gemeindefestsetzungen vom Staatsrat genehmigt werden. Während die Verfassung von 1848 für die politische Organisation der Gemeinden auf das Gesetz verwies, präzisiert das Grundgesetz von 1857 (Art. 76), dass jede Gemeinde über eine Gemeindeversammlung und einen Gemeinderat verfügt. Dieser wird von einem Ammann präsiert, der «zu gleicher Zeit der Agent der Regierung in der Gemeinde» ist. Die Verfassung von 1857 garantiert den Gemeinden die unbeschränkte Verwaltung ihres Vermögens unter der Oberaufsicht des Staates (Art. 77), sagt aber nichts über den erleichterten Erwerb des Gemeindebürgerrechts. Insgesamt werden die Gemeinden vom Staat weniger eingeschränkt.

#### 6. Verfassungsrevision

Die Artikel 78 bis 82 behandeln die Revision der Verfassung. Im Grundgesetz von 1848 war die Verfassungsrevision sehr restriktiv geregelt. Eine Revision war bis 1856 unmöglich, anschliessend musste sie an 2 aufeinanderfolgenden Sessionen des Grossen Rates mit Zweidrittelmehrheit genehmigt werden. Das Volk war überhaupt nicht beteiligt. Der Artikel 78 führt den Grundsatz der Total- und Teilrevision ein. Im letzteren Fall müssen die Revisionsartikel speziell bezeichnet werden. Eine Total- oder Teilrevision wird durchgeführt, wenn sie von 6000 Bürgern verlangt wird oder wenn der Grosse Rat sie beschliesst. In beiden Fällen wird die Frage des Grundsatzes der Verfassungsrevision dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, und die Revision wird weitergeführt, wenn die absolute Mehrheit der eingeschriebenen Aktivbürger grundsätzlich zustimmt (Art. 79). Gemäss Artikel 80 erfolgt die Totalrevision durch einen Verfassungsrat, der auf dieselbe Weise wie der Grosse Rat gewählt wird. Wenn der Entwurf der revidierten Verfassung abgelehnt

wird, arbeitet derselbe Verfassungsrat einen zweiten Entwurf aus. Wird dieser ebenfalls verworfen, so wird ein neuer Verfassungsrat gewählt (Art. 81). Eine Teilrevision wird vom Grossen Rat an 2 Beratungen im Abstand von 6 Monaten durchgeführt (Art. 82). Das Volk befindet bei der ersten Grundsatzabstimmung mit der absoluten Mehrheit der eingeschriebenen Aktivbürger und bei der Abstimmung über den vom Parlament ausgearbeiteten geänderten Verfassungsartikel mit der Mehrheit der Stimmenten.

#### 7. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen sehen vor, dass die Verfassung dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird (Art. 83). Im Falle einer Annahme tritt sie unverzüglich in Kraft. Wird sie jedoch abgelehnt, so berät der Grosse Rat noch einmal darüber und legt sie erneut dem Volk zur Abstimmung vor. Mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung wird die alte Verfassung von 1848 aufgehoben (Art. 84). Unmittelbar nach der Annahme der Verfassung durch das Volk werden die verfassungsmässigen Behörden ernannt (Art. 85). Nach Massgabe von Artikel 86 bleiben die Gesetze in bezug auf die Organisation der drei Staatsgewalten in Kraft, bis sie mit der neuen Verfassung in Einklang gebracht werden können.

#### B. Hängige Probleme

Die Staatsverfassung von 1857 bedarf der Gewährleistung des Bundes, die am 30. Juli 1857 mit einigen Vorbehalten gewährt wird.

Der 1. Vorbehalt betrifft das im Artikel 2 vorgesehene Konkordat zwischen dem Staat Freiburg und der katholischen Kirche. Die Bundesbehörden wollen dieses Abkommen prüfen können. Um diese Einmischung des Bundes in seine Angelegenheiten zu vermeiden, schliesst der Staat Freiburg nie ein Konkordat mit Rom ab. Im Einvernehmen mit der päpstlichen Behörde schliesst er 1858, 1859, 1873, 1874 und 1924 eine Reihe von Vereinbarungen mit dem Bischof ab.

Der 2. Vorbehalt betrifft den Artikel 16, der die Militärdienstpflicht für die im Kanton wohnhaften Freiburger und Schweizer vorsieht. Der Bund weist darauf hin, dass diese Bestimmung im Sinne der eidgenössischen Militärgesetzgebung ausgelegt werden muss.

Der 3. Vorbehalt bezieht sich auf den Artikel 20, gemäss dem die Ausgaben des Staates für Kultus und öffentlichen Unterricht unter den Katholiken und Protestanten «nach Massgabe ihrer einheimischen Bevölkerung» aufgeteilt werden müssen. Wie die Bundesbehörden ausführen, muss diese Bestimmung im Lichte der Bundesverfassung von 1848 ausgelegt werden (Art. 41 und 42). Dies bedeutet, dass man für die Berechnungen den im Kanton niedergelassenen Schweizern beider Konfessionen Rechnung tragen muss.

Der 4. und letzte Vorbehalt betrifft den Artikel 32, der den freiburgischen Aktivbürgern über 25 Jahren das passive Wahlrecht gewährt. Der Bundesstaat beruft sich dabei auf dieselben Bestimmungen der Bundesverfassung wie beim dritten Vorbehalt. Die im Kanton wohnhaften Schweizer, welche die Anforderungen an die Aufenthaltsdauer erfüllen, müssen über dieselben Rechte verfügen wie die im Kanton Freiburg heimatberechtigten Bürger.

Der freiburgische Verfassungsgeber hat 2 Bestimmungen im Grundgesetz verankert, die später problematisch werden können. Es handelt sich zunächst um Artikel 15, der unter anderem folgendes festhält: «Die Verwaltung soll besonders darauf ausgehen, so schnell als möglich die

Ausgaben mit den Einnahmen ins Gleichgewicht zu bringen.» Diese Bestimmung ist etwas vage und schwierig anzuwenden. Zwischen 1857 und 1957 schliessen 78 Rechnungsjahre mit einem Defizit und 23 mit einem Gewinn. Die zweite etwas problematische Bestimmung ist in Artikel 80 zu finden, der vorsieht, dass eine Totalrevision von einem Verfassungsrat durchgeführt wird, der auf dieselbe Weise gewählt wird wie der Grosse Rat. Hier stellt sich die Frage, wie lange das Mandat dieses Verfassungsrates dauert: Er muss zwar den Verfassungsentwurf ausarbeiten, aber innerhalb welcher Frist? Diese Frist ist gegenwärtig im Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte festgelegt. Es könnte auch zu Schwierigkeiten kommen, da gleichzeitig zwei Räte bestehen würden, die beide vom Volk legitimiert wären und in denen gewisse Personen, die in beide Organe gewählt wurden, eine Doppelfunktion ausüben würden.

#### IV. Die Entwicklung seit 1857

##### A. 1857-1917: von der Stabilität zur Stagnation

Diese sechs Jahrzehnte sind von einem Paradox geprägt. Das liberal-konservative Regime bringt eine demokratischere Verfassung unter Dach und Fach als sein freisinniger Vorgänger im Jahre 1848, doch klammert es sich in der Folge allzu stark daran, so dass die Ausweitung der Volksrechte den Freisinnigen zu verdanken ist. Diese haben Mühe, ihre Ideen durchzusetzen, da ihre Wählerschaft nur etwa ein Viertel der Aktivbürger ausmacht. Sie müssen daher die Gemässigtsten der Konservativen überzeugen und an die Urne bringen, aber auch so bringen sie keine Mehrheit zustande.

##### 1. Der Revisionsversuch von 1872-1874

Diese Revision findet in einem besonderen Kontext statt: Auf Bundesebene wird die Verfassung von 1848 totalrevidiert, und auf Kantonsebene regt sich der Separatismus des Murtenbiets infolge der Entscheide des Staatsrates in bezug auf die Eisenbahn. Nach der Übernahme der Eisenbahnlinie Bern – Freiburg – Lausanne hat der Kanton zudem mit hohen Schulden zu kämpfen.

Der Staatsrat unterbreitet dem Grossen Rat am 24. April 1872 eine Botschaft, in der er 7 Teilrevisionen vorschlägt:

1. Festsetzung der Wahlkreise in der Verfassung und Erhöhung ihrer Zahl, um ihre Grösse zu vereinheitlichen (Art. 22);
2. Einführung des Stimmrechts für den Klerus, nachdem bisher nur Freiburger weltlichen Standes stimmberechtigt waren (Art. 25);
3. Einführung des Referendums für gewisse Gesetze (Art. 28);
4. Verringerung der Zahl der Grossräte von 90 auf 75, indem der Verteilschlüssel geändert wird: 1 Grossrat pro 1500 anstatt pro 1200 Einwohner (Art. 37);
5. Verringerung der Zahl der Staatsräte von 7 auf 5, wobei die Arbeit und die Gehälter der sieben früheren Staatsräte auf die verbleibenden fünf aufgeteilt werden (Art. 50);
6. Verringerung der Zahl der Kantonsrichter von 9 auf 7 unter denselben Bedingungen wie bei der Kantonsregierung (Art. 60, 63 und 72);
7. Einführung der Unvereinbarkeit von gewissen politischen Ämtern mit dem Grossratsmandat (Art. 32).

Der unter Eid einberufene Grosse Rat behandelt die 7 Teilrevisionen im November 1872 (TGR 1872, S. 162 bis 183). Staatsrat Joseph Jaquet fasst den Standpunkt der Regierung zusammen: «Die Gesellschaft kann und darf nicht stillstehen, sondern muss auf dem Wege eines vernünftigen Liberalismus versuchen, ihre Institutionen und Gesetze zu verbessern» (TGR 1872, S. 162; Übersetzung). Die freisinnigen Grossräte nutzen die Gelegenheit und versuchen, neue Volksrechte durchzubringen: Gesetzesinitiative, Vetorecht gegenüber Gesetzesvorlagen, Volkswahl der Oberamtswähler, der Gerichtspräsidenten und der Bezirksrichter. Sie werden deutlich geschlagen. Nach der zweiten Beratung am 13. Februar 1873 beschränkt sich der Grosse Rat auf vier Teilrevisionen: die Festsetzung der Zahl und der Grösse der Wahlkreise in der Verfassung, das Stimmrecht für Geistliche, das Referendum für gewisse Gesetze und den Grundsatz der Unvereinbarkeit (TGR 1873, S. 43-46). In einer Proklamation vom 24. März 1873 präzisiert der Staatsrat die Gesetze, die dem Referendum unterstellt wären: alle Gesetze, welche die Gemeinden und Pfarreien, den Primarschulunterricht, die politischen Rechte, die Steuern und die hohen Ausgaben betreffen.

Die Volksabstimmung findet am 20. April 1873 bei mässiger Stimmbeteiligung statt. 17 273 von 27 649 eingeschriebenen Stimmberechtigten, d.h. 60 %, gehen an die Urne. Dies zeigt die Skepsis eines Teils der konservativen Rechten gegenüber den Zugeständnissen an die freisinnige Opposition. Damit eine Verfassungsänderung zustande kommt, muss sie von der Mehrheit der eingeschriebenen Stimmberechtigten, d.h. von 13 825 Bürgern, angenommen werden. Das Abstimmungsergebnis sieht wie folgt aus:

Vorlage	Ja	Nein	Ergebnis
Verankerung der Wahlkreise	14 853	2 021	Angenommen
Erhöhung der Zahl der Wahlkreise	4 222	12 615	Abgelehnt
Unvereinbarkeit	8 011	8 931	Abgelehnt
Stimmrecht der Geistlichen	13 305	3 416	Abgelehnt
Gesetzesreferendum	13 305	3 737	Abgelehnt

Dieses Ergebnis ist eine Enttäuschung, da sich sowohl die Freisinnigen als auch die Konservativen für ein Ja eingesetzt haben. Die Freisinnigen verstehen die vorgeschlagenen Teilrevisionen als kleine Konzessionen an die Minderheit und als Fortschritte für den Kanton, währenddem die Konservativen darin «einige Reformen, deren Zweckmässigkeit von allen wahren Konservativen anerkannt wird», sehen («Liberté» vom 18. April 1873). Nach der Abstimmung kommen die Freisinnigen zum Schluss, dass von der freiburgischen Regierung, die unter dem Einfluss des Klerus steht, nichts zu erwarten ist («Confédéré» vom 30. April 1873).

Die Frage der Verankerung der Wahlkreise in der Verfassung ist noch nicht abgeschlossen. Nach zwei Beratungen im Grossen Rat (16. Februar und 17. August 1874) wird die Vorlage am 27. September 1874 dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Die Konservativen rufen die Stimmbürger auf, ein Ja in die Urne zu legen, während sich die Freisinnigen für ein Nein oder die Enthaltung der Stimme stark machen. Sie sind dagegen, dass die 7 Bezirke je einen Wahlkreis bilden sollen, denn sie möchten 15 Wahlkreise mit 5000 bis 7000 Aktivbürgern, so

dass sie entsprechend ihrem Wähleranteil, insbesondere in der Stadt Freiburg, im Greyerzbezirk und im unteren Broyebezirk, im Parlament vertreten wären. Das Volk entscheidet wie folgt: 13 362 von 28 355 eingeschriebenen Stimmberechtigten, d.h. 48 %, gehen an die Urne, 12 551 legen ein Ja und 1000 ein Nein ein. Die Verfassungsänderung kommt also zustande, da bei der zweiten Volksbefragung nur die Mehrheit der Stimmenden erforderlich ist.

