

**Contenu – Inhalt****Pages – Seiten**

Convocation séance du 10 janvier – <i>Einladung Sitzung vom 10. Januar</i>	3 – 6
Séance du 10 janvier – <i>Sitzung vom 10. Januar</i>	7 – 37
Convocation séance du 31 janvier – <i>Einladung Sitzung vom 31. Januar</i>	38 – 41
Ordonnance instituant les commissions thématiques de la Constituante – <i>Verordnung über die Einsetzung der Sachbereichskommissionen des Verfassungsrats</i>	42 – 43
Message accompagnant le projet d'ordonnance instituant les commissions thématiques de la Constituante – <i>Botschaft zum Verordnungsentwurf über die Einsetzung der Sachbereichskommissionen des Verfassungsrats</i>	44 – 51
Concept de consultation et de communication – <i>Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept</i>	52 – 66
Rapport du Bureau relatif au projet de concept de consultation et de communication soumis à la Constituante – <i>Bericht des Büros zum Entwurf des Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzepts zuhanden des Verfassungsrats</i>	67 – 88
Ordonnance relative à la planification-cadre des travaux de la Constituante – <i>Verordnung über die Rahmenplanung für die Arbeiten des Verfassungsrats</i>	89 – 90
Message accompagnant l'ordonnance relative à la planification-cadre des travaux de la Constituante – <i>Botschaft zur Verordnung über die Rahmenplanung für die Arbeiten des Verfassungsrats</i>	91 – 93
Ordonnance concernant le budget 2001 et le budget prévisionnel 2002–2004 de la Constituante – <i>Verordnung über das Budget 2001 und das voraussichtliche Budget 2002–2004 des Verfassungsrats</i>	94 – 99
Message accompagnant l'ordonnance concernant le budget 2001 et le budget prévisionnel 2002 à 2004 – <i>Botschaft zur Verordnung über das Budget 2001 und das voraussichtliche Budget 2002–2004 des freiburgischen Verfassungsrats</i>	100
Séance du 31 janvier – <i>Sitzung vom 31. Januar</i>	101 – 119
Convocation séance du 28 septembre – <i>Einladung Sitzung vom 28. September</i>	120 – 121
Séance du 28 septembre – <i>Sitzung vom 28. September</i>	122 – 167

**Abréviations – Abkürzungen**

PDC	Groupe démocrate-chrétien
<i>CVP</i>	<i>Christlichdemokratische Fraktion</i>
PRD	Parti radical-démocratique
<i>FDP</i>	<i>Freisinnig-demokratische Fraktion</i>
PS	Groupe socialiste
<i>SP</i>	<i>Sozialdemokratische Fraktion</i>
Cit.	Groupe citoyen
<i>OL</i>	<i>Bürger Fraktion «Offene Liste»</i>
UDC	Groupe de l'Union démocratique du centre
<i>SVP</i>	<i>Fraktion der Schweizerischen Volkspartei</i>
PCS	Groupe chrétien-social
<i>CSP</i>	<i>Christlichsoziale Fraktion</i>
Ouv.	Groupe Ouverture
<i>Öff.</i>	<i>Öffnungsfraktion</i>

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



## Révision totale de la constitution Totalrevision der Staatsverfassung

Fribourg, le 20 décembre 2000

### Le Bureau aux Membres de la Constituante

## CONVOCAATION

Mesdames les Constituantes,  
Messieurs les Constituants,

Conformément à l'article 12 du Règlement du 4 octobre 2000 de la Constituante du canton de Fribourg, au nom du Bureau, nous avons l'honneur de vous convoquer à la prochaine séance du

**mercredi 10 janvier 2001, à 8.30 heures**

**à l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, à Grangeneuve**

**(Centre d'accueil, Aula Paul Bourqui)**

et de vous proposer l'ordre du jour suivant :

1. Messages et informations de la présidente
2. Election du secrétaire général de la Constituante (cf. note explicative)

Cette séance sera suivie d'une

### **journée de réflexion**

selon le programme ci-joint établi par les président-es de groupes, sous la présidence de Madame la Constituante Marie Garnier et approuvé par le Bureau.

Nous vous informons en outre que la séance plénière suivante aura lieu le 31 janvier 2001, le matin.

Avec le plaisir de vous rencontrer, nous vous prions d'agréer, Mesdames les Constituantes, Messieurs les Constituants, l'expression de notre considération distinguée.

La Présidente



Rose-Marie Ducrot

Annexes 1 à 4

N.B. : De 8 heures à 8.30 heures, accueil avec café et croissants

Copie de la présente convocation est donnée à M. Pascal Corminboeuf, directeur de l'intérieur et de l'agriculture, pour invitation



## Révision totale de la constitution Totalrevision der Staatsverfassung

Freiburg, den 20. Dezember 2000

**Das Büro  
an die Mitglieder des Verfassungsrats**

### **EINLADUNG**

Sehr geehrte Verfassungsrätinnen  
Sehr geehrte Verfassungsräte

Gemäss Artikel 12 der Geschäftsordnung des Verfassungsrats des Kantons Freiburg vom 4. Oktober 2000 laden wir Sie im Namen des Büros zur nächsten Sitzung vom

**Mittwoch, 10. Januar 2001, um 8.30 Uhr**

**im Landwirtschaftlichen Institut des Staats Freiburg, in Grangeneuve  
(Hauptgebäude, Aula Paul Bourqui)**

ein und schlagen Ihnen folgende Traktanden vor:

1. Mitteilungen und Informationen der Präsidentin
2. Wahl des Generalsekretärs des Verfassungsrats (s. Beiblatt)

Nach dieser Sitzung findet eine

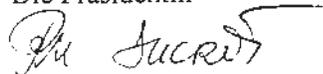
### **Klausurtagung**

statt. Das Programm liegt dieser Einladung bei. Es wurde von den Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten unter der Leitung von Frau Verfassungsrätin Marie Garnier erarbeitet und vom Büro gutgeheissen.

Wir machen Sie zudem darauf aufmerksam, dass die nächste Plenarsitzung am 31. Januar 2001 stattfindet.

Wir freuen uns auf das Treffen mit Ihnen und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

Die Präsidentin



Rose-Marie Ducrot

Beilagen 1 bis 4

N.B.: Von 8 Uhr bis 8.30 Uhr, Begrüssung mit Kaffee und Croissants

Eine Kopie dieser Einberufung geht an Herrn Pascal Corminboeuf, Direktor des Innern und der Landwirtschaft, zur Einladung

## Séance du 10 janvier 2001, à 8h30, à Grangeneuve

Présidence de M<sup>me</sup> Rose-Marie Ducrot

SOMMAIRE: Ouverture de la séance – Communications – Election du Secrétaire général – Journée de réflexion

### Ouverture de la séance

**La Présidente.** Monsieur le Professeur, Monsieur le Secrétaire général de la Direction de l'intérieur et de l'agriculture, Mesdames, Messieurs les membres du conseil juridique: M. Oberson et M<sup>me</sup> Luisier, Mesdames, Messieurs les membres du Secrétariat intérimaire, Chers Collègues, Mesdames, Messieurs les Constituants, je déclare ouverte cette séance plénière de la Constituante en vous saluant tous et chacun de vous en particulier très cordialement. C'est avec grand plaisir que j'accueille parmi nous M. Claude Yerly, Secrétaire général de la Direction de l'intérieur et de l'agriculture, qui a fonctionné comme Secrétaire intérimaire de notre Assemblée. Il remplit cette tâche administrative mais aussi scientifique avec les compétences que nous lui connaissons mais aussi avec dynamisme et surtout en grand esprit conciliateur et une discrétion qui nous ont tous impressionnés. Qu'il en soit vivement remercié! J'associe à ces remerciements M. le Conseiller d'Etat Corminbœuf, qui est absent aujourd'hui pour un séminaire des conseillers d'Etat qu'il dirige. J'associe également les membres du personnel juridique et administratif du Département qui se sont tous investis dans ce projet avec enthousiasme et détermination. M. Oberson, conseiller juridique, sera aujourd'hui notre secrétaire, le secrétaire de la journée et du procès-verbal.

Je vous prie d'excuser l'absence des personnes suivantes: MM. Pierre Aeby, Joseph Binz, Philippe Remy, Joseph Rey et Claude Schorderet. Seront absents également cet après-midi, Jean Aebischer et Noël Ruffieux.

Mesdames, Messieurs, le 4 octobre dernier, la cérémonie officielle de prestation de serment nous a valu de vivre des moments d'émotion et de joie réelle. Monsieur le Président du Bureau provisoire, permettez-moi de vous féliciter pour l'organisation de cette fête. Vous avez su allier à la fois le cérémonial qui sied à un tel événement à l'esprit de cordialité, d'ouverture qui va caractériser, j'espère, le travail de la Constituante. Permettez-moi également lors de cette première séance plénière de l'année de vous remercier de votre engagement dans cette phase préalable de nos travaux. Nous vous savons homme de sciences, grand connaisseur d'histoire, d'art, de musique, ouvert au monde et curieux de tout, mais ce sont surtout vos qualités de cœur comme vos talents de politicien hors pair qui ont fasciné vos collègues constituants. Vous méritez notre gratitude mais aussi nos applaudissements. (*Applau-*

*dissements*) Nous sommes pour cette journée de réflexion les hôtes de Grangeneuve et nous remercions le Département de l'agriculture qui a gentiment ouvert ses portes, les portes de cette demeure confortable, particulièrement adaptée au programme de la journée. Dans l'environnement de cet auditoire, nous trouvons des locaux susceptibles d'accueillir les troupes de travail dans l'après-midi, une table d'hôte conviviale à souhait et, pour les nostalgiques du plein air, un vaste domaine où s'aérer l'esprit.

Mesdames, Messieurs, il y a quelques tours d'horloge, nous changeons la page du millénaire, célébrions le passage à une ère nouvelle et nous fêtons un an fringant neuf. Au moment où le virtuel a pris le pas sur le réel, où l'intelligence artificielle concurrence les capacités humaines, il est permis de penser que le siècle qui démarre sera celui de tous les possibles, succès farmineux ou désastres les plus fous. Certains prédisent l'arrêt du soleil pour cause de grève, la collision entre les corps errants qui circulent sans permis de conduire dans l'espace et pour Internet un labyrinthe de plus en plus anarchique et pourquoi pas l'explosion à court terme. Les chemins de la Constituante pourraient présenter avec ce futur délirant à la fois quelques analogies et quelques antinomies. La vox populi imagine le tout et le n'importe quoi. Elle oscille entre le scepticisme et la curiosité, entre la crainte et l'espoir. Il paraît qu'on voit d'un mauvais œil quelques enfants terribles de la Constituante rêvant de devenir des pères fondateurs. Est-ce symbolique? Notre assemblée s'est installée sur les deux siècles et a déjà amorcé un dialogue entre hier et demain. Sans jeter aux orties les instruments du passé, elle se permettra quelques audaces, c'est sûr, mais en satisfaisant toutefois aux exigences de la durabilité. Elle renoncera aux normes désuètes pour introduire des innovations matérielles significatives. Pas de bétonnage du *statu quo* ni de poudre aux yeux, mais un dosage équilibré de principes concurrents.

Mesdames, Messieurs, chers Collègues, la Constitution actuelle est devenue étrangère aux citoyens, nous le savons tous. Elle a perdu sa fonction prioritaire, l'intégration et l'orientation de l'Etat ainsi que la définition claire des droits et des devoirs du citoyen. La Constitution que nous mettrons sous toit résultera, je l'espère, de la concertation qui respecte les différences idéologiques et oublie les frontières partisans. Saurons-nous dans ce vaste chantier concilier les valeurs collectives de solidarité avec l'économie de marché? Parviendrons-nous à codifier de manière détaillée et convaincante le droit des langues? Trouverons-nous pour le court ou le moyen terme des solutions pratiques et pragmatiques aux problèmes quotidiens des gens, sans leur donner pour autant l'illusion d'une sécurité absolument garantie? Les institutions de l'Etat ont besoin d'un lifting. Pas d'illusions, l'opération de

séduction idéologique ne rendra pas nécessairement l'image tout à fait lisse. Tout texte juridique de cet envergure aura, c'est sûr, une incidence jusque dans la vie des Fribourgeois. Le grand travail qui nous attend est une tâche noble. Les membres de la Constituante ne sont pas des élus de seconde zone. Notre place dans les autorités de ce canton nous incite, non à la provocation, mais à la sagesse. Pas de consensus mou ni de coalition de faiblesse où l'ombre d'un grand dessein serait absente, mais une force de cohésion qui permette la cohabitation pacifique d'une société pluraliste.

Meine sehr geehrten Damen und Herren Verfassungsräte, liebe Kollegen, Wir leben in einem zweisprachigen Kanton. Unsere zwei Kulturen sind für uns ein Reichtum, den wir regen und pflegen müssen. Es obliegt uns Verfassungsräten, die Partnerschaft zwischen unseren beiden Regionen zu stärken und zusammen den Weg zu bestimmen, der uns in die gemeinsame Zukunft leiten wird. Es ist für mich eine grosse Freude, liebe Kolleginnen und Kollegen, dieses Werk mit Ihnen zusammen in Angriff zu nehmen. Ich werde mit meinen besten Kräften bestrebt sein, das Verständnis und die Toleranz zwischen beiden Sprachgemeinschaften zu fördern, die Gemeinsamkeiten zu unterbauen, aber auch die charakteristischen Unterschiede, welche unserem Kanton Farbe und Vielfalt verleihen, zu beachten.

Mesdames, Messieurs, «L'essentiel est d'aller à l'idéal et de comprendre le réel», disait Jaurès. Alors accrochez votre chariot à une étoile et vous découvrirez le passionnant du voyage. Ce qui doit faire briller vos yeux, chers collègues, et nos yeux bien sûr, c'est l'idée des réformes à entreprendre avec une confiance inébranlable dans les capacités des Fribourgeois à s'entendre pour construire des espaces plus harmonieux et des institutions plus solides. Pour cette année qui commence, pour les trois qui pointent à l'horizon, que vous souhaitez, sinon une perception fine du devenir, un travail fécond et des crayons de couleur pour dessiner le contour du futur. Merci de votre attention. (*Applaudissements*)

## Communications

**La Présidente.** Je passe aux communications et je vous donne le résultat de l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 octobre 2000 à propos du recours Carole Bersier, Daniel Demierre et Yves Beaud. Le 30 mai, la Constituante a rejeté les recours qui lui avaient été soumis à propos du résultat des élections. Je pense que vous avez encore cela en souvenir. Contre cette décision, notre décision, Carole Bersier, Daniel Demierre et Yves Beaud ont formé un recours de droit public au Tribunal fédéral. En bref, ils y soutenaient que le quorum de 7,5% applicable pour l'élection de la Constituante aurait dû figurer dans une disposition constitutionnelle et non dans une loi adoptée par le Grand Conseil. Ils invoquaient ensuite le quorum qui compliquerait le processus démocratique. Ils s'en prenaient enfin au mode de répartition des sièges et spécialement à la règle du plus grand reste. Par arrêt du 20 octobre 2000, la 1<sup>re</sup> Cour du Tribunal fédéral a rejeté ce recours

en tant qu'il est acceptable bien sûr et n'a pas perçu d'émoluments judiciaires ni alloué de dépens. Dans ses considérants en droit, la Haute Cour a commencé par rappeler sa jurisprudence selon laquelle un quorum de 10% constitue la limite acceptable, puis elle a indiqué dans un *obiter dictum* que cette règle devait aussi s'appliquer à l'élection d'une Constituante. Le Tribunal fédéral a ensuite considéré que les règles régissant l'élection de la Constituante fribourgeoise que sont les principes de l'élection proportionnelle et du quorum étaient prévues dans la Constitution cantonale, dès lors que la norme constitutionnelle, disposant que la Constituante est élue de la même manière que le Grand Conseil est postérieure à l'article constitutionnel introduisant une représentation proportionnelle au Grand Conseil ainsi qu'à la loi sur l'exercice des droits politiques. Les juges fédéraux ont en outre relevé que le système des apparentements ne saurait être qualifié de contraire à la Constitution. Examinant enfin le système du plus fort reste, qui attribue des sièges encore libres après la première répartition aux listes obtenant les fractions les plus élevées et qui ainsi favorisent les petites listes par rapport aux grands partis, le Tribunal fédéral a jugé que ce système était compatible avec celui de la représentation proportionnelle. Donc recours rejeté. Est-ce que vous avez des questions concernant cette information? Cela n'est pas le cas.

Je passe à une autre information pour vous dire, chers collègues, que ces trois derniers mois, la Présidence, le Bureau, les chefs de groupe, l'équipe chargée du Concept de communication et de consultation et celle préposée à l'organisation de cette journée de réflexion, tous ont travaillé au pas de charge et ont déployé une activité vraiment remarquable. Les résultats sont patents. Tout ce qui a été planifié, réalisé. Les objets mis à l'ordre du jour du 31 janvier sont tous préparés et en passe d'être acceptés. Alors, je voudrais vraiment remercier le Bureau, les chefs de groupe, les membres de ces groupes de travail, et plus particulièrement mes deux collègues de la Présidence, M<sup>me</sup> Hürlimann et M. Levrat. Nous avons vraiment travaillé en parfaite synergie, en partageant le même objectif, c'est de dépasser au plus vite la phase préalable et de permettre aux constituants de focaliser leur attention sur le contenu de la Constitution. Le souci des uns a vraiment été le souci des autres et je peux vous dire qu'on a travaillé très, très sereinement. Je vous signale que la Constituante s'installera dans ses propres murs le 15 janvier, donc c'est tout proche. En effet, nous avons loué des locaux à la Grand-Rue 58, au cœur de l'Administration cantonale. Ces différents locaux abriteront le Secrétariat, le service juridique, mais aussi la Présidence. Une des pièces servira de bibliothèque et de lieu de rencontre pour les Commissions.

Au chapitre des communications, je voudrais surtout remercier les représentants de la presse qui sont là, présents parmi nous, et je les remercie de transmettre au public les nouvelles de nos travaux. Je l'ai déjà dit et devant eux récemment, le pire serait que la Constituante soit oubliée, surtout dans cette année électorale. La communication, chers amis, c'est le nerf de la Constituante. Alors merci, je crois que ce sont des messieurs qui sont là représentants de la presse, il y a une dame aussi. Alors, Madame et Messieurs, un tout

grand merci de prendre en compte cette recommandation.

Est-ce que vous avez dans les informations des remarques, quelque chose à déclarer, à formuler? Je crois que M<sup>me</sup> Bernadette Hänni a une communication à nous faire.

**Bernadette Hänni** (PS, LA). Merci Madame la Présidente d'avoir reçu la parole. Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, Ich habe eine kleine Mitteilung zu machen. Im letzten Herbst, als der Verfassungsrat langsam am Entstehen war und sich konzipierte, haben ein paar Deutschfreiburger die Idee gehabt, man könnte sich zusammenschließen zu einer Gruppe für Sprache und Kultur. Die Idee hat sich dann entwickelt. Am 4. Oktober sind wir zusammengekommen und haben gesagt, wir müssen diese Gruppe öffnen. Ich habe zusammen mit Herrn Reinold Raemy und Anton Brühlhart ein Papier vorbereitet, dass wir heute auflegen. Es hat eine grüne Farbe. Wir bitten Sie alle ein solches Blatt zu nehmen, zu lesen. Es ist eine Gruppe, die nicht wie eine Kommission geformt ist. Es soll keine Kommission sein, sondern wie vielleicht heute vergleichbar «un groupe de réflexion»: Ideen und Meinungen zur Frage der Sprache und Kultur, die in der neuen Verfassung natürlich eine wichtige Rolle spielt.

**La Présidente.** Madame Hänni, j'espère que votre message a été entendu de la part de nos collègues.

## Election du Secrétaire général

**La Présidente.** Nous allons passer maintenant à l'élection du Secrétaire général de la Constituante. Chers Collègues, les membres du Bureau de la Constituante, mais aussi les chefs de groupe ont décidé de vous présenter une candidature unique, ceci par souci de confidentialité. Nous respectons l'anonymat des personnes qui se sont intéressées à ce poste et qui ne tiennent pas à faire savoir qu'elles n'ont pas été retenues. Pour mémoire, je vous rappelle que les tâches du Secrétaire général définies par le Règlement sont essentiellement de nature administrative. Le Secrétaire doit être capable non d'élaborer une Constitution, mais d'organiser et de coordonner le travail des différentes commissions. Il doit diriger et mener un projet à son terme. Il est donc important qu'il ait des connaissances juridiques, sans être un spécialiste du droit constitutionnel. Nous engagerons, et ceci est une promesse que je fais aux membres de la Constituante qui sont de Suisse alémanique, c'est une promesse, nous engagerons comme conseiller juridique un Suisse alémanique si le Secrétaire général retenu par l'assemblée est francophone. Je vous le répète, c'est une promesse et pas un vœu. Du reste, les soumissions sont lancées et nous avons déjà quelques réponses et nous sommes persuadés que nous pourrions satisfaire à cette exigence. En vue de cette élection, la Présidence a ar-

rêté une procédure, je vous l'ai dit, acceptée à la fois par le Bureau et les chefs de groupe, et ceci avant même que le nom des candidats ne soit connu. A la suite de la mise au concours de ce poste dans les différents journaux du canton et de Suisse, la Présidence a reçu quatorze candidatures, dont deux ont été par la suite retirées. Après une analyse très très très sérieuse des dossiers, la Présidence a décidé d'entendre six candidats. M. Claude Yerly, qui a l'habitude d'évaluer les candidatures, nous a apporté son aide efficace dans la procédure de sélection. Après une première audition, quatre candidats sont restés en lice et ils ont été présentés au Bureau et aux chefs de groupe. Le questionnaire très méthodique auquel ils ont été soumis a permis aux constituants responsables de ce dossier d'évaluer les candidatures par rapport aux exigences du poste. Au premier tour du vote à bulletin secret, le choix des membres du Bureau et des chefs de groupe s'est porté sur la personne de M. Antoine Geinoz, qui a obtenu 10 voix alors que les deux autres candidats – un n'a pas eu de voix – étaient crédités de 2 voix chacun. Le message qui vous a été transmis vous a donné de nombreuses informations. Je crois que vous le savez, M. Geinoz est licencié en sciences politiques, il est journaliste de profession. Je ne vais pas reprendre tout son parcours, sa trajectoire, mais peut-être, vous énumérer les éléments qui nous ont semblé intéressants et qui ont prévalu dans notre choix. M. Geinoz n'est pas un candidat hors sol: dans son enfance déjà, il a appris à connaître l'Etat par son père qui était de longues années chef de service du Département des communes, puis chef de l'Office de législation. Sa formation puis sa profession l'ont amené à appréhender les dossiers les plus sensibles de la vie fribourgeoise. Il a jeté sur la politique un regard critique empreint d'indépendance d'esprit, il n'a pas seulement diffusé l'information, mais il l'a aussi accompagnée de commentaires avisés. Parmi les nombreuses facettes intéressantes de ce candidat, permettez-moi de souligner sa rigueur, son intransigeance sur des points fondamentaux. Son intérêt, c'est quelque chose de très important pour nous, son intérêt, voire sa passion pour la fonction qu'il brigue et pour le projet de Constituante, de Constitution en général nous ont vraiment impressionnés. M. Geinoz est capable de faire preuve d'une grande impartialité et de préserver l'équilibre entre les différentes sensibilités des uns et des autres. M. Geinoz est réputé bon rédacteur. On sait qu'il fige ses textes, qu'il peaufine ses arguments et se montre pondéré dans l'expression des opinions. Son expérience de communicateur jouera un rôle positif dans les échanges entre la Constituante et la population de Fribourg. Au vu de ces considérations et surtout du message que vous avez reçu, Bureau de la Constituante et présidents de groupe, nous vous invitons tous à élire Antoine Geinoz en qualité de Secrétaire général. J'ouvre la discussion sur cet objet. Nous avons une proposition qui émane des chefs de groupe, signée par les Chefs de groupe, et qui nous dit que les chefs de groupe proposent d'élire M. Antoine Geinoz au poste de Secrétaire général de la Constituante par acclamation. Est-ce que dans cette salle quelqu'un est d'avis contraire? Qu'il s'exprime si vous n'êtes pas d'accord avec ce mode d'élection. Tout le monde est d'accord.

(*Applaudissements*) Alors je déclare élu M. Antoine Geinoz, qui sera parmi nous cet après-midi. Nous aurons l'occasion de le féliciter et surtout de l'encourager dans cette tâche qui est vraiment valorisante.

## Journée de réflexion

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, nous passons au point suivant de l'ordre du jour: la journée de réflexion. L'idée émane des chefs de groupe qui, dès la première rencontre, évoquaient déjà la possibilité d'organiser une journée de réflexion. La Présidence a jugé opportun de concrétiser ce projet. Offrir une information sur le contenu-cadre d'une Constitution cantonale, bénéficier de l'expérience de constituants d'autres cantons en matière d'organisation d'une révision constitutionnelle et permettre à chacun de prendre conscience des axes essentiels qui seront abordés en commission. La gestion complète de cette journée a été confiée aux chefs de groupe. Ils l'ont acceptée avec le sourire et ils vous ont concocté un programme qui sort des sentiers battus. En passant le témoin, mais aussi le lutrin à Marie Garnier, je vous remercie tous, toute l'équipe d'abord qui s'est investie dans cette entreprise et je souhaite à vous tous une journée intéressante, ponctuée de temps forts mais aussi et surtout de moments de détente, de franche cordialité et d'amitié. Merci de votre attention.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Au nom des chefs de groupes, j'ai le plaisir d'introduire cette journée de réflexion. Comme vous avez pu le constater dans les papiers que vous avez reçus, son but est de mieux se connaître, de poser des questions quelles qu'elles soient d'ailleurs, de chercher des idées et de profiter des expériences des autres, en particulier des expériences des autres cantons. Je remercie ici M<sup>me</sup> Anna Petrig, qui est la personne qui avait fait la proposition de faire cette journée de réflexion. Je remercie également M<sup>me</sup> Luisier, M. Oberson et M. Yerly de la Direction de l'intérieur ainsi que le Bureau et le personnel de Grangeneuve pour l'organisation de cette journée. Vous avez le programme de la journée. Nous avons un quart d'heure de retard. Cela commence bien. Tout va se dérouler et on répercutera ce quart d'heure sur la pause de midi. On a quand même assez de temps pour prendre l'apéritif et le dîner. Je vais peut-être juste vous donner une image avant de commencer les débats et avant de céder la parole à M. Mahon. Puisque je suis dans la protection de la nature, à mon avis et à l'avis de beaucoup, une rivière est belle quand elle coule libre entre les rives sinueuses, douces, façonnées par la nature. Elle est moins belle et elle ne remplit plus ses fonctions si elle est enserrée entre une rive droite et une rive gauche bétonnées et rectilignes. Vous avez compris que je fais allusion par cette image à la manière dont peuvent se dérouler les débats et j'espère que, dans un canton où les rivières sont très importantes pour notre identité, nous aurons de beaux débats, quitte à faire quelques méandres.

Alors je vais introduire l'exposé de M. Mahon. M. Pascal Mahon est professeur de droit constitutionnel à la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Neuchâtel. M. Mahon a également travaillé huit ans au Département fédéral de justice et police. Il a enseigné à la Faculté des sciences sociales et politiques de Lausanne, dont vient d'ailleurs notre Secrétaire général. Il est spécialisé dans le droit du travail et des assurances sociales. Il a opéré avec M. Jean-François Aubert (ne pas confondre avec l'autre M. Aubert) en tant qu'expert-consultant de la commission du Grand Conseil neuchâtelois chargée de préparer la révision totale de la Constitution. Dans ce cadre, il a rédigé sur mandat l'avant-projet, le projet et le rapport explicatif. Vous avez pu remarquer que la Constitution neuchâteloise est relativement uniforme et rédigée par un nombre assez restreint de personnes. Son exposé s'intitule «Autonomie constitutionnelle des cantons – Quelques considérations à partir de l'exemple neuchâtelois». Je vous cède la parole, Monsieur Mahon. (M. Mahon a une vingtaine de minutes et ensuite, ce sera M. Zimmerli qui prendra la relève, avec aussi un exposé de vingt minutes, et ensuite vous pourrez poser les questions dans la discussion avec les deux personnes.)