## 2. Der Revisionsversuch von 1884-1885

1884 hat sich der Grosse Rat mit einem Schriftstück zu befassen, das 11 382 Unterschriften aufweist, wovon 10 777 für gültig anerkannt werden. Es verlangt die Volkswahl der Ammänner. Das Parlament steht vor einem Dilemma: Handelt es sich um eine Petition oder um ein Verfassungsrevisionsbegehren? Der Grosse Rat berät am 13. Mai 1884 darüber (TGR 1884, S. 129–131). Die konservative Mehrheit ist der Meinung, es handle sich um eine Petition (welcher der Grosse Rat nicht Folge leisten muss), während die freisinnige Minderheit das Schriftstück für ein Verfassungsrevisionsbegehren hält (das der Grosse Rat dem Volk unterbreiten muss). In der Abstimmung setzen sich die Konservativen mit 45 gegen 15 Stimmen durch. Die Angelegenheit wird am 20. Mai 1884 weiter behandelt. Die Petitionskommission will erst im November Stellung nehmen, obwohl die Opposition den Antrag stellt, dass sie sich in der Maisession dazu äussert. Der Antrag wird mit deutlichem Mehr gegen 15 Stimmen verworfen (TGR 1884, S. 153–155).

Die Petitionskommission legt ihren Bericht am 15. November 1884 vor. Sie stellt fest, dass 10 777 der 11 382 Unterschriften gültig sind und dass 605 Unterschriften ungültig sind. Die Kommission vertritt die Auffassung, es handle sich um ein Revisionsbegehren, das dem Staatsrat überwiesen werden muss, damit dieser die notwendigen Massnahmen zur Organisation einer Volksabstimmung trifft. Der Grosse Rat schliesst sich dieser Auffassung ohne Gegenstimme an (TGR 1884, S. 194–196).

Die Abstimmung ist für den 27. Januar 1885 vorgesehen. Sie betrifft Artikel 76 der Staatsverfassung und sieht die allfällige Volkswahl der Ammänner vor. Der Abstimmungskampf in der Presse ist relativ hitzig. Der «Confédéré» vom 9. Januar prangert die Taktik der Konservativen an, die sich für Stimmenthaltung einsetzen und es «nicht wagen, eine so demokratische Frage offen zu bekämpfen.» Der «Confédéré» ruft mehrmals dazu auf, ein Ja in die Urne zu legen, und bestreitet die verfassungsmässige Notwendigkeit der Mehrheit der eingeschriebenen Aktivbürger. Die «Liberté» ruft zur Stimmenthaltung auf, die «einem Nein gleichkommt.» Das konservative Organ droht sogar der Opposition, sie werde «verschämt das Stimmlokal betreten, durch eine Menge hindurch, die sie bereits kennt und die sie nachher noch besser kennen wird.»

Bei der Abstimmung gehen ein Drittel der Stimmberechtigten (9398 der 27 497 eingeschriebenen Aktivbürger), Freisinnige und Liberal-Konservative, an die Urne und heissen die Verfassungsänderung mit einer überwältigenden Mehrheit gut: 8118 Ja, 1075 Nein und 205 leere oder nichtige Stimmzettel. Die Revision kommt aber trotzdem nicht zustande, da das absolute Mehr der eingeschriebenen Aktivbürger, d.h. 13 748 Stimmen, verfehlt wird. Die Opposition ficht die Auslegung des Ergebnisses an der Sitzung des Grossen Rates vom 25. Februar 1885 an (TGR 1885, S. 10–13), doch sie wird mit deutlichem Mehr gegen 18 Stimmen geschlagen. Sie prangert den

Druck an, der auf die Stimmenden ausgeübt wurde, die «auf dem Weg zur Urne durch Menschen Spiessruten laufen mussten, die sich über sie lustig machten, sie verhöhnten und sie einzuschüchtern versuchten.»

## 3. Der Revisionsversuch von 1891-1894

Sechs Jahre später hat sich die Situation gewandelt. Die Meinungen haben sich geändert, in den Kantonen werden die Volksrechte ausgebaut, und die freisinnige Opposition wird ungeduldig. Die eidgenössischen Wahlen vom Oktober 1890 dienen als Auslöser der Unzufriedenheit. Es kommt zu ernsthaften Zwischenfällen in Murten und Freiburg, so dass die Regierung glaubt, dahinter stehe ein «Komplott» der Opposition, die sie stürzen wolle. Eine bessere Erklärung sind aber die wirtschaftliche und soziale Krise sowie die Entrüstung vieler angesichts der Mauseheleien der Konservativen bei den Wahlen.

Edouard Biemann, der Führer der freisinnigen Opposition, reicht eine Motion ein, mit der er die Totalrevision der Staatsverfassung fordert. In seinem Vorstoss vom 27. Februar 1891 äussert er den Wunsch, dass das freiburgische Grundgesetz mit der Bundesverfassung von 1874 und den neuen Bedürfnissen der Zeit in Einklang gebracht wird (TGR 1891, S. 43–44). Biemann begründet seinen Vorstoss am 3. März 1891 und präzisiert ihn. Er fordert eine Änderung der Wahlkreise, die Verringerung der Zahl der Grossräte, der Staatsräte und der Kantonsrichter, die Wahl der Ammänner durch die Gemeindeversammlungen und die Einführung der absoluten Mehrheit der Stimmenden anstatt der eingeschriebenen Stimmberechtigten bei der Grundsatzabstimmung über eine Verfassungsänderung. Er befürwortet die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums. Seine Vorschläge führen im Grossen Rat zu heftigen Auseinandersetzungen (TGR 1891, S. 58–65). Die Vertreter der Regierung und die konservativen Grossräte erklären sich mit einigen notwendigen Teilrevisionen einverstanden, wollen sich aber Biemanns Forderung nach einer Totalrevision nicht anschliessen. Biemann will den Antagonismus zwischen der Mehrheit und der Minderheit im Parlament aufheben, während der Konservative Paul Aeby festhält: «Alle geben zu, dass man etwas unternehmen muss, doch muss man nicht alles auf den Kopf stellen.» Grossrat Paul Aeby schlägt schliesslich vor, die Motion Biemann dahingehend zu ändern, dass es sich nicht mehr um eine Totalrevision, sondern nur um eine Teilrevision handelt, die der Staatsrat insbesondere im Hinblick auf die Bestimmungen über die Verfassungsrevision prüfen würde. Der Vorschlag setzt sich bei der Abstimmung mit einer deutlichen Mehrheit gegen 7 Stimmen durch.

Der Staatsrat unterbreitet seinen Bericht in der Maisession 1891 (TGR 1891, S. 76–77). Er erklärt sich mit der Revision von 5 Verfassungsartikeln einverstanden. Die Kommission des Grossen Rates legt ihren Bericht in der Maisession 1892 vor (TGR 1892, S. 90–91). Die Debatte findet am 17. März 1892 statt (TGR 1892, S. 12–29). Nach langen Diskussionen verwirft der Grosse Rat einige Ideen, die den Freisinnigen am Herzen liegen: die Verankerung des Wahlmodus der Ammännerwahlen in der Verfassung (12 Ja, 63 Nein) und die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (18 Ja, 54 Nein).

Das Volk stimmt am 23. Oktober 1892 grundsätzlich über 3 Teilrevisionen ab. Die erste betrifft die Verringerung der Zahl der Mitglieder des Kantonsgerichts (Art. 60 und 72). Die zweite bezieht sich auf die Verankerung aller Bestimmungen über die politischen Organe der Gebietskörperschaften, einschliesslich der Wahl der Ammänner, im

Gemeindegesetz (Art. 76 und 77). Die dritte Änderung betrifft die Verfassungsrevision: Die Mehrheit der Stimmdenden (d.h. nicht mehr die Mehrheit der eingeschriebenen Stimmberechtigten) würde bei der Grundsatzabstimmung über eine Revision genügen (Art. 79).

Die Freisinnigen rufen im «Confédéré» vom 9., 12., 16., 19. und 23. Oktober 1892 dazu auf, Ja zu stimmen, auch wenn es sich nur um eine bescheidene Revision handle. Die «Liberté» vom 14. Oktober empfiehlt ebenfalls, die «guten und sinnvollen Reformen» anzunehmen. Ein Nein würde es den Freisinnigen vor allem ermöglichen, Bundeshilfe zu beantragen, um Reformen durchzusetzen.

Die Grundsatzabstimmung findet am 23. Oktober 1892 statt und stösst auf reges Interesse: 18 144 der 28 330 eingeschriebenen Stimmberechtigten (64 %) gehen an die Urne.

Bei einem absoluten Mehr von 14 166 Stimmen sieht das Abstimmungsergebnis wie folgt aus:

Vorlage	Ja	Nein	Leer, ungültig	Ergebnis
Erste Änderung (Art. 60 und 72)	17 695	279	170	Angenommen
Zweite Änderung (Art. 76 und 77)	17 370	513	261	Angenommen
Dritte Änderung (Art. 79)	17 566	308	270	Angenommen

Der Grosse Rat verfasst dann im Mai und im November 1893 die Entwürfe für die Verfassungsartikel (TGR 1893, S. 5-6, 21-23, 43, 117, 139, 161-162). Am 14. Januar 1894 stimmt das Volk über diese Artikel ab. Es geht um folgende Bestimmungen:

1. Das Kantonsgericht setzt sich aus 7 Richtern und 14 Ersatzmännern zusammen, die ein jeder besonders auf 8 Jahre vom Grossen Rat ernannt werden (Art. 60).
2. Von keinem Gericht kann ein gültiges Urteil ausgesprochen werden, wenn es nicht vollständig versammelt ist, mit Ausnahme des Kantonsgerichts, wo die Anwesenheit von 5 Richtern genügt (Art. 72).
3. Das Gesetz ordnet alles, was die politische Einrichtung und die Verwaltung der Gemeinden betrifft (Art. 76).
4. Der Staat hat die Oberaufsicht über die Gemeinden, aber diesen steht unter dieser Oberaufsicht die unbeschränkte Verwaltung ihres Vermögens zu (Art. 77).
5. Eine Total- oder Teilrevision findet statt, wenn sich die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten grundsätzlich dafür ausspricht (Art. 79).

Das Volk entscheidet folgendermassen: von 27 830 eingeschriebenen Stimmberechtigten begeben sich 13 584 (49 %) an die Urnen und stimmen mit deutlicher Mehrheit für die Revisionsvorlagen:

	Ja	Nein	Leer, ungültig	Ergebnis
Erste Änderung (Art. 60)				
Zweite Änderung (Art. 72)	12 304	1 064	216	Angenommen
Dritte Änderung (Art. 76)				
Vierte Änderung (Art. 77)	11 577	1 678	329	Angenommen

Fünfte Änderung

(Art. 79) 11 931 1 304 349 Angenommen

So wird 1894 eine der wichtigsten Teilrevisionen vollendet: das Verfahren zur (Teil- oder Total-)Revision wird vereinfacht, aber vor 1921 wird sich nichts ändern!

#### 4. Der Versuch einer Totalrevision 1897

51 Bürger, die der freisinnigen Opposition angehören, reichen eine Initiative für eine Totalrevision der Verfassung ein. Das Begehren wird am 11. Februar 1897 im Amtsblatt des Kantons veröffentlicht. Nach der gesetzlichen Frist von 90 Tagen lässt der Staatsrat die eingereichten Unterschriften nachprüfen: 5477 von 5748 sind gültig. Es wird festgestellt, dass die Zahl von 6000 Unterschriften nicht erreicht wurde und dass man die Initiative nicht weiter behandeln kann.

#### 5. Ruhe vor dem Sturm in Verfassungsangelegenheiten

Wenn auch kein weiterer Entwurf für eine Verfassungsreform mehr vorgelegt wird, wäre es doch falsch zu glauben, dass das politische Leben zum Stillstand gekommen sei. Die konservative Partei wird von einer Reihe zweifelhafter Affären erschüttert: der Skandal um die Staatsbank, die Affäre der steirischen Wälder, die Affäre Pictet, katastrophale Verwaltung der regionalen Eisenbahnen. Wenn es auch der freisinnigen Opposition nicht gelingt, das dynamische Regime von Georges Python von der Macht zu verdrängen, erscheint es doch klar, dass diese Staatsaffären ihre Ursache letztlich in der fehlenden Aufsicht über den Regierungsapparat haben. Georges Python entschuldigt sich vor dem Grossen Rat. Seine persönliche Ehre wird dadurch gerettet und er verbleibt im Staatsrat, aber seine Macht verblasst angesichts des aufgehenden Sterns von Jean-Marie Musy.

Die Frage der «gemeinsamen Machtausübung» stellt sich: Abgesehen von der Episode Weissenbach im Staatsrat (1906-1909) ist die freisinnige Opposition von den wichtigen Schaltstellen im Staat ausgeschlossen. Eine erste provisorische Lösung des Problems wird 1916 bei den Grossratswahlen gefunden: Die Konservativen und die Freisinnigen praktizieren einen faktischen Proporz, indem sie gemeinsame Listen aufstellen.

Viele Fragen bleiben offen: Wie soll man auf das Begehren nach Ausdehnung der Volksrechte reagieren? Wie soll man gemeinsam die Macht ausüben, wenn der Krieg einmal beendet ist? Wie soll man sich angesichts des Aufstiegs des Sozialismus verhalten?