### Exposé de M. Pascal Mahon, Professeur à l'Université de Neuchâtel – «Autonomie constitutionnelle des cantons – Quelques considérations à partir de l'exemple neuchâtelois»

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Constituants, le sujet qu'on m'a demandé de vous présenter a trait à la marge de manœuvre, à l'autonomie en quelque sorte, dont dispose le constituant cantonal, en particulier dans la foulée de la nouvelle Constitution fédérale, puisque nous avons une nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999, et à la lumière de l'expérience de la nouvelle Constitution du canton de Neuchâtel qui, comme vous le savez, a été acceptée par le peuple du canton le 24 septembre dernier à une confortable majorité de 77% des votants pour une participation relativement élevée, donc un succès relatif dans cette révision de la Constitution cantonale du canton de Neuchâtel. Ce sujet dont on m'a demandé de vous entretenir suscite deux remarques préliminaires à titre d'introduction en quelque sorte. La première concerne la Constitution fédérale, la nouvelle. La nouvelle Constitution fédérale ne change, à mon avis, en tout cas rien ou presque à la marge de manœuvre du constituant cantonal en tout cas sur le fond. Je vous rappelle simplement que cette nouvelle Constitution fédérale n'est au fond qu'une mise à jour du droit constitutionnel fédéral tel qu'il existait déjà avant le 18 avril 1999. Sous réserve de quelques exceptions, il n'apporte pas ou elle n'apporte pas, cette nouvelle Constitution fédérale, d'innovations matérielles dans les rapports entre le droit constitutionnel cantonal et le droit constitutionnel fédéral. Donc, sur le fond, je dirais que cette nouvelle Constitution fédérale ne change rien quant à l'autonomie, quant à la marge de manœuvre dont dispose le constituant cantonal. Sur la forme, c'est peut-être un petit peu différent dans la mesure où la nouvelle Constitution fédérale fait œuvre de codification. Elle systématise le droit constitutionnel fédéral, elle le

rédige de manière entièrement nouvelle et pratiquement exhaustive, de sorte que pour le constituant cantonal de 2000 ou de 2001, il devient difficile d'essayer de faire œuvre de pionnier et de modèle comme l'a fait en 1993 le constituant bernois en faisant un texte très beau, très pur du point de vue de la systématique. Cette œuvre de pionnier, eh bien il faut la laisser aux constituants bernois pour les Constitutions cantonales, constituants bernois dont M. Zimmerli nous entretiendra sans doute tout à l'heure et dont les autres cantons Appenzell Rhodes-externes, le Tessin et Neuchâtel maintenant qui ont révisé leur Constitution, se sont largement inspirés. Pour donner un exemple de cette première remarque, on peut se demander aujourd'hui, mais j'y reviendrai plus tard, s'il est encore utile et opportun pour un constituant cantonal de dresser un catalogue exhaustif des droits fondamentaux puisque ce catalogue existe maintenant dans la nouvelle Constitution fédérale, et la question se pose de l'opportunité dans les Constitutions cantonales d'un tel catalogue. Mais comme je l'ai dit, j'y reviendrai dans quelques instants.

Ma deuxième remarque a trait à la problématique de la marge de manœuvre des cantons et je dirais que d'une manière très générale – c'est en tout cas mon avis personnel – on peut affirmer que cette marge est relativement importante. Les cantons sont certes toujours tenus, dans leur Constitution comme dans l'ensemble de leur ordre juridique, de respecter le droit fédéral. Et la nouvelle Constitution fédérale, à son art. 49 al. 2, précise que la Confédération veille à ce qu'ils le respectent et elle précise d'ailleurs à l'art. 51 al. 2 que les Constitutions cantonales doivent obtenir la garantie de l'Assemblée fédérale, comme vous le savez, et que cette garantie n'est accordée que si les Constitutions cantonales ne renferment rien de contraire au droit fédéral. Malgré cette obligation générale de respecter le droit fédéral, je dirais que les points de friction entre le droit constitutionnel cantonal et le droit fédéral, constitutionnel ou légal, ne sont pas très nombreux. Ils se limitent essentiellement au respect des droits fondamentaux d'une part et au respect du partage des compétences entre la Confédération et les cantons qu'opère la Constitution fédérale d'autre part. Aussi, d'une manière très générale encore, je pense que l'autonomie constitutionnelle cantonale est relativement importante, ainsi qu'en témoigne la vitalité d'une part et la diversité d'autre part du droit constitutionnel cantonal. Pour illustrer la vitalité, il suffit de rappeler qu'avec Neuchâtel maintenant, dix cantons ont déjà procédé à une révision totale de leur Constitution cantonale depuis la fin des années septante et qu'une dizaine d'autres dont Fribourg, dont Vaud, dont St-Gall sont actuellement en train de réviser leur propre Constitution. Et pour illustrer la diversité du droit constitutionnel cantonal, je prendrai simplement un exemple: le 25 septembre 2000, le lendemain du vote populaire neuchâtelois sur la nouvelle Constitution, le Grand Conseil du canton de St-Gall, qui est lui aussi en train de réviser sa Constitution, en deuxième lecture, a biffé du projet une disposition qui figurait encore après la première lecture du mois de mars 2000, disposition qui autorisait les communes à introduire le droit de vote des étrangers en matière communale. Donc, vous

voyez que c'est une décision qui va à l'opposé en quelque sorte de la décision prise le jour précédent par le peuple neuchâtelois d'accorder le droit de vote aux étrangers en matière cantonale, de sorte qu'il existe un espace pour les solutions originales dans le droit constitutionnel cantonal, et cela n'en est qu'un seul exemple.

Si on passe maintenant du général au plus concret et si l'on essaie d'approfondir un peu cette idée de la marge de manœuvre du constituant cantonal, il me semble qu'il faut distinguer dans une Constitution différentes parties, dans lesquelles l'autonomie n'est peut-être pas toujours la même. Elle est plus grande dans certaines parties que dans d'autres, me semble-t-il. Pour simplifier, j'ai distingué deux parties. Il me semble que l'on peut distinguer dans une Constitution cantonale ou dans toute Constitution deux parties, une partie que j'appellerai la partie matérielle et qui s'oppose à la partie organique ou organisationnelle ou politique si vous voulez, plus politique de la Constitution cantonale. La partie matérielle, c'est la partie qui traite au fond des rapports entre l'Etat, les pouvoirs publics et les particuliers, c'est-à-dire la partie qui contient les droits fondamentaux et qui traite éventuellement, si le constituant cantonal en décide ainsi, des tâches de l'Etat. Qu'est-ce que fait l'Etat, qu'est-ce que doit faire l'Etat etc. Dans cette partie, l'autonomie du constituant cantonal me paraît moins importante que dans l'autre partie. C'est là qu'elle est, me semble-t-il la plus limitée, en tout cas en ce qui concerne les droits fondamentaux. Dans ce domaine des droits fondamentaux, le constituant cantonal est en effet tenu de respecter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, ça c'est clair, et surtout les droits fondamentaux qui sont garantis par la Constitution fédérale. Or, je vous rappelle que cela explique à mon sens cette moindre autonomie du constituant cantonal. Le constituant cantonal, s'il décide de garantir des droits fondamentaux, de les garantir explicitement, d'en dresser un catalogue, doit évidemment, et cela c'est le droit fédéral qui l'impose, aller au moins aussi loin que les droits qui sont garantis par la Constitution fédérale. Il peut aller plus loin, il peut garantir plus mais il ne peut pas garantir moins. C'est en tout cas la conception dominante. Je vous signale qu'en doctrine, une conception minoritaire estime que le canton pourrait aussi aller moins loin, ce qui aurait un certain sens dans l'interprétation des dispositions de la Constitution cantonale, mais c'est une opinion largement minoritaire. Or, compte tenu de ce cadre relativement impératif, et cela d'autant plus que la nouvelle Constitution fédérale dresse, comme je l'ai indiqué, un catalogue relativement exhaustif des droits fondamentaux, on peut évidemment se demander, c'est la question que j'ai posée tout à l'heure, s'il est encore opportun d'inscrire un catalogue de droits fondamentaux dans une Constitution cantonale, un catalogue exhaustif, complet. Et la question est d'autant plus légitime que le Tribunal fédéral et la doctrine dominante considèrent que les droits fondamentaux qui figurent dans une Constitution cantonale sont en quelque sorte suspendus, ils n'ont pas d'effet tant et aussi longtemps qu'ils ne vont pas plus loin que les droits qui sont garantis par la Constitution fédérale. Autrement dit, le catalogue cantonal des droits fondamentaux n'a pas de

portée autonome, sauf s'il va plus loin que le droit équivalent qui est garanti par la Constitution fédérale. Donc la question de l'opportunité, de la nécessité d'un catalogue de droits fondamentaux se pose pour le constituant cantonal. On peut y répondre de différentes manières: à Neuchâtel, la Commission constituante et le Grand Conseil, suivis par le peuple, ont répondu par l'affirmative, pour une raison didactique, pourrait-on dire, parce qu'ils ont estimé que le citoyen qui ouvre sa Constitution a intérêt, a plaisir à lire un catalogue complet de droits fondamentaux. A cette raison didactique s'en ajoute une autre: le constituant cantonal a décidé, sur quelques points, d'aller plus loin que ce que garantit la Constitution fédérale, et c'est la raison pour laquelle il a préféré un catalogue complet. Je vous indique ici ces innovations formelles et matérielles dans le domaine des droits fondamentaux de la nouvelle Constitution du canton de Neuchâtel. Sur le plan formel, donc, l'existence d'un catalogue (l'ancienne Constitution, qui datait de 1858 n'avait évidemment pas de catalogue complet), et sur quatre points, largement inspirés d'ailleurs de la nouvelle Constitution bernoise, le constituant neuchâtelois, le nouveau constituant neuchâtelois, celui de l'an 2000, est allé plus loin que ce que garantit la Constitution fédérale. Ces quatre points, c'est: la disposition qui garantit la liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage – c'est une disposition qui a donné lieu à un certain nombre de discussions dans la commission et au Grand Conseil, et avant la votation populaire; le droit à l'information, c'est-à-dire le droit d'accès aux documents de l'administration – là aussi, c'est une innovation qui n'en est pas une sur le plan intercantonal, puisque c'est le canton de Berne qui a introduit pour la première fois, en 1993, ce nouveau droit, ce droit à la transparence, en quelque sorte; la liberté de manifestation, qui va un peu plus loin que ce que reconnaît la jurisprudence du Tribunal fédéral; le droit de pétition, qui va aussi un peu plus loin que le droit correspondant fédéral en ce sens que les auteurs de la pétition ont le droit de recevoir une réponse dans un certain délai, ce que le Tribunal fédéral n'a jamais admis sous l'angle de l'art. 33 de la nouvelle Constitution fédérale.

Voilà pour le domaine des droits fondamentaux. Dans le domaine des tâches de l'Etat, la question qui se pose au constituant cantonal – l'autonomie est ici un peu plus importante peut-être, mais la principale question qui se pose au constituant cantonal, c'est celle de savoir si oui ou non il veut inscrire dans la Constitution un catalogue, un chapitre consacré aux tâches de l'Etat, c'est-à-dire donner au législateur des mandats, des ordres d'agir dans tel ou tel domaine. La question, vous l'avez compris, prend assez vite une connotation politique, et à Neuchâtel, le constituant – la commission du Grand Conseil – a opté pour une solution que l'on peut qualifier de solution de compromis entre celles et ceux qui d'un côté ne voulaient absolument pas d'un tel catalogue, c'est-à-dire ne voulaient pas que la Constitution imposât des mandats, donnât des ordres au législateur, c'est-à-dire en fin de compte aux politiques, et de l'autre côté celles et ceux qui auraient souhaité un catalogue complet des tâches de l'Etat. Cette solution de compromis, vous la trouvez à l'art. 5 de la nouvelle Constitution du canton de Neuchâtel: une seule dispo-

sition sur les tâches de l'Etat, une disposition qui énumère simplement une quinzaine, un peu plus, de domaines dans lesquels l'Etat assume les tâches que la loi lui imposera. Autrement dit, il y a un renvoi à la loi; ce n'est pas la Constitution elle-même qui donne à l'Etat des mandats d'agir, mais c'est une sorte de photographie des domaines dans lesquels l'Etat agit. Il n'y a donc pas, contrairement à la plupart des nouvelles constitutions cantonales, de chapitre sur les tâches de l'Etat. Il y a tout de même, si vous prenez les art. 34 à 36 de la nouvelle Constitution, quelques dispositions, dans certains domaines, qui imposent à l'Etat d'agir: c'est le domaine de l'égalité entre femmes et hommes, c'est le domaine social, et c'est le domaine de l'intégration des personnes handicapées: là aussi, ces trois dispositions sont reprises partiellement du modèle de la nouvelle Constitution bernoise, et aussi maintenant de la nouvelle Constitution fédérale, puisqu'on retrouve dans la nouvelle Constitution fédérale, dans ces trois domaines, des mandats: à l'art. 8 al. 3 et à l'art. 8 al. 4, ainsi qu'à l'art. 41. Donc là encore, l'autonomie n'est pas très importante. Si, en revanche, on passe à l'autre partie – pour simplifier, si on s'en tient à ces deux parties de la Constitution cantonale – la partie que j'ai appelée «organique» ou «organisationnelle», c'est-à-dire la partie qui organise l'Etat cantonal, qui définit le corps électoral, qui définit ses compétences, qui décrit les autorités, qui définit les rapports que ces autorités ont entre elles, qui définit les structures territoriales, les rapports entre l'Etat et les Eglises, il me semble que dans ce domaine-là, l'autonomie cantonale est beaucoup plus importante. Certes, les cantons doivent respecter le partage des compétences, doivent aussi respecter les droits fondamentaux, mais la Constitution fédérale, dans ce domaine-là, ne pose que quelques exigences minimales. D'abord, les cantons doivent avoir une Constitution démocratique, dit l'art. 51 de la nouvelle Constitution fédérale: cela exclut évidemment la monarchie, mais ça ne va pas beaucoup plus loin, et la Constitution fédérale pose aussi quelques exigences en matière de démocratie directe: les constitutions cantonales doivent être adoptées par le peuple, et doivent pouvoir être révisées si la majorité du peuple le demande. Mais tous les cantons, vous le savez, sont allés beaucoup plus loin en matière de démocratie directe que ce minimum exigé par la Constitution fédérale. Et l'exemple encore une fois de la nouvelle Constitution neuchâteloise – puisque c'est de cet exemple que l'on m'a demandé de vous parler – témoigne de ce que cette autonomie est beaucoup plus importante dans la partie organique que dans la partie matérielle. La nouvelle Constitution du canton de Neuchâtel comprend environ une trentaine d'innovations par rapport au droit constitutionnel neuchâtelois actuel. Quelques-unes concernent les droits fondamentaux, mais c'est une faible minorité. L'essentiel des innovations concerne la partie organique. Et je vais vous dérouler maintenant une liste d'innovations à titre d'exemples, et vous verrez que ces innovations sont beaucoup plus nombreuses dans la partie organisationnelle. En ce qui concerne les droits politiques, c'est-à-dire les droits populaires, la nouvelle Constitution du canton de Neuchâtel innove en introduisant – c'est sans doute l'innovation la plus célèbre – le droit de vote des étrangères et des étrangers (c'est

l'art. 37 al. 1 let. c). Mais la nouvelle Constitution innove aussi en introduisant le droit de vote des Suissesses et des Suisses de l'étranger, ce qu'une demi-douzaine de cantons ont déjà fait aujourd'hui. Elle innove, et ça je crois que c'est vraiment une innovation sur le plan suisse, en atténuant la règle, qui vaut de manière générale aussi bien en droit fédéral qu'en droit cantonal, de la privation des droits politiques pour les personnes qui sont interdites. La commission est partie de l'idée que toute maladie mentale n'avait pas un effet sur les droits politiques, donc que la règle était peut-être un peu trop rigide, et elle atténue cette règle, en tout cas elle permet à la loi d'atténuer cette règle. Elle élargit l'objet de l'initiative populaire, elle introduit un nouvel instrument de démocratie directe, en quelque sorte, qui est la motion populaire, qui permet à un certain nombre de personnes non membres du Grand Conseil de déposer une motion devant le Grand Conseil; c'est une innovation qui est reprise d'ailleurs du droit soleurois (de la nouvelle Constitution soleuroise). Et puis elle abaisse le nombre de signatures pour les référendums, elle supprime le référendum obligatoire en matière financière et en matière d'installations atomiques, elle modifie le système de la clause d'urgence. Donc vous voyez que simplement sur ce domaine des droits politiques, des droits populaires, il y a un certain nombre d'innovations par rapport au droit actuel.

Il y a aussi passablement d'innovations en ce qui concerne l'organisation des autorités. Une innovation qui a donné lieu à passablement de discussions dans la commission et au Grand Conseil, c'est l'abandon partiel de l'incompatibilité entre la fonction de député et la fonction publique (la qualité de fonctionnaire cantonal). Une autre innovation, c'est la déconstitutionnalisation du district en tant que circonscription électorale. La nouvelle Constitution prévoit que la loi peut introduire un système de suppléance pour les députés au Grand Conseil – je crois que deux cantons connaissent un tel système, le Jura et le Valais – et d'autres innovations qui sont moins importantes, et dont la plupart d'ailleurs ont été reprises de la nouvelle Constitution du canton de Berne: vous retrouvez ici quelques innovations qui concernent essentiellement les rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Comme vous le savez, dans la plupart des cantons, le Grand Conseil cherche à reprendre un peu de poids par rapport au Conseil d'Etat et à l'administration cantonale, qui sont formés de professionnels, alors que les députés sont des miliciens, ce qui contribue à créer un certain déséquilibre au profit de l'exécutif, et les Grands Conseils ont cherché à compenser en quelque sorte ce déséquilibre. Vous retrouvez, je crois, ces innovations dans la nouvelle Constitution du canton de Berne aussi, qui a été dans ce domaine un précurseur. Et enfin, pour compléter cette liste d'innovations, qui se déroule, j'en suis bien conscient, un peu rapidement devant vous, quelques innovations qui concernent le domaine des districts et des communes: la déconstitutionnalisation des districts, je l'ai déjà indiqué, un droit d'initiative pour les communes (à l'instar des cantons qui ont un droit d'initiative en matière fédérale, les communes auront un droit d'initiative au plan cantonal), et puis une disposition qui est assez importante, c'est le libre choix des communes quant à l'élection du

Conseil communal, élection soit par le Conseil général, donc le législatif, soit par le peuple: vous savez que Neuchâtel est le seul canton aujourd'hui dans lequel l'exécutif n'est pas élu par le peuple mais par le législatif. Alors cette innovation, qui a été discutée, laisse aux communes le libre choix aussi bien du mode d'élection que du système électoral. Enfin, pour terminer cette liste, quelques innovations qui concernent les rapports entre l'Etat et les Eglises: l'Etat reconnaît les trois Eglises traditionnelles en tant que communautés religieuses et la Constitution permet à la loi, donc au Grand Conseil de reconnaître d'autres communautés religieuses que ces trois Eglises officielles, avec le complément que les concordats qui seraient conclus entre l'Etat et les Eglises officielles ou reconnues officiellement par la Constitution et les autres communautés religieuses seraient soumis, assujettis au referendum facultatif; là aussi, c'est une innovation.

Alors cette longue liste d'innovations dont l'essentiel, et c'est ça que je tenais à souligner, se trouve dans la partie organique de la Constitution cantonale, montre me semble-t-il, Mesdames et Messieurs, que les cantons, que le constituant cantonal a aujourd'hui une marge de manœuvre; il n'est pas emprisonné dans un carcan posé par le droit fédéral. Il existe différentes possibilités pour le canton de choisir des solutions originales dans les différents domaines qui sont soumis à sa juridiction en quelque sorte, et cela en particulier dans la partie organique de la Constitution, dans la partie qui organise l'Etat, l'Etat au sens Etat cantonal et structure territoriale du canton. Je vous remercie.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Je remercie beaucoup M. Pascal Mahon pour son exposé clair et intéressant. Je vais présenter maintenant M. Ulrich Zimmerli, qui va faire aussi un exposé d'une vingtaine de minutes sur la Constitution bernoise.

M. Zimmerli, après avoir travaillé dans le cadre du Tribunal administratif bernois et du Tribunal fédéral, est professeur ordinaire de droit public à l'Université de Berne depuis 1987. Il a été conseiller aux Etats UDC de 1987 à 1999. M. Zimmerli a surtout été actif dans le domaine des finances, des impôts et de l'aménagement du territoire. Je ne sais pas si vous avez entendu parler de la motion Zimmerli sur la possibilité pour l'agriculture de faire d'autres activités parallèles. Il a été président de la sous-commission des droits fondamentaux du Conseil des Etats lors de la révision de la Constitution fédérale. Il a participé activement à l'élaboration de la Constitution bernoise.

*(Le texte de son exposé n'a été que partiellement prononcé devant l'assemblée par le Prof. Zimmerli; vu son intérêt, nous le publions intégralement).*

**Exposé de M. Ulrich Zimmerli, professeur à l'Université de Berne, ancien conseiller aux Etats – «Freiräume der Kantone bei der Verfassungsggebung»**

#### *Inhaltsübersicht*

1. Ausgangslage nach der Totalrevision der Bundesverfassung

2. Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen
  - 2.1. Grundsätze
  - 2.2. Kompetenzarten
3. Freiräume in den einzelnen Gebieten
  - 3.1. Grundrechte
  - 3.2. Sozialrechte und Sozialziele
  - 3.3. Aufgabenkatalog
    - 3.3.1. Bildungswesen
    - 3.3.2. Raumordnung
    - 3.3.3. Umweltschutz
    - 3.3.4. Energie
    - 3.3.5. Gesundheitswesen
    - 3.3.6. soziale Sicherheit
    - 3.3.7. Wirtschaft
  - 3.4. Volksrechte
  - 3.5. Parlament und Regierung (Behördenorganisation)
  - 3.6. Gerichtsorganisation/Justizverfassung
  - 3.7. Gemeinden
  - 3.8. Kirche und Staat

### 1. Ausgangslage nach der Totalrevision der Bundesverfassung

Art. 51 BV verpflichtet die Kantone, sich eine demokratische Verfassung zu geben, d.h. die Verfassung muss mindestens eine gewaltenteilige, repräsentative Demokratie mit obligatorischem Verfassungsreferendum und mit einer Volksinitiative auf Verfassungsänderung einrichten.<sup>1</sup> Bereits heute gehen jedoch alle Kantone über diese in der Bundesverfassung enthaltene Minimalanforderung hinaus, indem sie sich für das System der direkten Demokratie entschieden haben, das die politischen Rechte des Gesetzesreferendums und der Gesetzesinitiative vorsieht.<sup>2</sup>

Damit einer Kantonsverfassung die gestützt auf Art. 51 Abs. 2 BV erforderliche Gewährleistung erteilt wird, darf sie ferner dem Bundesrecht nicht widersprechen. Zum Bundesrecht gehört auch das gesamte für die Schweiz verbindliche Völkerrecht. Diese Anforderung der Vereinbarkeit einer Kantonsverfassung mit dem Bundesrecht ist praktisch bedeutsam und wird im Vorfeld der Gewährleistung einer geänderten bzw. totalrevidierten Verfassung eingehend geprüft.<sup>3</sup> Die Wirkung der Gewährleistung ist deklaratorisch; deshalb können die kantonalen Verfassungen bereits in Kraft gesetzt werden, bevor die Gewährleistung erteilt ist. Im Falle der Nichtgewährleistung fällt die fragliche Bestimmung mit Wirkung *ex tunc* (seit ihrem Erlass) dahin.<sup>4</sup> Seit den Sechzigerjahren haben sich insgesamt elf Kantone<sup>5</sup> eine neue (und der Kanton Jura eine erste) Verfassung gegeben, in den 90er Jahren waren dies die Kantone Bern, Appenzell Ausserrhoden und Tessin. In weiteren acht Kantonen<sup>6</sup> ist eine Totalrevision der Verfassung im Gange.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Rhinow, *Bundesverfassung*, S. 92, m.w.H.

<sup>2</sup> Häfelin/Haller, Rz. 248

<sup>3</sup> vgl. dazu die jeweils im Bundesblatt veröffentlichten Botschaften über die Gewährleistung von geänderten bzw. totalrevidierten Verfassungen.

<sup>4</sup> Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff. S. 219

<sup>5</sup> NW (1965), OW (1968), AG (1980), UR (1984), BL (1984), SO (1986), GL (1988), TG (1988), BE (1993), AR (1995), TI (1997)

Die Verfassung bildet die rechtliche Grundordnung des Staates. Sie soll den Staat mit seinen Organen konstituieren, die Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger sichern sowie die Inhalte der Staatstätigkeit definieren. Daneben soll sie dem staatlichen Handeln Legitimation verschaffen und den Zusammenhalt der im Staate lebenden Bürgerinnen und Bürger festigen (sog. Integrationsfunktion). Kantonsverfassungen sollen sich mit den politischen Grundfragen befassen und sich nicht auf ein Organisationsstatut beschränken. Sie enthalten neben organisatorischen Normen insbesondere auch Aussagen zu den Rechten und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, zur Sozial- und Rechtsstaatlichkeit des Kantons und zu den demokratischen Institutionen. Sodann müssen die Kantonsverfassungen auch die Grundzüge über die Organisation und die Aufgaben der Gemeinden enthalten.<sup>8</sup> Bei der Verfassungsgebung sind die Kantone nicht auf sich allein gestellt. Sie können von der Verfassungsarbeit in anderen Kantonen, aber auch von den Erfahrungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung profitieren.<sup>9</sup>

### 2. Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen

#### 2.1. Grundsätze

Zur Bestimmung der Freiräume der Kantone in der Verfassungsgesetzgebung ist von der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in der Bundesverfassung auszugehen. Daraus ergibt sich, in welchen Bereichen die Kantone befugt sind, selber zu legislieren und wo eine vorhandene bundesrechtliche Regelung keinen Raum mehr für eigene Regelungen der Kantone lässt.

In diesem Zusammenhang sind vor allem die Artikel 3 und 49 BV wichtig:

- Gemäss Art. 3 BV sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.
- In Art. 49 Abs. 1 BV ist der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrecht festgehalten: «Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht vor.»

Aus der Regelung in Art. 3 BV ergeben sich die folgenden drei Grundsätze:

1. *Der Verfassungsvobehalt*: Der Bund kann neue Kompetenzen nur mit einer Verfassungsänderung an sich ziehen. Art. 42 Abs. 1 BV bestimmt denn auch ausdrücklich: «Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.» Die Kompetenzen des Bundes sind in der Bundesverfassung im Prinzip<sup>10</sup> somit abschliessend geregelt.

<sup>6</sup> VD, FR, SH, GR, SG, ZH, BS, NE

<sup>7</sup> vgl. dazu *Nuspliger*, S. 66ff., sowie *Betschart, Strukturreformen*, S. 41ff. und *Chablais*, S. 67ff.

<sup>8</sup> vgl. dazu namentlich *Nuspliger*, S. 79 ff.

<sup>9</sup> Näheres dazu bei *Nuspliger*, S. 85 f.

<sup>10</sup> Ausnahmsweise kann sich eine Bundeskompetenz aufgrund sogenannter impliziter Zuständigkeiten (kraft Sachzusammenhang) oder aufgrund inhärenter Zuständigkeiten (kraft föderativen Staatsaufbaus) ergeben; vgl. dazu *Zimmedi*, S. 44 und *Tschannen*, S. 111 f.

2. *Die Kompetenzkompetenz:* Der Bund bestimmt selber, welche Kompetenzen er wahrnehmen will und welche Gebiete er den Kantonen zur Regelung überlassen will. Im Rahmen der aktuellen Diskussionen über einen neuen Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen wird die Aufgabenteilung im Bundesstaat überprüft.
3. *Die subsidiäre Generalkompetenz der Kantone:* In allen Gebieten, in denen in der Bundesverfassung keine Kompetenz zugunsten des Bundes errichtet worden ist, sind die Kantone zuständig. Den einzelnen Bundesgliedern soll es gestattet sein, wo immer möglich eigene, den regionalen oder lokalen Bedürfnissen angepasste Regelungen zu treffen. Föderalismus bedeutet – so gesehen – eine Art vertikale Gewaltenteilung.<sup>1</sup>

Art. 3 BV sorgt für eine lückenlose Kompetenzordnung; es gibt keine Sachbereiche, die weder in die Kompetenz des Bundes noch in die Kompetenz der Kantone fallen. Neu entstehende Aufgabenbereiche fallen bis zu einer entsprechenden Ermächtigung des Bundes automatisch in die Kompetenz der Kantone.<sup>2</sup>

## 2.2. Kompetenzarten

Es gibt verschiedene Arten von Bundeskompetenzen; sie können auf zwei Arten unterteilt werden<sup>3</sup>:

1. nach der *Rechtswirkung* können unterschieden werden:
  - *konkurrierende Kompetenzen:* die kantonalen Kompetenzen treten erst dann und soweit in den Hintergrund, als der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht. z.B. das Umweltschutzrecht
  - *ausschliessliche Kompetenzen:* die kantonalen Kompetenzen treten mit der Begründung der Bundeskompetenz und nicht erst mit dem Erlass der entsprechenden Bundesbestimmungen ausser Kraft. z.B. Zollwesen, Münzregal
  - *parallele Kompetenzen:* diese liegen vor, wenn neben den Bundeskompetenzen gleichzeitig auch kantonale Kompetenzen unabhängig nebeneinander bestehen. z.B. Erhebung direkter Steuern
2. nach der *Regelungsintensität* können unterschieden werden:
  - *umfassende Kompetenzen:* die abschliessende Regelung eines ganzen Sachbereichs z.B. Luftfahrt, Privatrecht
  - *fragmentarische Kompetenzen:* abschliessende Regelung nur eines Teils eines bestimmten Sachgebiets
  - *Grundsatzgesetzgebungskompetenzen:* Regelung der Grundzüge (Rahmengesetzgebung). z.B. Raumplanung.