#### B. 1917-1972: ein halbes Jahrhundert Demokratisierung

##### 1. Die Revision von 1917-1921

Der Weltkrieg lässt in Form seiner Opfer, die er allen Bürgerinnen und Bürgern abverlangte, den Rückstand der Freiburger Verfassung und die Notwendigkeit, dem Volk, das sich während dieser Prüfung bewährt hatte, Vertrauen entgegenzubringen, um so deutlicher zutage treten. Die Russische Revolution, aber auch die Umstürze in Deutschland und in Österreich-Ungarn erschüttern die soziale Ordnung. In der Schweiz macht der Generalstreik Angst, obwohl seine Forderungen in ihrer Mehrheit berechtigt und moderat sind, und ein Teil der Bevölkerung fürchtet die «Partei der Unordnung». Ziemlich rasch kehrt aber wieder Ruhe ein, die Forderungen des Oltener

Komitees werden zu einem grossen Teil erfüllt, insbesondere die Wahl des Nationalrats nach dem Proporzverfahren, wobei jeder Kanton einen Wahlkreis bildet. Mit der Erfüllung dieser Forderung, die zuerst von den Konservativen, dann von den Sozialisten gestellt wurde, fällt die freisinnige Vorherrschaft in der Grossen Kammer (60 % der Sitze mit 40 % der Stimmen). Staatsrat Musy, der auch eidgenössischer Parlamentarier war, macht die Angst vor dem Bolschewismus zur Grundlage seiner Politik und erreicht so, dass die Freisinnigen den Konservativen einen zweiten Sitz im Bundesrat zugestehen, und Musy selbst wird 1919 in die Bundesregierung gewählt. In diesem Kontext von Kriegsgreueln, Hoffnung auf Frieden und institutioneller Erneuerung reichen Grossrat Paul Morard und sieben konservative Kollegen am 30. Mai 1917 eine Motion ein (TGR 1917, S. 138), in der sie fordern:

1. Die Volksrechte sollen ausgedehnt werden, insbesondere soll der Staatsrat vom Volk gewählt werden.
2. Ein Grossratsmandat ist unvereinbar mit dem Amt eines Staatsrats.
3. Die Zahl der Staatsräte in der Bundesversammlung soll beschränkt werden.
4. Die Gerichtsorganisation und -verfahren sollen reformiert werden.

Wenn einige seiner Anträge auch sehr genau sind, ist nicht ganz klar, welche «Volksrechte» Paul Morard in der Verfassung verankern will. Der Grosse Rat diskutiert diese Motion am 27. November 1917 (TGR 1917, S. 447 bis 459). Paul Morard verteidigt seine Ideen wie folgt: Seiner Meinung nach müssen «die Fassaden unserer Institutionen erneuert werden, ihre Substanz muss jedoch erhalten bleiben.» Er hebt hervor, dass die Freiburger Stimmbürger oft auf eidgenössischer Ebene abstimmen können, während sie in kantonalen Angelegenheiten lediglich die Rolle von passiven Subjekten spielen. Im Grossen Rat findet sich leicht eine Mehrheit für die Überweisung dieser Motion an den Staatsrat, der im übrigen ihre Erheblichkeit beantragt.

Die Verfassungsrevision kommt ein Jahr später wieder aufs Tapet, am 10. November 1918. An diesem Datum reichen 29 Grossräte unter der Führung von Emile Grand eine Motion ein, mit der sie eine Teilrevision der Verfassung verlangen (TGR 1918, S. 233–234). Sie wünschen folgende Änderungen:

1. Einführung der Volksrechte mit dem obligatorischen Gesetzesreferendum, der Gesetzesinitiative und dem begrenzten Finanzreferendum.
2. Die Wahl der Grossräte nach einem System des beschränkten Stimmrechts oder nach dem Proporzverfahren, wobei jeder Bezirk einen Wahlkreis bildet.
3. Die obligatorische Amortisierung der öffentlichen Schuld nach einem gesetzlich festgelegten Satz und eine progressive Besteuerung.
4. Die Schaffung und den Ausbau der Sozialwerke (Sozialhilfe, Sozialwohnungen, Lebensversicherung für das Volk, Erhaltung des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens in den Händen der Einheimischen) durch den Staat mit Beiträgen der Gemeinden.
5. Die Aufhebung von mehreren Artikeln, damit die Kantonsverfassung mit der Bundesverfassung übereinstimmt und die beantragten Änderungen berücksichtigt. Festlegung von 3 ordentlichen Grossratssessionen

und Erhöhung der Einwohnerzahl pro Grossrat (1400 anstatt 1200).

Dieser Motion folgt ein anderer Vorstoss, diesmal von liberal-freisinniger Seite. 16 Grossräte reichen auf den Anstoss von Wilhelm Bartsch und Emile Gross hin eine Motion für eine Teilrevision der Verfassung ein (TGR 1919, S. 233-234). Der Vorstoss vom 7. März 1919 sieht folgende Neuerungen vor.

1. Die Ausdehnung der Volksrechte durch die Beseitigung von Hindernissen bei der Ausübung des Verfassungsinitiativrechts (3000 anstelle von 6000 geforderten Unterschriften), durch die Einführung der Gesetzesinitiative (3000 Unterschriften), des fakultativen Gesetzesreferendums (3000 Unterschriften) und durch das fakultative Finanzreferendum für ausserbudgetäre Ausgaben von mehr als 500 000 Franken (3000 Unterschriften oder ein Viertel der Grossräte).
2. Die Volkswahl des Staatsrats.
3. Die Unvereinbarkeit eines Grossratsmandats mit dem Amt des Staatsrats.

Der Grosse Rat diskutiert am 23. Mai 1919 über die Motionen Morard, Grand und Bartsch (TGR 1919, S. 412–424). Bei der Beratung besteht Grand auf dem Punkt, dass es nicht darum gehe, «die geltende Verfassung auf den Kopf zu stellen, sondern sie weiterzuentwickeln.» Seiner Meinung nach ist die Motion Morard grundsätzlich richtig, aber geht im Bereich der Volksrechte zuwenig weit. Bartsch meint, dass «unser Kanton derjenige ist, in dem das Stimmvolk am wenigsten Einfluss auf die Ausarbeitung, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen hat.» Er hat den Weg der Teilrevision deshalb gewählt, weil eine Totalrevision zuviel Zeit in Anspruch nähme und die Sache dringend ist. Die grosse Mehrheit der Redner und des Staatsrats sind für diese Motionen und diese werden einstimmig erheblich erklärt. Eine parlamentarische Kommission mit 15 Mitgliedern hat den Auftrag, die drei Texte zu studieren und Dekretentwürfe über die Fragen, die dem Volk vorgelegt werden sollen, auszuarbeiten.

Am 26. Dezember 1919 tritt der Grosse Rat zu einer ausserordentlichen Session zusammen (TGR 1919, S. 788 bis 800). Die Kommission legt dem Parlament ihre Anträge vor. Sie nimmt die Ideen der Verfasser der Motion mit Änderungen an. Für die Initiative und das Referendum beantragt sie, die Unterschriftenzahl von 3000 auf 4000 zu erhöhen, das ist 1/7,5 der eingeschriebenen Stimmbürger; sie lehnt die Zahl von 6000 Unterschriften ab, diese Zahl bleibt der Änderung der Kantonsverfassung vorbehalten. Zur Verringerung der Zahl der Grossräte beantragt die Kommission, einen Grossrat auf 1500 Einwohner zu wählen. Der Grosse Rat zählt nach den Wahlen von 1919 115 Mitglieder (1 auf 1200 Einwohner), würde man nur pro 1400 Einwohner einen Grossrat wählen, so käme man auf die Zahl von 99 oder 100 Parlamentariern, während die Legislative nach dem Antrag der Kommission aus 93 Mitgliedern bestehen würde. Die Kommission ist dagegen, nur einen Grossrat pro 2000 Einwohner zu wählen, das ergäbe ein Miniparlament mit 70 Mitgliedern. Sie lehnt auch die fixe Anzahl von 100 Grossräten ab. Die Grossräte sollen nach dem Willen der Kommission nach dem Proporzverfahren gewählt werden. Nach diesem Verfahren hätte sich der Grosse Rat mit seinen 93 Mitgliedern wie folgt zusammengesetzt, wenn man die Ergebnisse der Nationalratswahlen von 1919 als Grundlage nimmt: 66 Konservative, 22 Freisinnige, 5 Sozialdemokraten. Die

Kommission lehnt die Stimmenkumulation und das beschränkte Stimmrecht ab. Sie ist dagegen, die Amortisierung der öffentlichen Schuld, die progressive Besteuerung und die Schaffung von Sozialwerken in der Verfassung zu verankern. Die für eine Verfassungsänderung nötige Unterschriftenzahl belässt sie bei 6000. Der Grosse Rat stimmt für Eintreten und verschiebt die Detailberatung auf eine spätere Sitzung.

Diese Session dauert vom 26. bis zum 28. Januar 1920 (TGR 1920, S. 1-7, 9-19, 27-29). Die Beratungen konzentrieren sich auf einige strittige Punkte. Der erste Punkt betrifft die Anzahl, die nötig ist, damit ein Gesetzesreferendum oder eine Gesetzesinitiative zustande kommt. Der Antrag der Kommission (4000) unterliegt demjenigen von Montenach (6000) mit 30 zu 25 Stimmen, aber 45 Grossräte waren abwesend! Der zweite Punkt betrifft das Finanzreferendum, das von den Konservativen bekämpft und mit 29 zu 16 Stimmen abgelehnt wird. Einen dritten strittigen Punkt bildet die Volkswahl des Staatsrats. Die Grossräte Montenach und Delatena sind dagegen, ihr Antrag erhält jedoch nur eine geringe Zahl Stimmen. Der vierte Punkt betrifft das Verfahren für die Wahl des Staatsrats: Grossrat Glasson versucht, die Wahl nach dem Proporzverfahren einzuführen, aber bleibt in der Minderheit. Fünftens und letztens geht es um die Frage, pro wie viele Einwohner ein Grossrat gewählt werden soll: die Kommission ist für die Zahl von 1500, da der Saal zu klein ist für 115 Grossräte, aber gross genug für 93; der Grosse Rat zieht es mit 35 gegen 26 Stimmen vor, bei der Zahl von 1200 Einwohnern pro Grossrat zu bleiben.

In der zweiten Lesung kommen einige Fragen für ein Rückzugsgefecht wieder aufs Tapet. Die Kommission beantragt für das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative oder eines Gesetzesreferendums die Zahl von 5000 Unterschriften; ihrem Antrag folgen 25 Grossräte gegen 34, die sich für die Zahl von 6000 Unterschriften aussprechen. Grossrat Delatena bekämpft die Volkswahl des Staatsrats und erhält die Gefolgschaft von 16 Grossräten gegen 33, die dafür sind, dass das Stimmvolk die Regierung wählt.

Die Volksabstimmung wird auf den 18. April 1920 angesetzt: Das Stimmvolk muss sich zu den vorgesehenen Änderungen äussern, indem es über die folgenden 8 Punkte abstimmt:

1. Einführung der Gesetzesinitiative;
2. Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums;
3. Volkswahl des Staatsrats;
4. Einführung des Proporzverfahrens für die Grossratswahlen;
5. Festlegung von 3 (anstatt 2) jährlichen Grossratssessionen;
6. Unvereinbarkeit eines Grossratsmandats mit dem Amt des Staatsrats;
7. Höchstens 3 Staatsräte in der Bundesversammlung;
8. Regelung der Gerichtsorganisation in einem Spezialgesetz anstatt wie bisher in der Kantonsverfassung.

Obwohl sich die Konservativen und die Freisinnigen grundsätzlich einig sind, wird der Abstimmungskampf heftig geführt. Einige Konservative aus dem Greyerbezirk, die eine Gruppe um die Zeitung «Le Fribourgeois» bilden, bekämpfen die Volkswahl des Staatsrats. Die freisinnige Zeitung «L'Indépendant» empfiehlt ihren Lesern ein achtfaches Ja (9. und 13. April), gleichzeitig verurteilt

sie die Machenschaften gewisser Konservativer, die dem «Fribourgeois» nahe stehen (7. April). «La Liberté» zeigt sich von der pädagogischen Seite, indem sie die Geschichte dieser Revision und die Motionen der konservativen Grossräte (Morard, Grand und Mitunterzeichner) erklärt. Nach diesem Artikel vom 7. April appelliert die Zeitung am 12. April an den gesunden Menschenverstand der Stimmberechtigten und veröffentlicht die Wahlempfehlungen des kantonalen Ausschusses der Konservativen: achtmal Ja. Schliesslich erlässt die «Liberté» in ihrer Ausgabe vom 17. April einen letzten Aufruf: «Konservative Wähler, befolgt die Empfehlungen Eurer Partei.»

Am Abend des 17. April 1920 steht fest, dass sich von den 33 102 eingeschriebenen Stimmberechtigten deren 18 803 an die Urnen begeben und wie folgt gestimmt haben:

	Leer und ungültig	Ja	Nein
1. Gesetzesinitiative	179	17 072	832
2. Gesetzesreferendum	158	17 049	876
3. Volkswahl des Staatsrats	224	13 657	4 202
4. Proporz bei der Wahl des Grossen Rates	198	16 275	1 610
5. Drei jährliche Grossratssessionen	184	15 278	2 621
6. Unvereinbarkeit Grosser Rat – Staatsrat	169	16 803	1 111
7. Höchstens 3 Staatsräte in der Bundesversammlung	164	16 870	1 049
8. Gerichtsorganisation in einem Gesetz	278	16 508	1 297

Man stellt in allen Punkten grosse Ja-Mehrheiten fest; eine Ausnahme bildet die Frage der Volkswahl des Staatsrats, wo das Verhältnis von Ja zu Nein nur 3 zu 1 beträgt. Die meisten Neinstimmen kommen aus dem Saanebezirk (3226 Ja, 1395 Nein), aus dem Greyerbezirk (2256 Ja, 963 Nein) und dem Glanebezirk (1062 Ja, 783 Nein); das knappste Resultat erzielte diese Vorlage jedoch im Vivisbachbezirk (583 Ja, 329 Nein).

Der Grosse Rat muss nun die Gesetzartikel zu diesen grundsätzlichen Entscheiden der Stimmbürger formulieren. Er berät darüber am 7. Mai (TGR 1920, S. 71–80) und am 13. November 1920 (TGR 1920, S. 186–188). Bei den Beratungen am 7. Mai 1920 sind sich die Grossräte bewusst, dass sie schnell vorwärts machen müssen, wenn die beschlossenen Änderungen bei den Wahlen 1921 erstmals angewendet werden sollen: Zahlreiche Gesetze müssen in der Folge dieser Teilrevision geändert oder geschaffen werden und die Stimmbürger haben darüber zu befinden. Die Grossräte diskutieren lange darüber, ob nun das Majorzverfahren bei der Wahl des Staatsrats in der Verfassung verankert werden müsse oder nicht: mit 48 gegen 17 Stimmen entscheiden sie sich dafür. Die zweite Beratung am 13. November 1920 gibt weniger Anlass zu Diskussionen: Ein letzter Versuch festzulegen, dass ein Grossrat pro 1500 Einwohner anstatt pro 1200 gewählt wird, scheidet mit 36 gegen 19 Stimmen.

Die Stimmbürger werden aufgerufen, am 30. Januar 1921 über die Revision von 22 Artikeln der Verfassung abzustimmen. Die Änderungen der Verfassung werden in 8 Fragen zusammengefasst. Die Hälfte der Stimmberechtigten (16 978 von 33 888 oder 50,1 %) begeben sich an die Urnen und nehmen die Teilrevision mit massiver Mehrheit an:

	Leer und ungültig	Ja	Nein
1. Gesetzesreferendum (Art. 28 <sup>bis</sup> )	260	16 040	678
2. Gesetzesinitiative (Art. 28 <sup>ter</sup> )	246	16 038	694
3. Form und Fristen bei den Volksrechten (Art. 28 und 45)	275	15 969	734
4. Proporz bei der Wahl des GR (Art. 36, 38, 40)	280	15 796	902
5. Drei jährliche Grossrassessionen (Art. 42)	302	15 602	1 074
6. Volkswahl des Staatsrates (Art. 29, 49)	255	15 683	1 040
7. Unvereinbarkeiten mit dem Amt des SR (Art. 50)	253	15 986	769
8. Gerichtsorganisation in einem Gesetz (Art. 59, 63-75)	288	15 916	774

Diese zweite Abstimmung ergibt für die verschiedenen Teilrevisionen sehr positive Ergebnisse: die Jastimmen machen 91,8 % und 94,7 % aus. So geht diese bedeutende Phase der Verfassungsrevision zu Ende. Gewisse Probleme wurden aber nicht geregelt: Das Volk kann die Ausgaben nicht einmal mit einem fakultativen Finanzreferendum kontrollieren, und es kann von seinen neuen Rechten nur sehr schwer Gebrauch machen. Das Verfahren für die Unterschriftensammlung ist äusserst kompliziert und der Proporz im Grossen Rat wird durch eine Sperrklausel von 15 % relativiert. Es ist verständlich, dass die Opposition das Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte zur Zielscheibe ihrer Angriffe macht, denn sie hat den Eindruck, dass das, was ihr mit einer Hand gegeben wurde, von der anderen wieder genommen wurde.

**2. Die Revision von 1943-1948: ein Hindernislauf**

Am 9. Juli 1943 verfassen 57 liberal-freisinnige Bürger einen Antrag für eine Teilrevision der Kantonsverfassung. Sie wünschen, dass ein Artikel mit folgendem Wortlaut hinzugefügt wird: «Jedes Gesetz oder Dekret, das eine ausserordentliche Ausgabe von mehr als 500 000 Franken zur Folge hat, muss der Volksabstimmung unterbreitet werden, wenn dies von mindestens einem Viertel der Grossräte oder von 6000 Bürgern verlangt wird.» Die 57 Bürger reichen das Initiativbegehren am 17. Juli 1943 bei der Staatskanzlei ein. Der Staatsrat fasst am 23. Juli 1943 einen Beschluss: die Unterschriften dürfen zwischen dem 15. September und dem 13. Dezember 1943 gesammelt werden.

Am 4. Mai 1944 erstellt die Validierungskommission des Grossen Rates ihren Bericht (TGR 1944, S. 90–95). Sie stellt fest, dass die Initiative 6748 Unterschriften auf sich vereinen konnte, davon sind 6182 gültig: Die Initiative ist folglich zustande gekommen. Der Grosse Rat ist bereit, die Initiative zu validieren und ernennt eine Kommission mit 9 Mitgliedern, um in der Herbstsession eine Stellungnahme abzugeben.

Am 22. November 1944 (TGR 1944, S. 284-293) untersucht der Grosse Rat grundsätzlich das Finanzreferendum. Der Kommissionsberichtersteller, Joseph Kaelin, stellt fest, dass 11 Kantone und Halbkantone ein obliga-

torisches, 5 ein fakultatives und 9 gar kein Finanzreferendum kennen. Er unterstreicht, dass die Vertreter der Konservativen, der Freisinnigen und der Bauernpartei das fakultative Finanzreferendum grundsätzlich unterstützen. Die Beratungen bestätigen diese Einstimmigkeit in der Kommission, und der Grosse Rat legt das Datum der Volksabstimmung auf den 21. Januar 1945 fest und empfiehlt, Ja zu stimmen.

Am 21. Januar 1945 begeben sich die Stimmberechtigten wenig zahlreich an die Urne: 16 884 von 44 801 eingeschriebenen, das ergibt eine Stimmbeteiligung von 37,7 %. 309 Stimmzettel werden leer eingelegt, 83 sind ungültig. Die Freiburger nehmen das Finanzreferendum mit 10 838 gegen 5654 Stimmen an. Der Grosse Rat validiert das Abstimmungsergebnis am 14. Februar 1945 und beauftragt den Staatsrat, einen entsprechenden Verfassungsartikel zu redigieren (TGR 1945, S. 94–96). Er ernennt am 2. Mai 1945 eine Kommission, die die Arbeit der Regierung überprüfen soll (TGR 1945, S. 126–127). Der Staatsrat liefert seine Arbeit am 19. Oktober 1945 ab. Er beantragt einen folgendermassen verfassten Artikel 28<sup>bis</sup>: «Das gilt auch für jeden Beschluss des Grossen Rates, der eine ausserbudgetäre Ausgabe von mehr als einer Million Franken für denselben Gegenstand zur Folge hat und der nicht von der absoluten Mehrheit des Grossen Rates als dringlich erklärt wurde.» Der Grosse Rat berät diesen Antrag, der vom ursprünglichen Begehren der Initianten von 1943 abweicht, am 27. November 1945 (TGR 1945, S. 326–350). Der Berichtersteller Joseph Kaelin stellt fest, dass eine Minderheit der besonderen Kommission (3 von 9 Mitgliedern) die Zahl von einer Million bekämpft und beantragt, dass das fakultative Finanzreferendum ab 500 000 Franken ergriffen werden kann, zusätzlich will die Minderheit diese Möglichkeit auch einer gewissen Anzahl von Grossräten zugestehen. Nach einer langen Beratung trägt die leicht abgeänderte Version der Regierung mit 63 gegen 30 Stimmen den Sieg davon. Am 28. Mai 1946 (TGR 1946, S. 324-325) nimmt der Grosse Rat in zweiter Lesung die Version der Regierung mit 54 gegen 23 Stimmen an. Die Volksabstimmung wird auf den 7. Juli 1946 angesetzt. Da fällt ein juristischer Donnerschlag: 16 freisinnige Bürger reichen beim Bundesgericht eine öffentlich-rechtliche Beschwerde ein und verlangen, dass die Volksabstimmung verschoben werde. Die Bundesrichter geben diesem Begehren statt, und die Volksabstimmung muss verschoben werden. Am 13. Februar 1947 entscheidet das Bundesgericht über die Beschwerde. Es bestätigt, dass der Kanton Freiburg nur die Referendumsinitiative (die verlangt, dass zuerst über den Grundsatz abgestimmt werden muss) und nicht die ausformulierte Initiative kennt. Es anerkennt auch, dass der vom Grossen Rat verfasste Text nicht allzusehr von den Ideen der Verfasser der Initiative abweichen sollte, lässt aber der Legislative die Möglichkeit, einen eigenen Entwurf für einen Verfassungstext zu beantragen. Es beschliesst schliesslich, dass beide Texte vor das Volk kommen müssen. Der Grosse Rat beschliesst am 14. November 1947, dass beide Versionen des Finanzreferendums (bei 500 000 und bei einer Million Franken) dem Volk unterbreitet werden (TGR 1947, S. 802-808). Die Volksabstimmung wird auf den 14. März 1948 angesetzt. Die Kampagne ist ziemlich heftig. In der «Liberté» unterstützt Pierre Barras den Entwurf des Grossen Rates (1 Million) und geisselt die «freisinnigen Doppelgesichter»; er spricht von einer «kleinlichen Obstruktionspolitik» und geht sogar so weit, die politischen Gegner als «Handvoll von Bauernführern» und «Klüngel von Politikastern» zu bezeichnen. Der

«Indépendant» prangert die «konservativen Lügenmärchen» an und spricht von einem «bevormundeten Staatswesen». Die Freisinnigen bekommen von den Sozialdemokraten und von der Bauernpartei Unterstützung, aber wird das ausreichen, um die Festung der konservativen Mehrheit zu erschüttern?

Das Stimmvolk begibt sich am 14. März 1948 an die Urnen. Die Stimmbeteiligung ist höher als 1945: 24 177 von 45 624 eingeschriebenen Stimmberechtigten kommen ihrer Bürgerpflicht nach, das ergibt eine Stimmbeteiligung von 53 %. Die Resultate lauten wie folgt :

Leer und ungültig	Projekt des Grossen Rates (1 Million Franken)		Projekt der Initianten (500 000 Franken)	
	Ja	Nein	Ja	Nein
1 193	8 575	14 000	12 450	10 131

Das Ergebnis ist für die Konservativen eine vernichtende Niederlage; sie wurden von einem Teil ihrer Wähler zugunsten der Ausdehnung der Volksrechte im Stich gelassen. Der «Indépendant» vom 18. März 1948 spricht von «einer schrecklichen Widerlegung» unserer «sogenannten grossen konservativen Propheten». Die «Liberté» hüllt sich vorsichtshalber in Schweigen und begnügt sich mit der Feststellung, dass einzig der Sensebezirk die konservativen Parolen befolgt habe.

### 3. Die Revision von 1947-1950: der zweigeteilte Saanebezirk

Die Grossratswahlen von 1946 haben eine seltsame Sitzverteilung zwischen der Hauptstadt und den anderen Gemeinden gebracht. In der Stadt Freiburg wählen 8041 Bürger und in den restlichen Gemeinden 5544, das ergibt ein Verhältnis von 59 % für die Stadt gegen 41 % der restlichen Gemeinden im Bezirk. Die abgegebenen Stimmen verteilen sich wie folgt : 234 650 (59 %) in Freiburg und 163 628 (41 %) für die Landgemeinden. Die Sache sieht anders aus, wenn man die Anzahl der Gewählten anschaut : 31 «Städter» (82 %) und 7 aus der Landschaft (18 %).

Der freisinnige Grossrat Henri Bardy und sein konservativer Kollege Séverin Bays reichen beide je eine Motion ein, mit der sie fordern, dass im Saanebezirk zwei Wahlkreise geschaffen werden: Die Zähringerstadt soll vom Rest des Bezirks abgetrennt werden. Die Motionen werden am 4. Februar 1947 (Motion Bardy) und am 6. Februar 1947 (Motion Bays) eingereicht. Sie werden am 9. September 1947 begründet (TGR 1947, S. 518 bis 523). Die Beratung über die Überweisung dieser Motionen findet am selben Tag statt (TGR 1947, S. 527-531). Die Regierung ist für eine Überweisung, wobei sie feststellt, dass kein Manöver der Stadt gegen die Landschaft stattgefunden hat: Die Wählenden der Stadt haben panschiert und die Kandidaten aus der Stadt auf den Listen gelassen, während die Wählenden auf dem Land die Kandidaten ihrer Region gestrichen haben. Trotz einiger Vorbehalte der Sozialdemokraten werden die Motionen nicht bekämpft und an den Staatsrat überwiesen.

Der Staatsrat erstattet tags darauf Bericht (TGR 1947, S. 547-552) und spricht sich für eine Verfassungsrevision aus. Der Grosse Rat gibt gegen den Widerstand der Bauernpartei und der Sozialdemokraten grünes Licht mit einer offensichtlichen Mehrheit gegen 19 Stimmen.

Das Volk stimmt am 14. März 1948 ab, am selben Tag wird auch über das Finanzreferendum befunden. 53 % der Stimmberechtigten begeben sich an die Urne und die 24 177 eingeworfenen Stimmzettel zeigen folgendes

Resultat: 756 leer und ungültig, 19 295 Ja und 4126 Nein. Der Grosse Rat verfasst ohne Beratung eine Änderung des Artikels 22 der Kantonsverfassung (TGR 1948, S. 449-451, und 1949, S. 486).