Die Kantone sind souveräne Staaten in dem Sinn, dass sie alle nicht dem Bund zugewiesenen Kompetenzen

und eine Gebietshoheit ausüben sowie eine weitgehende Organisationsautonomie wahrnehmen. Sie sind insofern souverän, als sie eigenständige Hoheitsgewalt ausüben.<sup>4</sup>

## 3. Die Freiräume in den einzelnen Gebieten

### 3.1. Grundrechte

Nach Lehre und Rechtsprechung haben kantonale Grundrechte keine selbständige Bedeutung, soweit sie sich mit den von der Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechten decken. Kantonale Grundrechte haben hingegen eine selbständige Bedeutung, wenn die kantonale Verfassungsnorm weiter geht als die Grundrechte der Bundesverfassung oder der Europäischen Menschenrechtskommission.<sup>5</sup> Die Kantone können in ihrer Verfassung somit die gleichen Rechte wie der Bund garantieren oder auch darüber hinausgehen. Dagegen muss die Bundesversammlung einer Kantonsverfassung die Gewährleistung verweigern, wenn der Kanton mit ausdrücklicher und zwingender Vorschrift einen geringeren Schutzzumfang festlegt als der Bund.<sup>6</sup> Dass die kantonalen Behörden in der Rechtsanwendung keinesfalls unter das Niveau der in der Bundesverfassung gewährleisteten Garantien zurückgehen dürfen, ergibt sich auch aus dem in Art. 49 Abs. 1 BV verankerten Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts und des Umstandes, dass die EMRK und die diesbezügliche Rechtsprechung des EGMR einen integrierenden Bestandteil der Bundesverfassung darstellen.<sup>7</sup>

Bei dieser Ausgangslage gibt es für die Kodifizierung von Grundrechten in einer kantonalen Verfassung grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Einerseits könnten sich die kantonalen Grundrechtsbestimmungen auf die vom übergeordneten Recht offengelassenen Freiräume konzentrieren, andererseits besteht die Möglichkeit, unter Inkaufnahme von Überschneidungen mit übergeordnetem Recht die Grundrechte fassend aufzuzählen.<sup>8</sup> Die neueren Kantonsverfassungen haben alle die zweite Möglichkeit gewählt und einen Grundrechtskatalog aufgestellt. Dabei weisen einige Kantone umfassende Grundrechtskataloge auf (z.B. Aargau, Bern), andere Kantone (z.B. Uri, Thurgau) beschränken sich auf eine stichwortartige Aufzählung.<sup>9</sup> Im Verfassungsentwurf 1999 des Kantons St. Gallen schliesslich wurde im Hinblick auf die am 18. April 1999 in Kraft getretene neue Bundesverfassung, welche einen übersichtlichen Grundrechtskatalog enthält, die Lösung gewählt, auf den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung zu verweisen (immerhin unter nicht abschliessender, stichwortartiger Angabe der dort gewährleisteten Grundrechte) und nur die eigenen, selbständigen Grundrechtsgehalte in einem gesonderten Artikel auszuweisen.

<sup>4</sup> Zimmerli, S. 43

<sup>5</sup> BGE 121 I 196 (René Noth), E 2d 5. 200; vgl. auch Nuspliger, S. 71

<sup>6</sup> vgl. etwa BBI 1998, 5501 (aus der Gewährleistungsbotschaft der Kantonsverfassung des Kantons Tessin)

<sup>7</sup> vgl. BGE 101 Ia 67 E 2c S. 69 sowie Botschaft zum Verfassungsentwurf St. Gallen, S. 28

<sup>8</sup> vgl. Botschaft zum Verfassungsentwurf St. Gallen, S. 24

<sup>9</sup> vgl. Nuspliger, S. 71

<sup>1</sup> Zimmerli, S. 37

<sup>2</sup> vgl. zum Ganzen Tschannen, S. 95 ff. sowie Häfelin/Haller, Rz. 262 ff.

<sup>3</sup> vgl. dazu Tschannen, S. 100 ff. sowie Häfelin/Haller Rz. 295ff.

Es gibt denn auch mehrere Gründe dafür, dass die meisten Kantone einem umfassenden Grundrechtskatalog den Vorzug geben:

- Indem eine Kantonsverfassung nicht nur die Staatsorganisation und die Staatsaufgaben, sondern auch die Grundrechte möglichst umfassend darstellt, kommt die Eigenständigkeit des Kantons als autonomes, rechtsstaatliches Gemeinwesen zum Ausdruck.
- Grundrechte stellen einen Grundpfeiler der kantonalen Staats- und Rechtsordnung dar und bilden eine Legitimationsgrundlage für alles staatliche Handeln;
- bestehende Grundrechte können erweitert und neue Grundrechte können gewährleistet werden;
- die Weiterentwicklung der Grundrechte auf Bundesebene kann durch kantonale Grundrechte beeinflusst werden.

Es ist insofern zwar richtig, dass zahlreiche Grundrechte der Kantone nur noch Informationscharakter haben. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass beispielsweise die Verfassung des Kantons Bern in wichtigen Grundrechtsbereichen eine Pionierrolle gespielt und Rechte geschaffen hat, die auch über die Garantien der neuen Bundesverfassung hinausgehen.

Es ist einem Kanton bei der Verfassungsgebung somit einerseits zu empfehlen, aus oben genannten Gründen einen umfassenden Grundrechtskatalog in die Verfassung aufzunehmen, und andererseits die sich bietende Gelegenheit zu nutzen, und eine, über das Bundesrecht hinausgehende Grundrechte zu garantieren. Diese Gelegenheit haben denn auch die meisten Kantone mit einer neueren Kantonsverfassung wahrgenommen.

*Beispiele:*

Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993:

- Gleichstellung von Frau und Mann (Art. 10 Abs. 3 KV)
- Schutz vor Willkür (Art. 11 Abs. 1 KV)
- Freie Wahl des gemeinschaftlichen Zusammenlebens (Art. 13 Abs. 2 KV)
- Öffentlichkeitsprinzip (Art. 17 Abs. 3 KV)
- Versammlungs- und Vereinsfreiheit (Art. 19 KV)
- Petitionsrecht (Art. 20 KV)

Verfassung des Kantons Tessin vom 14. Dezember 1997

- Pflicht der Behörden, eine Petition innert nützlicher Frist zu beantworten (Art. 8 Abs. 2 Bst. 1 KV)
- Verkürzung der Frist, innerhalb deren eine Person in Untersuchungshaft einem Untersuchungsrichter vorgeführt werden muss, auf einen Tag (Art. 9 Abs. 3 BV)

Verfassungsentwurf des Kantons St. Gallen vom 17. Dezember 1999 Artikel 3: Grundrechte nach der Kantonsverfassung:

«Diese Verfassung gewährleistet überdies

- a) das Recht, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen;
- b) den Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung, wenn sie beim Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind;
- c) den Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit;
- d) das Recht, auf eine Petition ohne Verzug eine Antwort der Behörden zu erhalten.»<sup>1</sup>

### 3.2. Sozialrechte und Sozialziele

Es entspricht einer Tendenz, bei neueren Verfassungsreformen auch Sozialrechte und Sozialziele zu verankern (z.B. Kanton Bern, Appenzell Ausserrhoden und Tessin).

*Sozialrechte* schaffen in konkret umschriebenen Bereichen materielle Ansprüche, welche wegen ihrer Bestimmtheit gerichtlich durchgesetzt werden können. (z.B. Art. 29 KV BE; Anspruch auf Obdach, für ein menschenwürdiges Leben notwendige Mittel und grundlegende medizinische Versorgung in Notlagen / Anspruch auf unentgeltliche Schulbildung / Anspruch der Opfer schwerer Straftaten auf Hilfe). Die Sozialrechte stehen den traditionellen Grundrechten nahe, verlangen jedoch im Gegensatz zu diesen eine positive Tätigkeit des Staates.

*Sozialziele* hingegen können nicht direkt gerichtlich durchgesetzt werden, sondern bedürfen zu ihrer Verwirklichung gesetzgeberische oder finanzielle Massnahmen des Kantons oder der Gemeinden. (z.B. Art. 30 KV BE; Arbeit zu angemessenen Bedingungen für alle, wohnen zu tragbaren Bedingungen, materielle Sicherung von Frauen vor und nach einer Geburt usw.) Die Beurteilung der Bundesrechtmässigkeit von Sozialrechten und Sozialzielen folgt den gleichen Grundsätzen wie die Überprüfung der kantonalen Grundrechte oder der Kantonalen Aufgaben.<sup>2</sup> Dabei fällt in Betracht, dass der Bund in Art. 41 BV ebenfalls Sozialziele im soeben definierten Sinne formuliert.

### 3.3. Aufgabenkatalog

Die Kantone können in ihrer Verfassung einen sog. Verfassungsvorbehalt – wie ihn auch die Bundesverfassung kennt – vorsehen: damit könnte der Kanton analog zum Bund in einem bestimmten Bereich nur dann rechtsetzend wirken, wenn dafür eine kantonrechtliche Verfassungsgrundlage besteht. Einige Kantone haben denn auch einen Verfassungsvorbehalt in ihre totalrevidierten Verfassungen aufgenommen (z.B. AG, BL, TG). Die Vorteile eines solchen Verfassungsvorbehalts bestehen etwa darin, dass die Kantonsverfassung gezwungenermassen auch im Aufgabenteil relativ aktuell gehalten werden muss und damit die demokratische Mitwirkung des Stimmvolkes gestärkt

<sup>1</sup> vgl. Botschaft zum Verfassungsentwurf St. Gallen, S. 25 ff.

<sup>2</sup> vgl. zum Ganzen BBl 1998, 5503 (aus der Gewährleistungsbotschaft der Verfassung des Kantons Tessin)

wird. Diesen Vorteilen stehen aber gewichtige Nachteile gegenüber: Der Kanton verliert an Flexibilität und es wird schwierig, auf sich neu stellende Probleme rasch zu reagieren. Ausserdem relativiert die heute umfassende Geltung des Erfordernisses einer gesetzlichen Grundlage für praktisch alle staatlichen Tätigkeiten die Notwendigkeit eines Verfassungsvorbehaltes.<sup>1</sup>

Jedenfalls ist es wichtig, sich vor der Ausarbeitung eines Aufgabenkataloges zu entscheiden, ob man einen Verfassungsvorbehalt in die Kantonsverfassung aufnehmen will oder nicht, weil dadurch die Ausgestaltung des Aufgabenkatalogs beeinflusst wird. Auch wenn jedoch auf einen Verfassungsvorbehalt verzichtet wird, gibt es andere Gründe für die Aufnahme eines Aufgabenkataloges in die Verfassung, namentlich weil sich auf diese Weise Schwerpunkte oder Leitlinien für die staatliche Tätigkeit definieren lassen. So kennen denn auch alle in letzter Zeit totalrevidierten Kantonsverfassungen einen Aufgabenkatalog.

### 3.3.1. Bildungswesen

Gemäss Art. 62 Abs. 1 BV sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Die Schulen fallen somit grundsätzlich in die alleinige Kompetenz der Kantone (Schulhoheit). Sie organisieren und finanzieren die öffentlichen Schulen selbständig. In der Bundesverfassung geregelt sind aber einige Mindestanforderungen, denen der Unterricht an den Grundschulen zu genügen hat (Art. 62 Abs. 2 BV): So haben die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offensteht. Weiter ist der Grundschulunterricht obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht, und an öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich. Auch die Mittelschulen (z.B. Gymnasien, Diplommittelschulen usw.) fallen in die kantonale Zuständigkeit, wobei auch hier einzelne bundesrechtliche Anforderungen bestehen, wie z. B. das Sportobligatorium und die Zulassungsvoraussetzungen gemäss Maturitäts Anerkennungsverordnung (MAV, SR 413.11).

Im Bereich der Berufsbildung besteht eine Bundeskompetenz. Welcher Art diese ist, geht aus der Botschaft über eine neue Bundesverfassung jedoch nicht klar hervor. Im Bereich der Hochschulen besteht eine parallele Kompetenz von Bund und Kantonen, gleich wie bei der Forschungsförderung. Im Bereich der Erwachsenenbildung besteht keine Zuständigkeit des Bundes. Für die Kantone bestehen somit einige Freiräume im Bildungswesen, beispielsweise die Möglichkeit, Privatschulen zu gestatten oder zu unterstützen.<sup>2</sup> Zu beachten bleibt, dass sowohl für das Bildungswesen im Allgemeinen wie auch im Bereich der Hochschulen in Kürze über eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen diskutiert werden wird.

<sup>1</sup> vgl. zum Erfordernis einer genügenden gesetzlichen Grundlage insbesondere BGE 103 Ia 369 ff., Fall Wäffler)

<sup>2</sup> vgl. zum Ganzen Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBI 1997 II ff., S. 277 ff.

### 3.3.2. Raumordnung

Art. 75 Abs. 1 BV bestimmt: «Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.» Bei der öffentlichen Aufgabe «Raumordnung» besteht demnach eine typische Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes, die den Kantonen erhebliche Freiräume belässt. Bei der Gestaltung dieser Freiräume ist jedoch hauptsächlich die Gesetzgebung gefordert, den kantonalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, weshalb hier darauf verzichtet werden kann, auf diese Vollzugaufgaben näher einzugehen.

### 3.3.3. Umweltschutz

Nach Art. 74 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Dabei handelt es sich um eine konkurrierende Zuständigkeit<sup>3</sup>: die Kantone bleiben zum Handeln zuständig, solange und soweit der Bund seine Zuständigkeit nicht ausgeschöpft hat. So hat der Bund in verschiedenen Teilbereichen nur rudimentäre Regelungen geschaffen. Weiter erhalten die Kantone beispielsweise und insbesondere im Bereich Natur- und Heimatschutz eigene, «primäre» Aufgaben zugewiesen; ihre hauptsächliche Kompetenz in diesem Bereich ist in Art. 78 BV festgehalten. Den Kantonen verbleibt schliesslich die Zuständigkeit, eine Reihe von flankierende Vorkehrungen zu treffen: so etwa die Förderung umweltgerechter Technologien, die Wiederverwertung von Altstoffen und Abfällen, sparsamen Umgang mit Ressourcen, v.a. mit Energie, die Förderung von umweltschutzorientierter Forschung und Ausbildung. Neuere Kantonsverfassungen enthalten teilweise entsprechende Bestimmungen (z.B. §§112ff. KV BL, Art. 114ff. KV SO, §§ 44/54 KV AG).

### 3.3.4. Energie

Art. 89 BV (Energiepolitik) entspricht dem 1990 in die aBV eingeführten Artikel 24<sup>octies</sup>. Dieser Artikel erteilt dem Bund nur begrenzte Rechtsetzungsbefugnisse. Damit bleiben die Kantone im energierechtlichen Bereich in erheblichem Masse zuständig. Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz nach Abs. 2 belässt den Kantonen die weitere Ausgestaltung der Rechtsordnung; das kantonale Recht ordnet die Einzelheiten dort, wo das Bundesrecht allgemeine Grundsätze enthält und regelt die vom Bundesgesetzgeber nicht geordneten Fragen. Die umfassende Rechtssetzungskompetenz des Bundes nach Abs. 3 ist konkurrierender Natur, doch hat der Bund davon auf Gesetzesstufe abschliessenden Gebrauch gemacht.

Nicht berührt von dieser Verfassungsbestimmung wird das Verfügungsrecht der Kantone über ihre Ressourcen. Die Kantone haben die Gewässerhoheit und entscheiden im Rahmen des Bundesrechts über die Nutzung der Wasserkraft, die Wärmegewinnung aus Gewässern und die Verwendung der Gewässer zu Kühlzwecken. Weiter zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang das Bergregal der Kantone, das sich auf die fossilen Brennstoffe (Erdöl, Erdgas, Kohle) erstreckt.