Das Volk muss über diese Änderung am 5. März 1950 abstimmen. Die Beteiligung ist äusserst hoch: 76 % der Stimmberechtigten nehmen ihre bürgerlichen Rechte wahr. Die 34 280 Stimmzettel zeigen folgendes Resultat: 983 leer, 72 ungültig, 24 749 Ja und 9016 Nein.

### 4. Die anderen Revisionsversuche

Am 4. Februar 1947 reichen Grossrat Bardy und 11 freisinnige Mitunterzeichner eine Motion ein. Sie verlangen, dass der Artikel 37 der Verfassung geändert wird: Die Anzahl Einwohner pro Grossrat soll von 1200 auf 1500 erhöht werden (TGR 1947, S. 41-42). Grossrat Armand Droz reicht am 6. Mai 1947 im Namen der unabhängigen freisinnigen Fraktion eine Motion ein, mit der er verlangt, dass der Artikel 49 Abs. 2 der Verfassung geändert wird: Der Verfasser der Motion beantragt die Wahl des Staatsrats nach dem Proporzverfahren. (TGR 1947, S. 308). Die beiden Motionen werden am 9. September 1947 begründet (TGR 1947, S. 518-531). Grossrat Bardy meint, dass der Grosse Rat zu viele Mitglieder (127) hat und dass er wirksamer, schneller und billiger arbeiten würde, wenn die Anzahl der Grossräte auf 104 reduziert würde. Grossrat Droz will die Sitzverteilung im Staatsrat an diejenige im Grossen Rat angleichen, sie soll in beiden Fällen nach dem Proporzverfahren stattfinden. Die Motionen werden nicht bekämpft und werden der Regierung überwiesen.

Die Regierung antwortet am 14. Mai 1948, und der Grosse Rat muss entscheiden, welche Folge er diesen Motionen geben will. Die Motion Droz scheitert (TGR 1948, S. 241-244). Die Motion Bardy wird zur weiteren Prüfung angenommen. Der Staatsrat spricht sich am 17. Mai 1949 gegen eine Verringerung der Anzahl Grossräte aus (TGR 1949, S. 458-461).

### 5. Die Teilrevisionen 1950-1954

Am 14. November 1950 reicht der sozialdemokratische Grossrat Challamel eine Motion ein, mit der er «die politische Gleichberechtigung der Freiburger Frauen» fordert (TGR 1950, S. 748). Er begründet seine Motion am 28. November 1950 (TGR 1950, S. 906-911). Seine Argumentation stützt sich vor allem auf die aktive Rolle, die die Frauen 1939-1945 in Familie, Wirtschaft und Landesverteidigung gespielt haben; er zitiert Papst Pius XII.: «Die Frauen haben die Pflicht, ins öffentliche Leben einzutreten.»

Der Staatsrat antwortet mit der Botschaft vom 17.-24. April 1951 (TGR 1951, S. 600-603). Er beantragt drei Teilrevisionen der Verfassung, von denen die erste teilweise der Motion Challamel entsprechen soll. Die beabsichtigten Revisionen sind:

- Der Artikel 32 Abs. 2 soll dahingehend geändert werden, dass die Frauen Zutritt zu gewissen Funktionen im Bereich der Rechtsprechung, der Exekutive und der Verwaltung erhalten (der Staatsrat denkt insbesondere an die Jugendstrafkammer).
- Der Artikel 32 Abs. 1 soll an die Bundesverfassung (Art. 43 Abs. 4 und 5) angepasst werden, so dass Schweizer Bürger, die seit mehr als 3 Monaten im Kanton wohnen, wählbar sind.
- Der Artikel 26 Bst. e soll geändert werden: Die Bestimmung, dass Armenengössige, die im Jahr vor



einer Volksabstimmung finanzielle Unterstützung erhalten haben, ihrer bürgerlichen Rechte beraubt werden, soll aufgehoben werden.

Die Grundsatzabstimmung über diese 3 Änderungen findet am 20. April 1952 statt. Nach einer flauen Kampagne bleiben die Freiburger in grosser Zahl den Urnen fern: nur 13 087 Stimmbürger von 45 828 eingeschriebenen nehmen ihre Pflicht wahr, das gibt eine Stimmbeteiligung von 28,5 %. Die Resultate lauten wie folgt:

	Leer, ungültig	Ja	Nein
Wählbarkeit von Schweizer Bürgern	493	7 991	4 603
Zutritt der Frauen zu bestimmten Funktionen	599	4 964	7 524
Bürgerliche Rechte der Armengemässigen	870	6 487	5 730

Nach dieser Volksabstimmung verfassen die Behörden die notwendigen Änderungen der Artikel 32 Abs. 1 und 26 Bst. e. Das Volk wird am 21. Februar 1954 an die Urnen gerufen und zeigt diesmal ein grösseres Interesse für den Urnengang : 27 151 von 45 480 eingeschriebenen Stimmberechtigten stimmen ab, das sind 59,7 %. Die Zustimmung von 1952 zu den zwei Änderungen wird bekräftigt:

	Ja	Nein
Wählbarkeit von Schweizer Bürgern	17 411	6 923
Stimmrecht der Armengemässigen	13 600	7 084

**6. Die Revisionsversuche von 1951 bis 1968**

Am 16. Mai 1950 reicht der freisinnige Grossrat Droz eine Motion ein über die Volkswahl der Ständeräte (TGR 1951, S. 258). Er begründet sie am 7. Februar 1951, indem er unterstreicht, dass Freiburg, zusammen mit Bern, Neuenburg und St. Gallen, einer der letzten Kantone ist, in denen die Ständeräte nicht vom Volk gewählt werden (TGR 1951, S. 88-89). Der Staatsrat antwortet am 13. Juli 1951 (TGR 1951, S. 687-689). Er lehnt die Motion ab und stützt sich auf die Tradition: Die Ständeräte vertreten den Staat, sie müssen deshalb vom höchsten Staatsorgan gewählt werden. Der Verfasser der Motion teilt diese Meinung nicht, er unterliegt aber in der Abstimmung über die Erheblicherklärung seines Textes: 37 Stimmen dafür gegen 68 dagegen.

Viel heikler ist die Volksinitiative, die 1953 von der Freisinnig-Demokratischen Partei lanciert wurde: Es geht nicht mehr darum, die Ideen eines Grossrates gutzuheissen oder abzulehnen, sondern darum, eine Initiative zu prüfen, die mehr als 9000 Unterschriften auf sich vereinigt hat. Was ist passiert? Am 29. Januar 1953 reichen 35 Stimmbürger ein Initiativbegehren für eine Teilrevision der Verfassung ein. Das Begehren umfasst 7 Punkte:

- a) Verankerung der garantierten geheimen Stimmabgabe in der Verfassung;
- b) Aufhebung der Behinderungen bei der Ausübung des Initiativ- und Referendumsrechts;
- c) Volkswahl der Ständeräte;
- d) Senkung der Sperrklausel für den Einzug in den Grossen Rat auf 10 %;
- e) Unvereinbarkeit der Ämter eines Kantonsrichters und eines Präsidenten eines Bezirksgerichts mit einem Grossratsmandat;

- f) Senkung der Zahl der Staatsräte von 7 auf 5, wobei ein einziger von ihnen Mitglied der Bundesversammlung sein darf;
- g) Einführung einer Verfassungsbestimmung, wonach für jede neue budgetäre Ausgabe und für jede ausserbudgetäre Ausgabe von mehr als 500 000 Franken die Deckung gesichert sein muss.

Der Staatsrat setzt eine Frist von 90 Tagen (vom 27. Februar bis zum 27. Mai 1953), während der die Unterschriften gesammelt werden können, und prüft die 9184 eingereichten Unterschriften, 9167 sind gültig.

Am 25. November berät der Grosse Rat die Gültigkeit der Initiative (TGR 1953, S. 754-768). Zwar beantragt die Validierungskommission die Annahme des Begehrens um Gültigkeit der Initiative, aber der Grosse Rat ist geteilter Meinung. Gewisse Grossräte werfen dem Text vor, eine ausformulierte Initiative zu sein und die Einheit der Materie nicht zu wahren. Schliesslich wird die Frage der Gültigkeit mit 67 gegen 45 Stimmen an eine ausserordentliche Kommission mit 13 Mitgliedern delegiert. Die Kommission legt ihren Bericht am 17. November 1954 vor. Dieser Bericht gibt Anlass zu langen Diskussionen (TGR 1954, S. 718-775). Die Kommission hat ein Rechtsgutachten von Professor Giacometti aus Zürich eingeholt. Dieser kommt zum Schluss, dass die Einheit der Materie nicht gewahrt ist und dass das Initiativbegehren deshalb als ungültig erklärt werden muss. Er äussert einen Vorbehalt, indem er sich auf die freiburgische Praxis von 1873, 1892 und 1920 beruft und zugibt, dass man den Text nach den einzelnen Begehren aufgeteilt dem Volk unterbreiten könnte. Er stellt jedoch fest, dass eine solche Praxisänderung nicht willkürlich wäre. Es entbrennt eine heftige Debatte, bis man in einer Abstimmung darüber befindet, ob das Initiativbegehren für ungültig oder für gültig erklärt werden soll: 74 Grossräte sprechen sich für Ungültigkeit aus, während 43 die Initiative vors Volk bringen wollen. Doch damit ist der Entwurf noch nicht endgültig begraben, das hiesse die Hartnäckigkeit der Freisinnig-Demokratischen Fraktion zu unterschätzen.

Am 19. November 1954 reichen Grossrat Dupraz und 26 Mitunterzeichner eine Motion ein, in der sie grundsätzlich die Anträge für die Verfassungsänderungen der Volksinitiative von 1953 wiederaufnehmen (TGR 1954, S. 825-826). Die Motion wird am 18. Februar 1955 kurz begründet (TGR 1955, S. 291). Der Staatsrat antwortet am 29. Februar 1956 (TGR 1956, S. 126-134). Einige der beantragten Änderungen betreffen eher Gesetzes- als Verfassungsrevisionen. Der Staatsrat beantragt, diese Anträge zur weiteren Prüfung anzunehmen, was der Grosse Rat einstimmig gutheisst. Es geht um folgende Ideen: Das Wahlgesetz wird geändert, um die geheime Stimmabgabe wirksamer zu gestalten, um die Behinderungen bei der Ausübung des Initiativ- und des Referendumsrechts zu beseitigen und um die Sperrklausel für den Einzug in den Grossen Rat zu senken. Daneben soll das Finanzgesetz geändert werden, um die Deckung der neuen Ausgaben zu regeln. Die Neuerungen, die Verfassungsänderungen voraussetzen, erleiden folgendes Schicksal :

- a) Volkswahl der Ständeräte: abgelehnt (35 Ja, 62 Nein);
- b) Unvereinbarkeit der Richterämter mit einem Grossratsmandat: abgelehnt (15 Ja, 64 Nein);
- c) Wahl des Staatsrats nach dem Proporzverfahren: abgelehnt (37 Ja, 61 Nein);

d) höchstens 2 Staatsräte in der Bundesversammlung: abgelehnt (26 Ja, 58 Nein).

Diese vierfache Ablehnung blockiert die Entwicklung der Verfassung bis in die frühen siebziger Jahre.

Einige Grossräte versuchen, Bewegung in die Sache zu bringen. So beantragt Grossrat Sieber, die Grossräte nach einem Verteilschlüssel von einem Grossrat pro 1500 Einwohner zu wählen (TGR 1958, S. 339-340). Diese Motion vom 21. November 1957 wird am 21. Mai 1958 begründet (TGR 1958, S. 339-340). Grossrat Sieber ficht mit folgenden Argumenten: Das beschränkte Platzangebot im Grossratsaal, die möglichen Einsparungen und die Gelegenheit, die Sperrklausel zugunsten des Wahlquotients aufzugeben. Der Staatsrat antwortet am 12. November 1958 mit einer Erklärung (TGR 1958, S. 638-639). Die Regierung lässt durchblicken, dass sie eine Revision des Wahlgesetzes und einen Bericht zu den beantragten Verfassungsänderungen vorbereitet.

Grossrat Cottet benützt das Verfahren zur Änderung des Wahlgesetzes, um mit einer Motion die Einführung des Frauenstimmrechts zu beantragen (TGR 1958, S. 792). Der Staatsrat antwortet am 25. Februar 1959 (TGR 1959, S. 214-216). Er stellt fest, dass das Freiburger Stimmvolk eine eidgenössische Initiative für das Frauenstimmrecht (20. Januar 1959) mit 7985 Ja gegen 18 780 Nein abgelehnt hat. Er will den Volkswillen anerkennen, obwohl er feststellen muss, dass sich die Idee, die Frauen am politischen Leben zu beteiligen, nicht aufhalten lässt. Er nimmt die Motion also zur weiteren Prüfung an.

Die Frage des Frauenstimmrechts wird 1966 in zwei Motionen erneut aufgeworfen. Eine Motion stammt von Grossrat Currat (TGR 1966, S. 195), die andere von Grossrat Michel (TGR 1966, S. 293). Der Staatsrat antwortet am 15. November 1966 (TGR 1966, S. 1033 bis 1035). Er stellt fest, dass sich die Situation zugunsten des Frauenstimmrechts verändert hat, und er will zeigen, dass er den Rechten der Frauen wohlwollend gegenübersteht. Er nimmt die Motion zur weiteren Prüfung an.

Unterdessen entwickeln sich die Ideen zur Demokratisierung des politischen Lebens weiter. Es stellt sich die Frage, wie sie konkret in der Verfassung verankert werden könnten. Der Staatsrat unterbreitet dem Grossen Rat am 20. Januar 1959 einen Entwurf für eine Verfassungsrevision (TGR 1959, S. 35-49). Dieses Dokument enthält Überlegungen zu 9 möglichen Teilrevisionen. 3 von ihnen werden positiv begutachtet:

- a) Die Zahl der Grossräte wird auf 130 festgelegt. Diese Zahl reicht aus für eine ausgewogene Vertretung der Regionen, und so viele Grossräte haben im traditionellen Saal Platz (Art. 37).
- b) Der Beginn der Februarsession wird vom ersten auf den dritten Dienstag im Februar verschoben, damit zwischen der Novembersession und der Februarsession genügend Zeit liegt (Art. 42 Abs. 1).
- c) Der alte Artikel 30 Abs. 2 wird aufgehoben. Er bestimmt, dass die Beamten, die zwangsweise in einer anderen als ihrer Heimatgemeinde wohnen, im Wahlkreis ihrer Heimatgemeinde stimmen können. Dieses Bestimmung entspricht nicht mehr den Umständen und dem Geist der Mitte des 20. Jahrhunderts.

6 weitere Änderungen werden aufgezählt, aber nicht unterstützt:

- a) Die Zahl der Staatsräte in der Bundesversammlung wird auf 2 vermindert. Die Regierung will weiterhin 3

Magistraten nach Bern entsenden können, um die Interessen des Kantons besser zu wahren.

- b) Der Staatsrat wird nach dem Proporzverfahren gewählt. Die Regierung will von einer solchen Änderung nichts wissen.
- c) Die beiden Ständeräte werden vom Volk gewählt. Die Regierung bekämpft diese Lösung im Namen der Tradition, die noch in Bern, St. Gallen und Neuenburg praktiziert wird.
- d) Die Grossrats- und die Staatsratswahlen werden zeitlich verschoben abgehalten, wie dies in Genf geschieht. Der Staatsrat ist gegen eine solche Staffe-lung.
- e) Die Zahl der Staatsräte wird von 7 auf 5 vermindert (wie dies in 9 Kantonen der Fall ist). Der Staatsrat ist mit dieser Verminderung nicht einverstanden, weil es seiner Meinung nach eine Einsparung am falschen Ort wäre und es die Vertretung der Sprachen und Regionen stören würde.
- f) Das Frauenstimmrecht wird eingeführt. Die Regierung will die Resultate der eidgenössischen Volksabstimmung vom 1. Februar 1959 abwarten (Das Resultat ist auf Bundesebene negativ und auf Kantonsebene äusserst negativ).

Der Grosse Rat macht am 25. Februar 1959 nach einer langen Debatte von seinem Verfassungsinitiativrecht Gebrauch (TGR 1959, S. 159-216). Er legt fest, welche Teilrevisionen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Die 3 vom Staatsrat unterstützten Änderungen kommen ohne weiteres durch, bloss die feste Zahl der Grossräte wird diskutiert: Der Grosse Rat schwankt zwischen 130 (77 Stimmen) und 120 (23 Stimmen). Hingegen widersprechen die Grossräte der Regierung, indem sie mit grosser Mehrheit die Zahl der Staatsräte in der Bundesversammlung auf 2 begrenzen. Das Kantonsparlament verwirft die Wahl des Staatsrats nach dem Proporzverfahren (40 Ja gegen 61 Nein), die Volkswahl der Ständeräte (43 Ja gegen 67 Nein) und die Verminderung der Zahl der Regierungsmitglieder von 7 auf 5 (grosse Mehrheit). Das Frauenstimmrecht wird diskutiert, aber man nimmt Kenntnis vom Misserfolg in der eidgenössischen Abstimmung: 7885 Freiburger waren dafür, aber 18 780 dagegen, dass man den Frauen die bürgerlichen Rechte gewährt. Die Optimisten weisen darauf hin, dass 7 Freiburger Gemeinden, unter ihnen auch die Hauptstadt, Ja gesagt haben, ebenso wie die Kantone Waadt, Neuenburg und Genf.

Natürlich sind die freisinnige und sozialdemokratische Opposition zusammen mit den Vertretern der Bauernpartei von den Resultaten der Beratungen enttäuscht, die konservativ-christlichsozialen Grossräte halten zusammen, um die Stellung ihrer Partei im Staatsrat und im Ständerat nicht zu gefährden.

Das Freiburger Volk stimmt schliesslich am 27. September 1959 grundsätzlich über die folgenden 4 Verfassungsänderungen ab:

- a) den Artikel 26: die Gründe für den Ausschluss von den bürgerlichen Rechten werden vermindert;
- b) den Artikel 30 Abs. 2: die Bestimmung, wonach Beamte, die zwangsweise in einer anderen als ihrer Heimatgemeinde wohnen, im Wahlkreis ihrer Heimatgemeinde stimmen können, wird aufgehoben; diese Beamten werden künftig in ihrer Wohn-gemeinde stimmen;

- c) den Artikel 37: die Zahl der Grossräte wird auf 130 festgelegt;
- d) den Artikel 50: die Zahl der Staatsräte in der Bundesversammlung wird auf 2 beschränkt.

Die Kampagne ist eher flau, denn es gibt keine grundsätzliche Opposition gegen diese Teilrevisionen; hingegen ist die Enttäuschung in den Reihen der Opposition darüber gross, dass einige der von ihr beantragten Gegenstände (Wahlverfahren für den Staatsrat und den Ständerat) nicht berücksichtigt wurden. Diese Enttäuschung scheint im «Indépendant» durch; er spricht von «einem zaghaften Schritt vorwärts» (11. September 1959), von «Schneckentempo» und von «einem Revisiönchen» (16. September 1959). Die konservativen Delegierten sprechen sich einstimmig für die 4 Teilrevisionen aus, und Pierre Barras versucht, die Leser der «Liberté» zu überzeugen, es ihnen gleichzutun (21.–27. September 1959), wobei er noch einmal die Ablehnung der Mehrheitspartei gegen ein neues Wahlverfahren für den Staatsrat und den Ständerat in Erinnerung ruft.

Die Resultate vom 27. November zeigen eine grosse Gleichgültigkeit (Rührt sie von der Enttäuschung her?) des Volkes: 6238 von 45 445 eingeschriebenen Stimmberechtigten gehen an die Urnen, das gibt eine Stimmbeteiligung von 14 %! Zusätzlich werden noch 143 Stimmzettel leer oder ungültig eingelegt.

	Leer, ungültig	Ja	Nein
1. Art. 26 (Verminderung der Gründe für den Ausschluss von den bürgerlichen Rechten)	135	4 427	1 608
2. Art. 30 Abs. 2 (Abstimmen der Beamten am Wohnort)	48	4 487	1 635
3. Art. 37 Abs. 2 (130 Grossräte)	44	4 678	1 448
4. Art. 50 Abs. 5 (Höchstens 2 Staatsräte in der Bundesversammlung)	51	4 414	1 705

Der «Indépendant» stellt fest, dass die Entwürfe der Regierung weniger Stimmberechtigte (ca. 6000) auf sich vereinigt haben als die freisinnige Initiative von 1953 (ca. 91 000 Unterschriften); er spricht von der «Feststellung, dass die direkte Demokratie im Freiburgerland gestorben sei» (29. September 1959).

Der Staatsrat und der Grosse Rat machen sich an die Ausarbeitung der Verfassungsartikel, die dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen (TGR 1959, S. 667–673, 1034–1044; 1960, S. 541 und 575–576). Das Stimmvolk spricht sich am 21. Oktober 1960 darüber aus mit genauso wenig Begeisterung wie 1959, denn nur 5922 Stimmberechtigte (13 %) von 45 498 gehen an die Urnen.

	Leer, ungültig	Ja	Nein
1. Art. 26 (Verminderung der Gründe für den Ausschluss von den bürgerlichen Rechten)	181	4 642	1 096
2. Art. 30 Abs. 2 (Abstimmen der Beamten am Wohnort)	196	4 397	1 326
3. Art. 37 Abs. 2 (130 Grossräte)	188	4 326	1 405

4. Art. 50 Abs. 5 (Höchstens 2 Staatsräte in der Bundesversammlung)	208	4 646	1 065
---	-----	-------	-------

### 7. Die grossen Revisionen 1969-1972

In den sechziger Jahren wurden wenige Ideen der Opposition gegen die konservativ-christlichsoziale Partei in die Tat umgesetzt. Die Institutionen wurden kaum reformiert. Der Kontext ist in Änderung begriffen. Die Unabhängige christlichsoziale Partei (UCSP) spaltet sich von der Konservativ-christlichsozialen Partei ab, die die Mehrheit im Grossen Rat, die sie seit 1881 hatte, verliert. Die Wahlen von 1966 markieren einen historischen Wendepunkt, die Mehrheit der Freiburger wünschen mehr demokratische Rechte.

In diesem Kontext reicht Grossrat Bruno Fasel am 13. September 1968 eine Motion zur Totalrevision der Kantonsverfassung ein (TGR 1968, S. 688). Er begründet seine Motion am 21. Mai 1969 (TGR 1969, S. 538–544). Grossrat Fasel hat das Jubiläumsjahr 1981 im Auge; auf diesen Zeitpunkt hin sollte ein neues Grundgesetz verfasst werden. Er stellt fest, dass die Verfassung von 1857 86 Artikel zählte, von denen 20 aufgehoben wurden. Von den 66 verbleibenden Artikeln sind 17 von Initiativen oder Motionen betroffen und 33 wurden mit Vorstössen im Grossen Rat in Frage gestellt. Grossrat Fasel beantragt, eine breite Vernehmlassung und eine grossangelegte Informationskampagne durchzuführen, um dann einen Entwurf für eine Verfassungsrevision vorzubereiten. Die Motion wird erheblich erklärt und am 10. Februar 1971 der Regierung überwiesen.

Man stellt fest, dass schliesslich der Weg der Teilrevisionen eingeschlagen wird. Die erste Teilrevision betrifft das Frauenstimmrecht. Der Staatsrat reicht beim Büro des Grossen Rates eine Botschaft ein, in der er sich dafür ausspricht, den Frauen das Stimmrecht und das aktive und passive Wahlrecht auf Kantons- und Gemeindeebene zu geben (TGR 1969, S. 306–311). In der Botschaft bemerkt der Staatsrat, dass die öffentliche Meinung sich zugunsten des Frauenstimmrechts gewandelt hat und dass es nicht angebracht ist, zuerst das Resultat des Verfassungsverfahrens auf eidgenössischer Ebene abzuwarten. Der Staatsrat beantragt die Änderung der Artikel 25, 32 und 33 der Kantonsverfassung.

Der Grosse Rat berät diesen Revisionsentwurf am 21. Mai 1969 (TGR 1969, S. 544–571). Die Kommission stellt fest, dass 4 Kantone bereits das Frauenstimmrecht auf Kantons- und 3 Kantone es auf Gemeindeebene kennen. Sie ist wie der Staatsrat für Eintreten. Alle Fraktionen im Parlament unterstützen den Entwurf und stimmen für Eintreten. Die Schlussabstimmung ergibt folgendes Resultat: 109 Ja, 0 Nein, 8 Enthaltungen, 13 Grossräte sind entschuldigt oder abwesend.

Die Kampagne für das Ja wird dynamisch geführt, wie wenn man sich bewusst wäre, dass es noch grosse Vorurteile und langjährige Traditionen zu überwinden galt. In der «Liberté» unterstützen Paul Torche (8.-9. November 1969), Roger Pochon (11. November) und Max Aeberscher (12. November) den Entwurf entschieden, und am 13. November erlässt sie einen Aufruf an die Wähler. Das freisinnige Organ «L'Indépendant» veröffentlicht die Aufrufe des Komitees für das Frauenstimmrecht (28. Oktober) sowie die Artikel von Pierre Nordmann (4. November) und Claude Genoud (16. November).

Das Freiburger Stimmvolk hatte 1959 Nein gesagt zur eidgenössischen Volksinitiative über das Frauenstimmrecht: Die Gegner trugen im Verhältnis 2,5 zu 1 den Sieg davon. Am 16. November 1969 stimmt das Freiburger

Stimmvolk grundsätzlich über das Frauenstimmrecht ab. 27 063 von 50 770 eingeschriebenen Stimmberechtigten gehen an die Urnen, das ergibt eine Stimmbeteiligung von 53 %. 163 Stimmzettel werden leer eingelegt, 117 sind ungültig, so dass 26 810 Stimmzettel entscheiden. 19 038 Freiburger (71 %) sprechen sich grundsätzlich für das Frauenstimmrecht aus, 7772 (29 %) sind dagegen.

Die Presse begrüsst dieses Resultat. Pierre Barras spricht in der «Liberté» vom 17. November von einem «Durchbruch» und stellt fest, dass Freiburg der 7. Kanton ist, der den Frauen die bürgerlichen Rechte zuerkennt. Derselbe Ton herrscht beim «Indépendant», wo man sich freut, dass der Kanton Freiburg mit dem höchsten Jastimmen-Anteil angenommen hat (18. November). In der Zeitung «Travail», die das Frauenstimmrecht vehement unterstützte, kommentiert Jean Riesen den Abstimmungserfolg mit den Worten «eine Entwicklung, die nicht mehr rückgängig gemacht werden kann» (21. November 1969).