<sup>3</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBI 1997 II ff., S. 248

Im Bereich der *Energieversorgung*, welche zwar in die Zielbestimmung des Absatzes 1, nicht aber in die Gesetzgebungskompetenz von Abs. 2 Art. 89 BV fällt, besteht ein Freiraum bei der kantonalen Verfassungsggebung.<sup>1</sup>

Bei den in Art. 90 BV (Kernenergie) und Art. 91 (Transport von Energie) verankerten Zuständigkeiten des Bundes handelt es sich um umfassende, konkurrierende Bundeskompetenzen<sup>2</sup>.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Bund im Energiebereich zwar breitfächrige Kompetenzen hat, den Kantonen aber immerhin ein beachtlicher Raum für energiepolitisches Handeln verbleibt.<sup>3</sup>

Der Kanton Bern hat in seiner Verfassung vom 6. Juni 1993 von seiner Zuständigkeit im Bereich der Energieversorgung Gebrauch gemacht:

Art. 35 KV BE: Versorgung mit Wasser und Energie:

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden sichern die Wasserversorgung.

<sup>2</sup> Sie treffen Massnahmen für eine umweltgerechte, wirtschaftliche und ausreichende Energieversorgung. Sie fördern die Nutzung erneuerbarer Energien.

<sup>3</sup> Sie setzen sich für eine sparsame und rationelle Verwendung von Wasser und Energie ein.

### 3.3.5. Gesundheitswesen

Nach Art. 118 BV ist das Gesundheitswesen grundsätzlich Sache der Kantone, der Bund ist jedoch für einige besondere, fachlich begrenzte Aufgaben in diesem Bereich zuständig (Abs. 1). Gemäss Absatz 2 erlässt der Bund Vorschriften über den Umgang mit Lebens-, Heil- und Betäubungsmitteln, über die Bekämpfung übertragbarer, bösartiger Krankheiten und den Schutz vor ionisierenden Strahlen. Es handelt sich dabei um umfassende, konkurrierende Zuständigkeiten.<sup>4</sup>

Regelung in der Berner Kantonsverfassung:

#### Titel 3.6. Gesundheitswesen

Art. 41 <sup>1</sup> Kanton und Gemeinden schützen und fördern die Gesundheit. Sie sorgen für eine ausreichende und wirtschaftlich tragbare medizinische und pflegerische Versorgung der Bevölkerung und stellen die dafür notwendigen Einrichtungen bereit.

<sup>2</sup> Der Kanton sichert durch Planung und ein zweckmässiges Finanzierungssystem den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel. Er stellt die Koordination mit privaten Einrichtungen sicher.

<sup>3</sup> Kanton und Gemeinden fördern die Hilfe und die Pflege zu Hause. Sie unterstützen wirksame Massnahmen im Bereich der Suchtprävention.

<sup>4</sup> Der Kanton fördert natürliche Heilmethoden.

<sup>5</sup> Er beaufsichtigt die öffentlichen und privaten Einrichtungen, die Gesundheitsberufe und das Heilmittelwesen.

### 3.3.6. Soziale Sicherheit

Der Bund hat nach Art. 111 ff. BV umfassende, in den Bereichen der Ergänzungsleistungen, der Familienzulagen und der Mutterschaftsversicherung allerdings durch den Bundesgesetzgeber nicht voll ausgeschöpfte Kompetenzen zur Regelung von Sozialversicherungen. Im Bereich der sozialen Sicherheit verbleibt den Kantonen somit bedeutende Regelungsmöglichkeiten namentlich auf dem Gebiet der Ergänzungsleistungen für die AHV/IV und der Mutterschaftsversicherung.<sup>5</sup> Demgegenüber hat der Bund im Bereich der Sozialhilfe nur wenige Regelungen getroffen, weshalb die Kantone in diesem Bereich im Wesentlichen zuständig bleiben.<sup>6</sup>

In der Verfassung des Kantons Bern sind die sozialen Komponenten konsequent durchgestaltet und von verschiedenen Grundsätzen bestimmt worden: die Klare Gewährleistung eines Sozialen Mindeststandards sowie die Verpflichtung zu einem gewissen Ausgleich sozialer Nachteile und zu sozialer Sicherung, der Respekt vor den Bedürfnissen künftiger Generationen sowie ein komplementäres Verhältnis von Eigenverantwortung und staatlichem Engagement.<sup>7</sup>

Regelung in der Berner Kantonsverfassung:

#### 3.5 Soziale Sicherheit

Art. 38: Sozialhilfe

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden sorgen zusammen mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen.

<sup>2</sup> Sie fördern die Vorsorge und Selbsthilfe, bekämpfen die Ursachen der Armut und beugen sozialen Notlagen vor.

<sup>3</sup> Sie können die Leistungen des Bundes für die soziale Sicherheit ergänzen.

Art. 39: Arbeit

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden treffen Massnahmen, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden und deren Folgen zu mildern. Sie unterstützen die berufliche Umschulung und Wiedereingliederung.

<sup>2</sup> Der Kanton fördert die Arbeitssicherheit und die Arbeitsmedizin.

<sup>3</sup> Kanton und Gemeinden nehmen bei rechtmässigen Kampfmassnahmen zwischen Sozialpartnern nicht Partei.

<sup>4</sup> Sie fördern die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Betreuungsaufgaben.

Kanton und Gemeinden treffen Massnahmen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen und für die Verbesserung ungenügender Wohnverhältnisse. Sie fördern den preisgünstigen Wohnungsbau, ausserdem: Art. 29 (Sozialrechte) und Art. 30 (Sozialziele) BE KV

### 3.3.7. Wirtschaft

Die Zuständigkeiten im Bereich Wirtschaft sind in der Bundesverfassung in Art. 94 bis 107 geregelt. Die

<sup>1</sup> vgl. zum Ganzen BV-Kommentar zu Art. 24<sup>octies</sup> BV, Rz. 19ff.

<sup>2</sup> vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBI 1997 I 1 ff., S. 269 (hier wird die Bundeszuständigkeit im Bereich der Atomenergie ausdrücklich als eine umfassende Bundeszuständigkeit mit konkurrierender Wirkung beschrieben)

<sup>3</sup> vgl. U. Bolz in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 342

<sup>4</sup> vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBI 1997 II ff., S. 332 f.

<sup>5</sup> vgl. Botschaft zum Verfassungsentwurf St. Gallen, S. 57

<sup>6</sup> Peter Saladin/Martin Aubert in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 98; vgl. auch die diesbezüglich relevanten Art. 108, 109, 110 und 114 BV

<sup>7</sup> vgl. dazu ausführlich Peter Saladin/Martin Aubert in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 99ff.

Hauptverantwortung für die zentralen Felder der Wirtschaftspolitik (Ordnungs-, Ablauf- und Strukturpolitik) liegt in den Händen des Bundes. Die Kantone bleiben im Wesentlichen darauf beschränkt, Vorschriften über die Ausübung von Handel und Gewerbe zu erlassen und — in Grenzen — Wirtschaftsförderung zu betreiben.<sup>1</sup>

Angesichts der wenig transparenten Kompetenzzuscheidung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Wirtschaftsverfassung<sup>2</sup> ist es nicht einfach, bestehende kantonale Freiräume zu nutzen. Die Verfassung des Kantons Bern enthält folgende Bestimmungen zur Wirtschaftsverfassung:<sup>3</sup>

- Art. 23 (Wirtschaftsfreiheit) Die in Art. 27 BV gewährleistete Wirtschaftsfreiheit wird präzisiert: Art. 23 Abs. 2 KV erklärt die Vertragsfreiheit zum unantastbaren Kern der Wirtschaftsfreiheit.
- Weiter widmete der kantonaler Berner Verfassungsgeber dem Bereich Wirtschaft einen besonderen Abschnitt im Kapitel «öffentliche Aufgaben. Auffällig sind hier insbesondere die Aufforderung an die Kantone und an die Gemeinden, für die Erhaltung existenzfähiger Klein- und Mittelbetriebe sowie eines breit gestreuten Detailhandels» zu sorgen. Ebenfalls erwähnenswert ist der Umstand, dass der Kanton Bern der Land- und Forstwirtschaft angesichts ihrer grossen Bedeutung für den Kanton eine eigene Verfassungsbestimmung widmet. In Art. 52 wird der in Art. 94 Abs. 4 BV verankerte Vorbehalt zugunsten der Kantone konkretisiert. In Art. 53 erhält die Berner Kantonalbank eine Verfassungsgrundlage.

### 3.10 Wirtschaft

#### Art. 50: Allgemeines

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für eine strukturell und regional ausgeglichene, leistungsfähige Wirtschaft. Sie streben die Erhaltung existenzfähiger Klein- und Mittelbetriebe sowie eines breit gestreuten Detailhandels an.

#### Art. 51: Land- und Forstwirtschaft

- <sup>1</sup> Der Kanton trifft Massnahmen für eine leistungsfähige und umweltgerechte Land- und Forstwirtschaft.
- <sup>2</sup> Er unterstützt bäuerliche Familienbetriebe, begünstigt die Selbstbewirtschaftung und fördert naturnahe Bewirtschaftungsweisen.
- <sup>3</sup> Er sichert die Erhaltung der Wälder in ihrer Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion.

#### Art. 52: Regalrechte

<sup>1</sup> Die Regalrechte des Kantons sind

- a das Salzregal,
- b das Wasserregal,
- c das Bergregal, einschliesslich der Nutzung der Erdwärme,
- d das Jagd- und Fischereiregal.

<sup>2</sup> Die bestehenden Privatrechte bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Die Regalrechte geben dem Kanton das ausschliessliche Recht zur Nutzung. Er kann dieses Recht den Gemeinden oder Privaten übertragen.

#### Art. 53: Kantonalbank

Der Kanton betreibt zur Förderung der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine Bank. Sie unterstützt den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

- Ausserdem enthält die Verfassung zahlreiche Normen mit einem direkten oder indirekten Bezug zur Wirtschaft, und zwar nicht nur im Kapitel öffentliche Aufgaben (z.B. Art. 8 Abs. 2, Grundsatz der Eigenverantwortung; Art. 30, Sozialziele; Art. 31f., Umwelt- Landschafts- und Heimatschutz; Art. 33, Raum und Bauordnung; Art. 34 – 36, Verkehr, Wasser, Energie und Abfälle; Art. 38 – 41, Soziale Sicherheit und Gesundheitswesen; Art. 101 – 104, Finanzordnung)

### 3.4. Volksrechte

Im Bereich der Volksrechte steht für die Kantone ein weiterer Gestaltungsspielraum offen. Nach Art. 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Art. 51 BV verlangt lediglich, dass sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung gibt, welche der Zustimmung des Volkes bedarf und revidierbar sein muss, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt. So haben denn auch alle Kantone den von der Bundesverfassung gewährten Handlungsspielraum genutzt; alle Kantone kennen etwa die Gesetzesinitiative und das Finanzreferendum. In den Kantonen sind im Bereich der Volksrechte verschiedenste weitere Innovationen möglich. Dabei sind eine «Verwesentlichung» und eine «Differenzierung» anzustreben:<sup>4</sup>

- *Verwesentlichung*: Die Volksrechte sollen in ihrem Kern zwar erhalten bleiben, es soll aber nur über wichtige und kontroverse Gegenstände abgestimmt werden. Als Massnahmen zur Verwesentlichung kommen insbesondere die Einengung des Anwendungsbereichs des obligatorischen Referendums sowie eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des fakultativen Referendums etwa auf Konzessionen oder andere Akte administrativer Natur und eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Referenden und Initiativen in Betracht.<sup>5</sup>
- *Differenzierung*: Dadurch soll der Kritik, das Volk werde einerseits zu spät in den Entscheidungsprozess einbezogen und andererseits habe es bei einem

<sup>1</sup> Rhinow BTJP S. 167

<sup>2</sup> vgl. dazu ausführlich BV-Kommentar zu Art. 31<sup>bis</sup>, Rz. 37ff: bei der Bundeskompetenz zur Regelung von Handel und Gewerbe handelt es sich nach einhelliger Lehre um eine konkurrierende «Globalkompetenz», bei der Bundeskompetenz zur Verfolgung verschiedener wirtschaftspolitischer Zielsetzungen ist die Frage, ob es sich um eine ausschliessliche oder um eine konkurrierende Zuständigkeit handelt, von Bestimmung zu Bestimmung gesondert zu prüfen

<sup>3</sup> vgl. dazu Ulrich Zimmerli, Wirtschaftsverfassung, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 87ff.

<sup>4</sup> vgl. zum Ganzen Nuspilger S. 75 ff.

<sup>5</sup> vgl. Urs Bolz, in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts S. 108 f. sowie Biaggini, Verfassungsvergleichung, S. 113

Urnengang doch keine Gestaltungsmöglichkeit mehr, Rechnung getragen werden. Zahlreiche Kantone ermöglichen daher Grundsatzabstimmungen, welche es dem Volk erlauben, frühzeitig im Entscheidungsprozess mitzuwirken sowie Varianten- oder Einzelpunktabstimmungen bzw. Abstimmungen über Teile bestimmter Vorlagen.<sup>1</sup>

#### Beispiele:

##### 1. Neuerungen im Kanton Bern<sup>2</sup>

Der Berner Verfassungsgeber hat versucht sowohl das Anliegen nach Verwesentlichung als auch den Wunsch nach einem Ausbau der Volksrechte zu realisieren.

Reformen im Bereich des Referendumsrechts

*Beschränkungen der obligatorischen Volksabstimmungen:* Abgeschafft wurden beispielsweise die obligatorischen Abstimmungen über Ausgaben sowie die bisher obligatorischen Anlehens- und Steuerreferenden.

*Ausweitung der fakultativen Volksabstimmungen:* Hier sieht die Berner Verfassung ein zweistufiges System vor (Art. 62 Abs. 1 KV): dem ordentlichen fakultativen Referendum unterliegen Ausgabenbeschlüsse ab einer bestimmten Höhe, Konzessionsbeschlüsse und Grundsatzbeschlüsse. Ausserdem kann der Gesetzgeber weitere Beschlüsse dem Referendum unterstellen. Davon hat der Gesetzgeber auch Gebrauch gemacht, indem er etwa die Errichtung von Kantons-spitälem dem Referendum unterstellte.

Mit dem ausserordentlichen fakultativen Referendum kann eine Minderheit des Parlaments (80 Mitglieder) einzelne weitere, politisch umstrittene Beschlüsse dem Referendum unterstellen.

*Variantenfragen bei fakultativen Volksabstimmungen:* Gestützt auf Art. 63 Abs. 2 KV kann der Grosse Rat einem Hauptantrag als Variante einen «Eventualantrag» gegenüberstellen.

*Volksvorschlag (konstruktives Referendum):* Das konstruktive Referendum wurde in der Schweiz erstmals im Kanton Bern eingeführt und ist eine Kombination von Referendum und Initiative. Die Gegner einer Vorlage sollen nicht mehr gezwungen sein, ein Projekt nur abzulehnen, sondern die Möglichkeit haben, einen konkreten Verbesserungsvorschlag einzubringen. Ausgeschlossen ist ein Volksvorschlag, wenn das Parlament bereits einen Eventualantrag stellt.