Eine 2. Abstimmung ist nötig, diesmal über die Artikel, mit denen das Frauenstimmrecht konkret eingeführt wird. Die Artikel 25 (Zusammensetzung des Stimmvolkes), 32 (Wählbarkeit) und 33 (Unvereinbarkeiten) müssen geändert werden. Der Staatsrat richtet am 13. Januar 1970 eine Botschaft in diesem Sinn an den Grossen Rat (TGR 1970, S. 34-39). Er stellt zugleich die Frage nach einer eventuellen Erhöhung der notwendigen Unterschriften für das Referendum und die Initiative: Waadt hat sie von 6000 auf 12 000 erhöht, Neuenburg von 3000 auf 6000, Genf von 3500 auf 7000. Der Staatsrat hebt hervor, dass die Zahlen «sogar wenn sie verdoppelt wurden, im Verhältnis zur Bevölkerung dieser Kantone ziemlich niedrig sind, wenn man sie mit derjenigen vergleicht, die im Kanton Freiburg verlangt wird.»

Der Staatsrat spricht sich für Beibehaltung des status quo aus. Die zweite Abstimmung über das Frauenstimmrecht findet am 7. Februar 1971 statt, gleichzeitig mit der eidgenössischen Abstimmung über die bürgerlichen Rechte der Frauen. Die Freiburger Zeitungen unterstützen die beiden Vorhaben nach Kräften. Die «Liberté» gibt vom 29. Januar bis zum 3. Februar politischen Führern das Wort, die für das Frauenstimmrecht sind: Gaston Sauterel (SP), Noël Ruffieux (UCSP), Georges Ducotterd (BGU), Pierre Dreyer (CVP) und Lucien Nussbaumer (FDP). Pierre Barras schliesst am 5. Februar mit einem Aufruf, «auch aus Gründen der Vernunft ein Ja einzulegen.» Der «Indépendant» gibt (am 21. und 28. Januar) verschiedenen freisinnigen Persönlichkeiten die Möglichkeit, sich für das Frauenstimmrecht auszusprechen: Liselotte Spreng, Pierre Glasson, Pierre Nordmann, Lucien Nussbaumer, Jean Nordmann und Paul Genoud. «Travail» unterstützt die beiden Vorhaben auch voll und ganz (22. und 29. Januar, 5. Februar).

Ein grosser Teil der Freiburger Stimmberechtigten (54,4 %) geht an die Urnen. Die Anzahl Jastimmen zu den bürgerlichen Rechten der Frauen steigt noch einmal an: 19 843 Ja (73,8 %) gegen 7039 Nein (26,2 %).

3 freisinnige Vorstösse zur Teilrevision der Kantonsverfassung haben es viel schwerer. 66 freisinnige Persönlichkeiten reichen am 24. Oktober 1968 drei Volksinitiativen ein. Sie fordern die Volkswahl der Ständeräte und Oberamt männer und das obligatorische Finanzreferendum für Ausgaben über 3 Millionen Franken. Die drei Initiativen vereinigen 8888, 8849 und 8912 gültige Unterschriften auf sich.

Der Staatsrat richtet im Herbst 1969 eine Reihe von Botschaften an den Grossen Rat. Er beantragt, die Volkswahl

der Ständeräte abzulehnen, da sie nicht «den Traditionen des politischen Lebens im Kanton Freiburg entspricht» (TGR 1970, S. 5). Er ist auch gegen die Volkswahl der Oberamt männer, da diese die Amtsträger zu «Marionetten der politischen Mehrheit» mache. Die gegenwärtige Situation ist besser, denn sie macht den Oberamt mann zum «objektiven, standhaften und wohlwollenden Vermittler zwischen dem von ihm vertretenen Staatsrat und den Interessen der Bevölkerung, die er kennt und verteidigt» (TGR 1970, S. 12). Zum Finanzreferendum stellt der Staatsrat fest, dass vom fakultativen Referendum seit 20 Jahren nie Gebrauch gemacht wurde und dass in den Kantonen, die ein solches Referendum kennen, die Stimmbeteiligungen jeweils schwach sind (20–30 %). Der Staatsrat bestätigt, dass «die Initiative darauf abzielt, die Tätigkeit des Staates zu lähmen und ihn an der Erfüllung seiner Aufgaben zu hindern». Der Staatsrat empfiehlt die Initiative zur Ablehnung.

Der Grosse Rat berät die 3 Initiativen im Februar 1970 (TGR 1970, S. 98–126 und 133–150). Es geht um die Empfehlung des Grossen Rates an das Stimmvolk, die Vorhaben anzunehmen oder abzulehnen.

Bei der Frage der Volkswahl der Ständeräte folgt der Grosse Rat seiner besonderen Kommission, die auf eine Empfehlung verzichtet, da das Parlament wegen eines eventuellen Verlustes einer seiner Befugnisse direkt betroffene Partei ist. Grossrat Peter Raemy beantragt, der deutschsprachigen Minderheit einen Sitz zu garantieren; dieser Antrag wird in der 2. Lesung im Namen der Einheit der Materie abgelehnt. Die Diskussion rund um die Volkswahl der Oberamt männer ist gespannt: 51 Grossräte, unter ihnen der Präsident des Grossen Rates, empfehlen die Annahme und tragen so den Sieg davon über ihre 51 Kollegen! In 2. Lesung fordert der Grosse Rat mit 65 gegen 54 Stimmen das Stimmvolk auf, die Initiative abzulehnen. Beim obligatorischen Finanzreferendum beantragt die Kommission die Ablehnung und begründet diese vor allem mit einem «Zuviel an Demokratie.» Die Freisinnigen unterstreichen, dass 15 Kantone diese Art Referendum bereits kennen. Die anderen Fraktionen lehnen das Vorhaben ab und empfehlen dem Stimmvolk, Nein zu stimmen: 76 Grossräte folgen ihnen, gegen 30, die ein Ja empfehlen.

Die Abstimmungskampagne ist ziemlich lebendig. In der «Liberté» wiederholt Pierre Barras die konservativen Parolen: Stimmfreigabe für die Volkswahl der Ständeräte, Nein zur Volkswahl der Oberamt männer («kleinliche Parteipolitik») und zum obligatorischen Finanzreferendum («ein trügerisches System»). Der «Indépendant» will «die letzten Hindernisse auf dem Weg zu einer normalen Demokratie im Kanton Freiburg» beseitigen (2. Juni 1970). «Travail» empfiehlt zwei Ja (Volkswahl der Ständeräte und der Oberamt männer) und ein Nein (obligatorisches Finanzreferendum).

Aus dem Urnengang gehen eher unerwartete Resultate hervor. Die Stimmbeteiligung ist hoch (63 %), denn die kantonale Volksbefragung findet zusammen mit der eidgenössischen Abstimmung über die Schwarzenbach-Initiative statt. Im folgenden seien die Resultate der drei kantonalen Abstimmungen wiedergegeben:

	Einge- schrieben	Stim- mende	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Volkswahl der Ständeräte	51 113	32 128	646	258	<b>22 986</b>	8 238
Volkswahl der Oberamt- männer	51 113	32 132	444	332	<b>21 235</b>	10 121

Obligatorisches Finanzreferendum

51 113 32 136 537 349 **20 454** 10 796

War die Volkswahl der Ständeräte unbestritten, so stellt der Erfolg der beiden anderen Initiativen doch eine Überraschung dar, zumal seine Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig lässt. Mit gutem Grund spricht die «Liberté» vom 8. Juni 1970 von «einer Ohrfeige für die politischen Parteien und die Grossräte.» Der «Indépendant» triumphiert, denn die Freisinnigen haben als einzige eine dreifache Ja-Parole herausgegeben, und spricht von der «historischen Abstimmung vom 7. Juni».

Der Grosse Rat erlässt die entsprechenden Verfassungsartikel im November 1970 (TGR 1970, S. 904–909, 915–918, 922–929). Es gibt kaum Diskussionen, ausser über den Zeitpunkt, an dem die Volkswahl der Oberamt-männer in Kraft treten soll: Die Freisinnigen beantragen 1972 und der Staatsrat 1976: dieser obsiegt knapp (59 gegen 48 Stimmen). Die 2. Lesung findet am 30. Juni 1971 statt (TGR 1971, S. 746–754). Zwei heftige Diskussionen entbrennen. Gegenstand der ersten ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Volkswahl der Ständeräte: Der Grosse Rat setzt (mit 60 gegen 58 Stimmen) die gleichzeitige Wahl der beiden eidgenössischen Magistraten im Jahr 1972 durch. Die zweite Diskussion betrifft den Zeitpunkt der ersten Volkswahl der Oberamt-männer: Die Freisinnigen beantragen 1973 als spätesten Zeitpunkt, der Staatsrat bleibt bei 1976 und obsiegt ganz knapp (58 Stimmen gegen 54). Einige Stimmen erheben sich gegen das obligatorische Finanzreferendum, «ein Danaergeschenk», weil der Grenzbetrag zu niedrig ist, sogar in den Augen von einigen Freisinnigen, die einerseits die Regierung machen lassen möchten, aber andererseits die Kantonsschuld nicht erhöhen wollen.

Das Stimmvolk hat das letzte Wort am 5. März 1972, bei der Abstimmung über die Verfassungsartikel, die von den Behörden verfasst wurden. Der Urnengang wird mit Spannung erwartet: Wird das Stimmvolk seine Grundsatzentscheide von 1970 bestätigen, und wie werden die weiblichen Stimmberechtigten stimmen? Die Stimmbeteiligung ist mager: 29 % der 104 800 eingeschriebenen Stimmberechtigten begeben sich an die Urnen.

	Ja	Nein
Volkswahl der Ständeräte	21 361	8 554
Volkswahl der Oberamt-männer	18 787	11 723
Obligatorisches Finanzreferendum	17 264	13 034

Die Volkswahl der Ständeräte wird ähnlich wuchtig angenommen wie 1970, aber bei den anderen zwei Vorlagen hat sich der Abstand zwischen Befürwortern und Gegnern verringert.

**C. 1973-1998: die jüngsten Revisionen**

Da das, was in den vergangenen 25 Jahren passiert ist, noch sehr präsent ist, soll es in diesem Teil schnell aufgerollt werden.

1976 muss das Freiburger Stimmvolk grundsätzlich über 5 Verfassungsänderungen befinden. Die 111 020 eingeschriebenen Stimmberechtigten müssen sich äussern zur Schaffung eines Verwaltungsverfahrens, zur Vereinfachung der Teilrevision der Verfassung (Abschaffung der Grundsatzabstimmung), über die Verminderung der Gründe für den Entzug der bürgerlichen Rechte, zur Festlegung der Grossratssitzungen im Gesetz über dessen Reglement und die Herabsetzung des Wählbarkeitsalters auf 20 Jahre. Nur 26 831 Stimmberechtigte (24 %) gehen

an die Urnen. Sie stimmen fünfmal Ja und einmal, wenn auch nur ganz knapp, Nein.

	Stimmende	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Schaffung eines Verwaltungsverfahrens	26 831	2 290	115	13 057	11 369
Vereinfachung der Verfassungsrevision	26 831	2 306	120	13 923	10 482
Einschränkung des Entzugs der bürgerlichen Rechte	26 829	2 263	123	14 196	10 247
Festlegung der Grossratssitzungen im Gesetz	26 829	2 310	124	14 336	10 059
Wählbarkeitsalter 20 Jahre	26 829	1757	114	12 287	12 671

Die schwache Stimmbeteiligung, die hohe Zahl leer und ungültig eingelegter Stimmzettel, die knappe Annahme von 4 Verfassungsänderungen und die Ablehnung der 5. zeugen von einem gewissen Misstrauen gegenüber der Regierung und der von ihr beantragten Änderungen, wenn sie an sich auch völlig unspektakulär waren. Der Volkszorn wird vom Zustand der Kantonsfinanzen und von einigen geplanten Ausgaben (Strassen, Ausbau der Universität) genährt.