Art. 63 Abs. 3 KV BE: Stellt der Grosse Rat keinen Eventualantrag, können 10 000 Stimmberechtigte innert drei Monaten seit Publikation eines Gesetzes oder eines Grundsatzbeschlusses einen Volksvorschlag einreichen. Dieser gilt als Referendum.

Reformen im Bereich des Initiativrechts

Um die Anwendungsbereiche von Initiative und Referendum möglichst deckungsgleich auszugestalten, führte der Berner Verfassungsgeber zwei neue Initiativarten ein (vgl. Art. 58 KV):

- Initiative auf «Ausarbeitung eines Grossratsbeschlusses» (Art. 58 Abs. 1 Bst. d KV)

- Initiativen im Bereich von interkantonalen oder internationalen Verträgen (Art. 58 Ab. 1 Bst. c KV): Volksinitiative auf Kündigung eines referendums-pflichtigen interkantonalen oder internationalen Vertrages bzw. auf Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung eines solchen Vertrages.

##### 2. Neuerungen in anderen Kantonen (Auswahl)

In den jüngeren Kantonsverfassungen sind weiter etwa die folgenden Volksrechte vorgesehen:

*Volksmotion:* Dieses Volksrecht ist in Art. 34 der Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vorgesehen: nach dieser Bestimmung haben 100 Stimmberechtigte das Recht, dem Kanton schriftlich einen Antrag zu stellen. Der Kantonsrat hat einen derartigen Antrag wie eine Motion eines seiner Mitglieder zu behandeln<sup>3</sup>. Ebenfalls vorgesehen ist die Volksmotion in Verfassungsentwürfen der Kantone Schaffhausen und Neuenburg.<sup>4</sup>

In Art. 51 KV SG ist neben der Volksmotion auch ein Gemeindebegehren vorgesehen, welches sich einzig im Kreis der Antragsberechtigten von der Volksmotion unterscheidet:

Art. 51 VE SG: Volksmotion und Gemeindebegehren: 300 Stimmberechtigte oder die Räte von zehn politischen Gemeinden oder von zehn Schulgemeinden haben das Recht, dem Kantonsrat schriftlich einen Auftrag zu erteilen, der in dessen Zuständigkeitsbereich fällt. Der Kantonsrat behandelt den Auftrag wie einen Vorstoss aus dem Kreis seiner Mitglieder. Das Gesetz kann den Kreis der Antragsberechtigten erweitern.

*Einzel- und Behördeninitiative:* Diese Instrumente sind ähnlicher Art wie die Volksmotion und im Kanton Zürich vorgesehen: Es besteht die Befugnis eines einzelnen Stimmberechtigten oder einer Behörde, dem Kantonsrat eine Initiative zu unterbreiten, die der Volksabstimmung unterliegt, falls sie durch den Kantonsrat unterstützt wird.<sup>5</sup>

Ein Referendums- und Initiativrecht für Gemeinden ist in § 49 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vorgesehen; das Begehren muss von fünf Einwohnergemeinden gestellt werden.<sup>6</sup>

Die Einheitsinitiative ist in Art. 53 der Kantonsverfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden sowie im VE des Kantons St. Gallen in Art. 41 vorgesehen. Die in Art. 41 VE KV SG vorgesehene Einheitsinitiative ermöglicht es 4000 Stimmberechtigten, eine Initiative einzureichen, ohne sich im Voraus festlegen zu müssen, ob das Begehren auf Änderung der Verfassung (Verfassungsinitiative) oder auf Änderung des Gesetzes (Gesetzesinitiative) gerichtet ist.<sup>7</sup>

In Art. 56 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist die Volksdiskussion vorgesehen: Gemäss dieser Bestimmung kann jede im Kanton wohnhafte

<sup>3</sup> dazu Konrad Schwaller, Die solothurnische Volksmotion – ein neues Volksrecht? in Festgabe Alfred Röheli, Solothurn 1990, S. 221 ff.

<sup>4</sup> dazu Nuspliger S. 77 f.

<sup>5</sup> Art. 29 Abs. 3 Ziff. 2 KV ZH. vgl. dazu Jaag, S. 24

<sup>6</sup> vgl. Biaggini, *Verfassungsvergleichung*, S. 113

<sup>7</sup> vgl. dazu den Hinweis bei Biaggini, *Verfassungsvergleichung*, S. 114 sowie Botschaft zum Verfassungsentwurf St. Gallen, S. 125 f.

<sup>1</sup> vgl. Urs Bolz in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts S. 109

<sup>2</sup> vgl. zum Ganzen Urs Bolz in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 110 ff.

Person zu Sachvorlagen, die den Stimmberechtigten zu unterbreiten sind, dem Kantonsrat schriftliche Anträge einreichen und diese vor dem Rat persönlich begründen.<sup>1</sup>

**Ausländerstimmrecht:** der Kanton Appenzell Auser rhoden ermächtigt in Art. 105 der Kantonsverfassung die Gemeinden, ausländischen Staatsangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen das Stimmrecht zu erteilen. Ebenso kennen die Kantone Jura (die Verfassung ermächtigt den Gesetzgeber in Art. 73 KV JU das Ausländerstimmrecht allgemein einzuführen) und Neuenburg (gemäss Art. 66 KV NE kann das Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene eingeführt werden) das Ausländerstimmrecht.<sup>2</sup>

**Stimmrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer** in kantonalen Angelegenheiten (Art. 55 Abs. 2 KV BE; Art. 30 KV TI).<sup>3</sup>

### 3.5. Parlament und Regierung (Behördenorganisation)

Im Bereich der Behördenorganisation verfügen die Kantone über einen weiten Gestaltungsspielraum. Als Organisationsstatut des Kantons muss die Kantonsverfassung die obersten Staatsorgane bezeichnen und ihre Wahl, Zusammensetzung und Aufgaben regeln.

**Parlament:** Die Stärkung des Parlaments war ein Anliegen vieler jüngerer Verfassungsrevisionen. Diesem Ziel dienen beispielsweise der verstärkte Einbezug des Parlaments bei der Planung der Staatstätigkeit, die verfassungsrechtliche Verankerung einer Mitwirkung des Parlaments bei der Vorbereitung von Gesetzen und die Befugnis des Parlaments, der Regierung Aufträge zu erteilen, ferner die verfassungsrechtliche Gewährleistung von Informationsrechten zugunsten der Parlamentsmitglieder. Einige neuere Kantonsverfassungen verpflichten die Parlamentsmitglieder zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen und ermöglichen eine Übertragung von bestimmten Entscheidungsbefugnissen auf Kommissionen (z.B. Basel-Landschaft und Bern).<sup>4</sup> Weiter kann bei einer Revision der Kantonsverfassung die Verkleinerung des Parlaments in Betracht gezogen werden oder sich die Frage stellen, ob die Wahlkreiseinteilung für die Parlamentswahlen abgeändert oder gar eine Bildung von Wahlkreisverbänden vorgenommen werden soll, wie etwa in den Kantonen Bern<sup>5</sup> und Basel-Landschaft.<sup>6</sup>

**Regierung:** Die neuere Kantonsverfassungen unterstreichen die wichtige Rolle der Regierung im Prozess der Rechtsetzung und anerkennen namentlich ihre praktisch sehr bedeutsame Rechtsetzungsbefugnis (Verordnungsgebung).<sup>7</sup> Weiter könnte für die Regierung Amtszeitbeschränkungen in Betracht gezogen werden, wie sie die Kantone Graubünden, Jura und Obwalden kennen.<sup>8</sup>

**Verwaltung:** In vielen neueren Kantonsverfassungen wird auch die Verwaltungstätigkeit teilweise geregelt. So befassen sich mehrere Verfassungen mit den Informationspflichten der Behörden (z.B. Art. 70 KV BE) oder es werden die Modalitäten der Übertragung von staatlichen Aufgaben auf öffentlich-rechtliche oder private Organisationen geregelt (z.B. Art. 95 KV BE).<sup>9</sup> Weiter können die Kantone in ihren Verfassungen die Rahmenbedingungen für das sog. New Public Management schaffen.

Endlich könnte die Institution der *Ombudsperson* in der Kantonsverfassung verankert werden<sup>10</sup>.

### 3.6. Gerichtsorganisation / Justizverfassung

Aufgrund der Organisationshoheit besteht für die Kantone im Bereich der Justiz grundsätzlich ein Gestaltungsfreiraum. Dieser Grundsatz erfährt jedoch zahlreiche Einschränkungen:

- Einschränkung durch *verfassungsmässige Rechte*: Zu denken ist dabei insbesondere an die in Art. 29 bis Art. 32 BV verankerten Garantien, wie etwa den Anspruch auf rechtliches Gehör und unentgeltliche Rechtspflege oder die in der EMRK gewährleisteten verfahrensrechtlichen Garantien.
- Der *Bundesgesetzgeber* macht den Kantonen recht häufig Vorschriften zur Gerichtsorganisation und zum Verfahren. Abgesehen von den zahlreichen punktuellen Regelungen durch den Bundesgesetzgeber ist nun neu auf den 1. Januar 2001 ein Bundesgesetz über den *Gerichtsstand in Zivilsachen* in Kraft getreten.<sup>11</sup> Auch im Bereich des Zivil- und Strafverfahrensrecht bestehen Bestrebungen zu einer einheitlichen bundesrechtlichen Regelung<sup>12</sup>.

Innerhalb dieser Einschränkungen können die Kantone die Organisation ihrer Gerichte und der Rechtspflege frei regeln. Bei der Organisation der Justiz gibt es unterschiedliche Regelungskonzepte in den Kantonsverfassungen: Im Kanton Bern gewährt die Verfassung dem Gesetzgeber einen relativ weiten Handlungsspielraum (vgl. Art. 97 bis 100 KV BE). Im Kanton Basel-Landschaft hingegen werden die Strafverfolgungsbehörden in der Verfassung einzeln aufgezählt, so dass hier auch bei Reformen von untergeordneter Bedeutung eine Verfassungsrevision nötig werden kann. Im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit bestehen ebenfalls Freiräume.<sup>13</sup>

### 3.7. Gemeinden

Es ist Sache der Kantone, ihre internen Strukturen zu wählen. Alle Kantone haben ihr Gebiet in Gemeinden gegliedert, die Gemeinden werden sozusagen als selbstverständlich vorausgesetzt und gehören zum föderalistischen Aufbau der Schweiz. Die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden wird in der

<sup>1</sup> vgl. dazu den Hinweis bei Biaggini, *Verfassungsvergleichung*, S. 114

<sup>2</sup> vgl. Biaggini, *Verfassungsvergleichung*, S. 114

<sup>3</sup> vgl. Biaggini, *Verfassungsvergleichung*, S. 115

<sup>4</sup> vgl. Biaggini, *Verfassungsvergleichung*, S. 117 f., m.w.H.

<sup>5</sup> Gestützt auf Art. 73 Abs. 4 KV BE können die Wahlkreise für die Sitzteilung zu Wahlkreisverbänden zusammengeschlossen werden, um den Minderheiten eine angemessene Vertretung zu ermöglichen.

<sup>6</sup> vgl. dazu Jaag, S. 26 f.

<sup>7</sup> Biaggini, *Verfassungsvergleichung* S. 118, m.w. H.

<sup>8</sup> vgl. Jaag, S. 28

<sup>9</sup> vgl. Biaggini, *Verfassungsvergleichung*, S. 119 f.

<sup>10</sup> vgl. Jaag, S.29

<sup>11</sup> AS 2000, 2355

<sup>12</sup> BB über die Reform der Justiz vom 8. Oktober 1999, Art. 122 und 123 BV, BBI 1999, 8633; angenommen in der Volksabstimmung vom 12. März 2000, BBI 2000, 2990

<sup>13</sup> vgl. zum Ganzen Biaggini, *Verfassungsvergleichung*, S. 120 sowie Ulrich Zimmerli/Regina Klener, in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 175 ff.

Bundesverfassung nicht geregelt, sondern ist Sache der Kantone.<sup>1</sup> In Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung wird die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Damit wird ungeschriebenes Verfassungsrecht nachgeführt und zum Ausdruck gebracht, dass es Aufgabe der Kantone ist, die Autonomie der Gemeinden in Fragen der Organisation und in Fragen der Aufgabenwahrnehmung festzusetzen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts bietet den Gemeinden einen gewissen Schutz gegen eine Missachtung der ihnen gewährten Autonomie. In den Absätzen 2 und 3 des Art. 50 BV wird der Bund angehalten, bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten und dabei Rücksicht zu nehmen auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete. Dabei handelt es sich um eine der wenigen sachlichen Neuerungen in der «nachgeführten» Bundesverfassung.<sup>2</sup>

Es obliegt den Kantonen, Vorschriften darüber aufzustellen, wie die Gemeinden zusammenarbeiten haben. Das Gleiche gilt für die Normierung von Gemeindefusionen. Die neuen Verfassungsentwürfe der Ostschweiz (Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden) befassen sich intensiv mit *innerkantonalen Strukturformen*. Neben der Zusammenarbeit und dem Zusammenschluss von Gemeinden wird auch die neue regionale Gliederung des Kantons diskutiert. Ähnliche Bestrebungen sind in den Kantonen Tessin und Luzern vorhanden. Dabei steht die Frage nach der minimalen Grösse für eine politisch, wirtschaftlich und sozial funktionierende Gemeinde im Zentrum. Ein Auslöser der Strukturreformbestrebungen dürfte die Entwicklung der Finanzsituation der öffentlichen Haushalte sein, aber auch die Zunahme der kommunalen Aufgaben sowie ihre steigende Komplexität. Kleinere Gemeinden stossen beim Vollzug ihrer Aufgaben an ihre Leistungsgrenzen, zu denken ist dabei etwa an die Fürsorge, die Arbeitslosenunterstützung oder an die Raumplanung. Kleinere Gemeinden haben oft Mühe, ihre Behörden besetzen zu können.

Regelung im Kanton Bern:<sup>3</sup>

Die Gemeindeautonomie wird neu in Art. 109 KV BE ausdrücklich gewährleistet. Die Bestimmung von Art. 11 Abs. 1 BE KV, wonach sich der Kanton beim Erlass von Organisationsvorschriften für die Gemeinde auf die Grundzüge zu beschränken hat, macht deutlich, dass die Gemeindeautonomie auch im organisatorischen Bereich verstärkt gelten soll. Weiter bestehen zugunsten der bernischen Gemeinden etwa auf dem Gebiet der politischen Rechte, der kommunalen Wahlvorschriften und im Raumplanungsrecht Autonomiebereiche.

Die Gemeindearten: Im Kanton Bern gibt es sowohl als Gebietskörperschaften (z.B. die Einwohnergemeinden, die Gemischten Gemeinden und ihre Unterabteilungen) als auch als Personalkörperschaften (z.B.