Der Grosse Rat arbeitet zusammen mit der Regierung an der Formulierung der Verfassungsartikel, entsprechend dem Auftrag des Volkes. Sie werden ihm am 24. September 1978 zur Abstimmung unterbreitet. 39 538 von 113 518 eingeschriebenen Stimmberechtigten (35 %) nehmen an der Abstimmung teil. Die Stimmberechtigten bestätigen ihre Entscheide von 1976, allerdings mit einer Rekordzahl von leeren Stimmzetteln:

	Stimmende	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Schaffung eines Verwaltungsverfahrens (Art. 52)	39 521	7 817	138	22 601	8 965
Vereinfachung der Verfassungsrevision (Art. 78-82)	39 407	7 678	139	22 879	8 711
Einschränkung des Entzugs der bürgerlichen Rechte (Art. 26)	39 538	7 167	133	24 098	8 140
Festlegung der Grossratssitzungen im Gesetz (Art. 42)	39 527	7 232	137	23 573	8 585

Diese Abstimmung markiert das Ende einer Epoche: Zum letzten Mal muss eine Teilrevision mit mehreren Vorlagen die Hürde von 2 Urnengängen nehmen (Grundsatzabstimmung und endgültige Abstimmung über die entsprechenden Artikel). Der Staatsrat hat dem Volk gleichentags einen Revisionsentwurf unterbreitet, bei dem es um die Haftung des Staates und der Gemeinwesen im Fall von Schäden, die von ihren Amtsträgern verursacht wurden, geht. Da die Vereinfachung der Verfassungsrevision am 24. September 1978 noch nicht in Kraft getreten ist, untersteht der Antrag der Grundsatzabstimmung:

	Stimmende	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Verantwortung der Amtsträger des Staates	34 423	7 389	157	23 087	8 810

Die Behörden formulieren also den Artikel 14<sup>bis</sup> der Verfassung; in ihm wird die Haftung der Gemeinwesen für den Schaden, den ihre Behördemitglieder und Beamten in Ausübung ihres Amtes Dritten widerrechtlich zufügen, geregelt. Die Behördemitglieder oder Beamten haften für den Schaden, den sie wegen absichtlicher oder grobfahrlässiger Verletzung ihrer Dienstpflichten verursachen. Zum letzten Mal stimmt das Stimmvolk zweimal über eine Verfassungsänderung ab; am 2. März 1980 stimmt es über den von den Behörden formulierten Artikel ab. Von 115 472 eingeschriebenen Stimmberechtigten begeben sich 34 652 (30 %) an die Urnen. Das Resultat ist ziemlich deutlich:

	Stimmende	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Verantwortung der Amtsträger des Staates (Art. 14 <sup>bis</sup> )	34 652	2 751	250	22 650	9 001

1981 muss das Volk über die Wahl des Staatsrats nach dem Proporzverfahren abstimmen. Aus den Wahlen von 1971 ging ein aus 4 Christlichdemokraten, 2 Sozialdemokraten und einem Vertreter der SVP zusammengesetzter Staatsrat hervor. 1976 entsenden die Freiburger 4 Vertreter der CVP, 2 der FDP und 1 der SVP in die Regierung. Die Sozialdemokratische Partei, die zweitstärkste Partei im Kanton, ist aus der Exekutive ausgeschlossen und will das Majorzverfahren bei den Regierungswahlen aufheben. Der Initiative wird ein Gegenvorschlag gegenübergestellt: Eine Partei, die im Grossen Rat nicht über die Mehrheit verfügt, soll im Staatsrat keine Mehrheit haben können. Die Christlichdemokraten sprechen von einem «faktischen Proporzverfahren.» Dieses System hätte die Wahl von 3 Christlichdemokraten und die Aufkündigung der Allianz mit der SVP zur Folge. Das Volk stimmt am 18. Januar 1981 ab. Der Kampf um das Wahlverfahren vermag keine Begeisterung auszulösen: Nur 26 905 oder 23 % von 116 329 eingeschriebenen Stimmberechtigten begeben sich an die Urnen. Sie lehnen sowohl die Initiative wie den Gegenvorschlag ab:

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Wahl des Staatsrates nach dem Proporzverfahren	176	128	11 627	14 612
Gegenvorschlag	176	128	12 007	13 818

Die Wahlen von 1981 bringen diesen «faktischen Proporz» im Staatsrat mit der Wahl von 3 Vertretern der CVP, 2 Sozialdemokraten und 2 Freisinnigen. Bei den späteren Wahlen erweist sich diese «Zauberformel» jedoch nicht als beständig; das Volk will, sehr zum Missfallen der Parteistäbe, das letzte Wort haben. Handelt es sich um eine Folge der Abstimmung vom 18. Januar 1981? Auf jeden Fall setzt das Volk seine Akzente bei der Wahl der Mitglieder des Staatsrats:

	CVP	SP	FDP	SVP	DSP	UNABH.
1981	3	2	2			
1986	3	2	1	1		
1991	3	2		1	1	
1996	3	2	1			1

1982 beantragen die Behörden dem Volk, das Verhältnis zwischen Kirche und Staat zu revidieren. Dazu muss der

Artikel 2 der Kantonsverfassung umgeschrieben werden. Die Gewissens-, Glaubens- und Kulturfreiheit soll festgehalten werden, und die Römisch-Katholische Kirche und die Evangelisch-Refomierte Kirche sollen öffentlich-rechtlichen Status erhalten, während alle anderen Glaubensgemeinschaften privatrechtlichen Status haben. Die Vorlage interessiert die Freiburger Stimmberechtigten nur mässig: 42 376 (36 %) gehen zur Urne und drücken ihre Zustimmung aus:

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Revision des Verhältnisses Kirchen-Staat	1 920	108	29 327	11 021

1983 soll die Periode, für die die Kantonsrichter vom Grossen Rat ernannt werden, von 8 auf 5 Jahre gesenkt werden. Die Idee, die Dauer der Amtsperioden in allen 3 Gewalten gleich lang zu machen, wird dem Volk am 27. Februar 1983 vorgelegt. Die Vorlage weckt nur mässiges Interesse. 31 439 von 120 764 eingeschriebenen Stimmberechtigten begeben sich an die Urnen, das ergibt eine Stimmbeteiligung von 26 %. Die Vorlage findet Gnade vor dem Volk:

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Verkürzung der Amtsperiode der Kantonsrichter	1 252	132	21 789	8 266

1984 müssen die Freiburger Stimmberechtigten über eine Initiative zur Herabsetzung des Wählbarkeitsalters für den Grossen Rat von 25 auf 18 Jahre befinden. Die Revision kommt zum Zeitpunkt, als eidgenössische Abstimmungen die öffentliche Meinung beschäftigen und einen Ablehnungsschub auslösen. 65 069 Stimmberechtigte gehen an die Urnen, das bedeutet eine Stimmbeteiligung von 53 %. Das Resultat ist negativ:

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Senkung des Wählbarkeitsalters auf 18 Jahre	642	114	26 820	37 483

Dieses Misstrauensvotum gegenüber der Jugend wird grösstenteils wiedergutmacht durch die Annahme einer anderen Verfassungsrevision: Das Alter für die Wählbarkeit in den Grossen Rat wird von 25 auf 20 Jahre gesenkt. Das Freiburger Stimmvolk stimmt am 9. Juni 1985 Ja zum Entwurf, wenn auch ohne grossen Enthusiasmus: Die Stimmbeteiligung beträgt lediglich 29 % (35 904 Stimmende von 125 589 eingeschriebenen Stimmberechtigten).

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Wählbarkeit in den Grossen Rat mit 20 Jahren	709	100	21 342	13 753

Das 40 Jahre alte Finanzreferendum wird 1986 erneut in Frage gestellt: Die fixen Grenzwerte in Franken, die unterdessen obsolet geworden sind, sollen durch Prozente der Staatsrechnung ersetzt werden. Das fakultative Finanzreferendum kann ergriffen werden, sobald eine Ausgabe 0,25 % der letzten Staatsrechnung überschreitet; das Referendum ist obligatorisch, wenn die Ausgabe 1 % dieser Rechnung übersteigt. Das Stimmvolk zeigt kein Interesse am 8. Juni 1986: Nur 12 923 Stimmende von 127 923 eingeschriebenen Stimmberechtigten gehen an die Urnen, das ergibt eine Stimmbeteiligung von 10 %. Die Abstimmung endet mit einem knappen Ja:

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Änderung des Finanzreferendums	193	11	7 265	5 454

Die Gemeindeautonomie wird 1987 und 1992 Gegenstand von Revisionen der Kantonsverfassung. 1987 soll eine Bestimmung im Grundgesetz gestrichen werden (Art. 52 Abs. 1 Bst. f), die dem Staatsrat erlaubt, den Verkauf und die Teilung von Gemeindegrundstücken zu bewilligen. 44 199 Freiburgerinnen und Freiburger von 129 462 eingeschriebenen kommen ihrer bürgerlichen Pflicht nach, das ergibt eine Stimmbeteiligung von 34 %. Das Verdikt des Volkes lautet wie folgt:

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Verkauf und Teilung von Gemeindegrundstücken	2 743	147	31 829	9 480

1989 muss sich das Freiburger Volk zu 2 Revisionsanträgen äussern, die beide die Gerichtsorganisation betreffen: Der eine bezweckt die Schaffung eines Verwaltungsgerichts, der andere die Volkswahl der Kantonsrichter und der Präsidenten der Bezirksgerichte. Die Schaffung des Verwaltungsgerichts (Art. 65) ist kaum umstritten, die Volkswahl der Richter gibt hingegen zu heftigen Debatten über die Übervertretung der CVP und die Untervertretung der SP in den Gerichtsbehörden Anlass. Am 26. November 1989 hat das Volk das letzte Wort, und es geht massenhaft abstimmen: 88 909 Stimmende werden bei der Vorlage über das Verwaltungsgericht und 89 114 bei der Volkswahl der Richter gezählt; das ergibt Stimmbeteiligungen von gegen 66 %! Daran ist auch die Abstimmung über «eine Schweiz ohne Armee» nicht ganz unschuldig. Die Resultate lauten wie folgt:

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Schaffung eines Verwaltungsgerichts	8 561	277	51 753	28 368
Volkswahl der Richter	5 606	207	36 148	47 089

1990 wird die Kantonsverfassung auf dem heiklen Gebiet der Amtssprachen revidiert. Der Artikel 21 lautete, dass die Gesetze, Dekrete und Beschlüsse in französischer und deutscher Sprache veröffentlicht werden müssen, wobei der französische Text der Urtext ist. Die Behörden haben eine Lösung gefunden, die die Gleichberechtigung der Amtssprachen garantiert und zugleich allfälligen Sorgen über eine Verschiebung der Sprachgrenze Rechnung trägt. Der beantragte neue Artikel erhebt Französisch und Deutsch zu Amtssprachen, wobei deren Gebrauch nach dem Territorialitätsprinzip geregelt wird. Ausserdem muss der Staat das Verständnis zwischen den beiden Sprachgemeinschaften fördern. Die Einigkeit über die beantragten Grundregeln ist der Stimmbeteiligung nicht förderlich: 36 % der Stimmberechtigten geben am 23. September 1990 ihre Stimme ab:

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Amtssprachen	2 150	87	39 500	7 701

Die Frage des Stimmfähigeitsalters kommt 1991 wieder aufs Tapet. Dieses muss an die Entwicklung in der Schweiz und in Europa angeglichen werden. Die Revision betrifft den Artikel 25 Ziff. 1 Bst. a, der das Alter festlegt, von dem an die Aktivbürger stimmen können. Dieses Alter soll von 20 auf 18 Jahre gesenkt werden. Das Volk stimmt am 3. März 1991 ab: 51 % der 137 489 Stimmberechtigten begeben sich an die Urnen.

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Stimmfähigeitsalter 18 Jahre	574	379	47 143	21 951

1992 wird eine grundlegende Frage zur Gemeindeautonomie gestellt. Ein Artikel 75<sup>bis</sup>, der bekräftigt, dass die Gemeinden innerhalb der von der Verfassung und vom Gesetz gegebenen Grenzen autonom sind, soll eingeführt werden. Die Frage wird vor dem Hintergrund wachsender Ausgaben der Gemeinwesen und der Diskussion um eine Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und um Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden aufgeworfen. Das Freiburger Stimmvolk zeigt eher mässiges Interesse für diese Frage: 51 167 (36 %) von 144 022 eingeschriebenen Stimmberechtigten nehmen an der Abstimmung vom 16. Februar 1992 teil.

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Gemeindeautonomie	3 728	201	37 168	10 070

Der bisher letzte Versuch, die Verfassung zu revidieren, stammt aus dem Jahr 1997. Die Initiative «Demokratie für alle» beantragt, den Ausländern, die gewisse Anforderungen an die Aufenthaltsdauer erfüllen, das Stimm- sowie das aktive und passive Wahlrecht auf Gemeinde- und Kantonsebene zu geben. Das Volk stimmt am 16. März 1997 mit einer durchschnittlichen Beteiligung (34 %) ab; das Verdikt ist hingegen klar:

	Leer	Ungültig	Ja	Nein
Demokratie für alle	589	108	12 018	38 412

#### D. Ausblicke

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Verfassung von 1857 aus einem Grundstock besteht, an den weitere Teile in Form der Teilrevisionen von 1894, 1921, 1948, 1960, 1971 und 1972 u.a. angefügt worden sind. Es gibt natürlich grosse Ungleichheiten zwischen dem Grundtext und den späteren Anfügungen: Die Formen der Sprache sind sehr verschieden, und veraltete Bestimmungen sind geblieben.

Die Kantonsverfassung von 1857 wurde nie einer Totalrevision unterzogen. Sie wurde für eine vorwiegend bäuerliche Bevölkerung von 100 000 Einwohnern geschaffen. Reichten die verschiedenen Teilrevisionen aus, um sie an die Bedürfnisse einer postindustriellen Gesellschaft mit 220 000 Mitgliedern anzupassen? Die Frage einer Totalrevision ist berechtigt, denn gewisse Kapitel müssen völlig überarbeitet werden, vor allem diejenigen, die die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, die Aufgaben des Staates und der Gemeinden, die Grundlagen der Finanzpolitik des Staates, die Verwaltungsbezirke und Wahlkreise und das Ausmass der Volksrechte festlegen.

Ist es nicht nötig, dass der Kanton Freiburg sein Grundgesetz vollständig nachführt, um gestärkt und selbstbewusst ins 21. Jahrhundert zu gehen?

#### MESSAGE N° 111 accompagnant le projet de décret fixant le coefficient annuel de l'impôt cantonal 1999

6 octobre 1998

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à la fixation du coefficient annuel de l'impôt cantonal pour l'année 1999.

En application de l'article 2, alinéa premier de la loi du 7 juillet 1972 sur les impôts cantonaux (LIC), le Grand Conseil fixe chaque année le coefficient annuel des impôts cantonaux. Pour les années 1985 à 1998 y compris, les décrets ont confirmé tous les taux fixés dans la