Bürgergemeinden, Kirchengemeinden) ausgestaltete Gemeinden

Zusammenarbeit der Gemeinden: Gemäss Art. 110 Abs. 1 BE KV fördert der Kanton die Zusammenarbeit der Gemeinden und in Abs. 2 werden die Gemeinden ausdrücklich ermächtigt, sich zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben zusammenzuschliessen. Durch Gesetz können die Gemeinden auch zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.

Zusammenschluss von Gemeinden<sup>4</sup>: Gemäss der Berner Kantonsverfassung gibt es keine Zusammenschlüsse von Gemeinden ohne Zustimmung der betroffenen Bevölkerung. Im Kanton Tessin hingegen wird zwar die Existenz der Gemeinden garantiert, der Grosse Rat kann aber mittels Fusionsgesetz den Zusammenschluss von Gemeinden erwirken.

Die Volksrechte haben mit der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 auch auf kommunaler Ebene an Bedeutung gewonnen. Zwar wurde darauf verzichtet, das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene einzuführen oder besondere Mitwirkungsrechte der Gemeinden auf Kantonsebene in die Verfassung aufzunehmen; dafür wurden aber das Initiativrecht verstärkt und ausgeweitet sowie die Parlamentsbeschlussinitiative auf Gemeindeebene eingeführt (Art. 117 KV BE).<sup>5</sup>

### 3.8. Kirche und Staat

Die Kirchenhoheit liegt in der Schweiz grundsätzlich bei den Kantonen, d.h. die Kantone sind für die Regelung der Beziehungen zwischen Kirche und Staat zuständig. Zu diesem Grundsatz gibt es geringfügige Ausnahmen (Bundeszuständigkeiten), die sich aus den Absätzen 2 und 3 des Art. 72 BV ergeben. So sind die Kantone beispielsweise gehalten, eine Ordnung zu schaffen, die die Religionsfreiheit und damit den Grundsatz der konfessionellen Neutralität aller Gemeinwesen achtet und die andererseits den Religionen nicht feindlich begegnet.<sup>6</sup> Innerhalb dieser bundesrechtlichen Schranken bleibt den Kantonen ein weites Feld der Gestaltung, was sich auch an den sehr unterschiedlichen Ausgestaltungen des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche in den verschiedenen Kantonen zeigt. Neben Kantonen mit enger Verbindung von Kirchen und Staat (z.B. BE, ZH<sup>7</sup>) gibt es auch Kantone, in welchen Kirche und Staat vollkommen getrennt sind; sodann gibt es verschiedene Mischformen.

### Literatur (Auswahl):

*Auer Andreas*, Les constitutions cantonales, une source négligée du droit constitutionnel suisse, in ZBI 91/1990 S. 14 ff.

*Arn Daniel*, Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? in ZBI 100/1999, 241 ff.

*Betschart Hedy*, Strukturformen im Rahmen der Totalrevision der Ostschweizer Kantonsverfassungen, in LeGes 1999/2, S. 41 ff. (zit. *Betschart, Strukturformen*)

<sup>1</sup> vgl. zum Ganzen *Ulrich Zimmerli* in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 195 f.

<sup>2</sup> vgl. *Zimmerli*, S. 58 ff.; s. auch *Braaker Christa*, Die Gemeindeautonomie, in: BV-CF 2000, Die neue schweizerische Bundesverfassung, Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Statsstruktur, Veröffentlichungen des Föderalismus-Instituts Freiburg, Band 26, Basel 1999, S. 225ff.

<sup>3</sup> vgl. *Betschart*, Strukturformen, S. 41 ff., insb. S. 44 f.

<sup>4</sup> vgl. zum Ganzen *Ulrich Zimmerli*, Gemeinden, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 196ff.

<sup>5</sup> vgl. *Ulrich Zimmerli*, Gemeinden, in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 208 m.w.H.

<sup>6</sup> vgl. *Peter Saladin/Liz Fischli-Giessler* in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 211

<sup>7</sup> im Kanton Zürich soll das Verhältnis zwischen Kirche und Staat mit einer Verfassungsänderung geregelt werden

– *dieselbe*, Muss der Kanton Zürich neu gebaut werden?, in: Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, herausgegeben von *Thomas Dehler, Alfred Kölz und Markus Notter*, Zürich 2000, Bd. 3, S. 40 ff.

*Biaggini Giovanni*, Verfassungsvergleichung im Dienst der Verfassungserneuerung, Ein Blick auf Tendenzen und Besonderheiten im Verfassungsrecht anderer Kantone, in: Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, herausgegeben von *Thomas Dähler, Alfred Kölz und Markus Notter*, Zürich 2000, Bd. 2, S. 105 ff. (zit. *Biaggini, Verfassungsvergleichung*)

– *derselbe*, Erste Erfahrungen mit der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft von 1984, in: *Kurt Jenny / Alex Achermann / Stephan Mathis / Lukas Ott (Hrsg.)*, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1998, S. 9 ff.

*Chablais Alain*, Constitutions cantonales: Le point sur les révisions totales, in *LeGes* 1999/1, S. 67 ff. (zit. *Chablais*)

*Ehrenzeller Bernhard*, 10 Jahre solothurnische Kantonsverfassung, in *ZBI* 100/1999, S. 553ff.

sowie mit einem revidierten Kirchengesetz neuerdings im Sinne einer weitgehenden Entflechtung neu geregelt werden: vgl. *NZZ* Nr. 10 vom 13./14. Januar 2000 S. 43

*Eichenberger Kurt*, Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung, in *ZBI* 91/1990 S. 1 ff.

*Häfelin Ulrich/Haller Walter*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl. Zürich 1998, insb. Rz. 241 ff. und Rz. 1076 ff.; Supplement zur 4. Aufl. Zürich 2000, Rz. 241 ff. (zit. *Häfelin/Haller*)

*Jaag Tobias*, Wozu eine neue Kantonsverfassung?, Funktionen und Inhalte der Kantonsverfassung aus verfassungstheoretischer und verfassungsvergleichender Sicht, in: Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, herausgegeben von *Thomas Dähler, Alfred Kölz und Markus Notter*, Zürich 2000, Bd. 2, S. 9 ff. (zit. *Jaag*)

*Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.)*, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995

*Nuspliger Kurt*, Wechselwirkungen zwischen neueren Kantonsverfassungen und der Bundesverfassung, in: *Ulrich Zimmerli (Hrsg.)*, Die neue Bundesverfassung – Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP, Bern 2000, S. 63 ff. (zit. *Nuspliger*)

*René Rhinow*, Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsverfassung in: *Ulrich Zimmerli (Hrsg.)*, Die neue Bundesverfassung – Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP, Bern 2000, S. 157 ff. (zit. *Rhinow BTJP*)

– *derselbe*, Die Bundesverfassung 2000, eine Einführung, Basel 2000, (zit. *Rhinow, Bundesverfassung*)  
*Schweizer Rainer J.*, Die neue Bundesverfassung: die revidierte Bundesstaatsverfassung, in *AJP* 6/1999, S. 666 ff.

*Tschannen Pierre*, Eidgenössisches Organisationsrecht, Bern 1997, insb. §§ 10 und 11, mit Ergänzungsskript «Anpassungen an die neue Bundesverfassung», Bern 1999 (Studentische Buchgenossenschaft Bern) (zit. *Tschannen*)

*Zimmerli Ulrich*, Bund – Kantone – Gemeinden, in: *Ulrich Zimmerli (Hrsg.)*, Die neue Bundesverfassung

– Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP, Bern 2000, S. 35 ff. (zit. *Zimmerli*)

### Materialien (Auswahl)

Botschaft des Bundesrates vom 16. September 1998 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Tessin, BBI 1998, S. 431 ff.

Botschaft der Verfassungskommission zum Verfassungsentwurf St. Gallen vom 17. Dezember 1999, im Amtsblatt des Kantons St. Gallen Nr. 4a/2000 (Sonderausgabe vom 28. Januar 2000)

Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBI 1997 1 1ff.

### Discussion

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Je remercie beaucoup M. le Professeur Zimmerli pour son exposé, dont il donnera une copie écrite, en espérant qu'il y aura des exemples, en particulier au début car c'est très intéressant lorsque l'on a des exemples concrets. Je vous félicite aussi en particulier pour votre rôle pionnier dans la Constitution bernoise et je crois que cela va nous inspirer en particulier, l'environnement, les formes de vie commune, le droit à l'information et le droit des minorités. On vous aurait donné volontiers plus de temps que vingt minutes, mais le but est aussi de faire participer les gens à la discussion et comme cela ils restent bien réveillés pour poser des questions. J'ouvre la discussion, en principe jusqu'à 10 h 30. Je crois que vous restez jusqu'à midi. Je crois que vous aurez la possibilité de poser des questions à tous les intervenants.

**Anton Brühlhart** (*PDC, SE*). Eine Frage an Herrn Mahon und eine Frage an Herrn Zimmerli. Der Kanton Neuenburg ist von aussen gesehen sehr kompakt und einheitlich, hat intern ein Spannungsfeld nämlich oben und unten, les Montagnes et la Riviera, je crois. Frage an Herrn Mahon: In wiefern hat dieses Spannungsverhältnis zwischen les Montagnes und der Neuenburgersee Region in der neuen Verfassung eine Rolle gespielt? Gleiche Frage an Herrn Zimmerli: Im Kanton Bern kennen wir sehr gut die regionale Aufgliederung in Oberland und den Rest des Kantons Bern. In wie weit hat diese topographische Gegebenheit, Berggebiet und Rest des Kantons, in der Verfassung eine Rolle gespielt?

**Pascal Mahon**. La question est assez difficile. Je crois qu'il y a deux niveaux de réponse. D'abord, la division du canton en deux régions a joué un rôle dans la nouvelle Constitution en ce sens – je l'évoquais tout à l'heure – que la commission a proposé, et cela a été ensuite accepté par le Grand Conseil et par le peuple, de déconstitutionnaliser le district. Actuellement le canton compte huit districts et il a été longuement discuté d'éventuellement introduire dans la Constitution la notion de région pour tenir compte de cette dualité, d'arriver à un canton à deux régions ou à deux districts plutôt que huit districts. C'est pour cette raison que la nouvelle Constitution déconstitutionnalise le district,

donc elle n'énumère plus les districts, c'est la loi qui les énumérera. Donc, la question joue un rôle, mais la Commission n'a pas tranché au fond, elle a simplement renvoyé à la loi, c'est-à-dire au législateur futur le soin de régler le sort du district, parce que le canton de Neuchâtel n'est pas que bipolarisé ou polarisé entre le Haut et le Bas. Il y a quand même deux régions intermédiaires si on veut ou deux districts intermédiaires qui tenaient à être maintenus en tant que tels. Donc on ne peut pas simplement, en tous cas c'était l'opinion de la Commission, passer des huit districts à deux régions. Et puis la commission, après une longue discussion, n'a pas voulu introduire la notion de région en tant qu'instance intermédiaire entre le canton, le district et les communes. (*Passage inaudible*) ...en Europe, si l'on veut, soit dans le cadre du Conseil de l'Europe, soit dans le cadre de l'Union européenne ou des collaborations transfrontalières, mais la commission s'est dit quand même que pour un canton de 160 000 habitants, de créer des régions alors que la région au sens européen c'est quand même une région qui est beaucoup plus grande, c'est quand même un bassin qui est beaucoup plus grand qui équivaut à plusieurs cantons suisses en fait, cela pouvait introduire une certaine confusion dans cette idée de régionalisation. Et puis introduire un quatrième niveau si l'on veut supplémentaire, entre la commune, le district, le canton, si l'on introduit la région entre le district et le canton cela fait un peu beaucoup. C'était en tout cas la réflexion de la commission.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Je peux faire une remarque, passer la parole à M. Morel, puis ensuite à M. Zimmerli. Sauf erreur, vous avez une administration décentralisée. Pour certaines choses, il y a des parties de l'administration qui sont à La Chaux-de-Fonds, ce que l'on a moins chez nous, et il n'y a pas de préfets dans le canton de Neuchâtel, il n'y a pas d'administration de district. Par contre, il y a des services qui sont décentralisés.

**Pascal Mahon**. Non, donc le district à Neuchâtel a des fonctions actuellement qui sont électorales, donc c'est aujourd'hui une circonscription électorale. Ça ne le sera plus nécessairement selon la nouvelle Constitution. La nouvelle Constitution déconstitutionnalise le district en tant que circonscription électorale. C'est la loi qui déterminera les circonscriptions électorales pour l'élection du Grand Conseil. Et puis le district a des fonctions judiciaires. Il y a des tribunaux de district, mais là aussi, la discussion politique actuelle va dans le sens d'une réorganisation judiciaire pour éventuellement créer un seul tribunal, mais c'est un débat qui politiquement n'est pas tout à fait clos, donc qui n'a pas joué un rôle dans la révision constitutionnelle. La commission a décidé de laisser la question ouverte dans la Constitution pour permettre ce débat, mais ne l'a pas tranché au fond.

**Ulrich Zimmerli**. Bei uns ist die Diskussion auch noch nicht abgeschlossen. Der Kanton Bern ist natürlich ein ausgesprochen dezentral organisierter Kanton mit Bezirken. Wir haben in den 70er Jahren eine Grundsatzdiskussion angefangen über die Regionali-

sierung. Eine der ersten Aufgaben war dort in eine Regionalisierungskommission ein Entwurf für die Änderung der alten Verfassung und des Gemeindegesetzes vorzuschlagen. Die Aufteilung in Regionen eine viertel Nebenregion, dass hat kläglich Schiffbruch erlitten, weil man das insbesondere nicht wollte wegen der notwendigerweise damit verbundenen Finanzhoheit. Das kam nicht in Frage, wurde beerdigt und es hat dann dazu geführt, ähnlich wie in Neuenburg, darauf zu verzichten die Zahl der Bezirke in der Verfassung zu fixieren. Es heisst einfach bei uns, der Kanton ist eingeteilt in Bezirke. Wie viel das sind steht nicht in der Verfassung, sondern muss durch die Gesetzgebung festgelegt werden. Die Verfassung zwingt zur Zusammenarbeit, dort wo es nötig ist, und ermächtigt den Kanton auf dem Wege der Gesetzgebung Form der Zusammenarbeit vorzuschreiben. Das steht bei uns im Gemeindegesetz und zwar nach einem dreistufigen Modell, da sind entweder die Gemeinden selber in der Lage, die Aufgabe zu erfüllen oder sie sind es nicht mehr, weil sie nicht genügend Geld haben. Dann müssen sie sich zusammenschließen, um die optischen Strukturen zu optimieren und die dritte Phase ist, wenn der Kanton feststellt, dass es nicht funktioniert und er seine Staatsbeiträge abhängig von Strukturen macht, die in die Region hineingehen.

Ein weiterer Punkt besteht darin, dass sogenannte Planungsregionen bestehen. Dort haben wir im Baugesetz, dass es sich so organisch ergeben hat und durch diese Zusammenarbeit mit der Justizreform haben wir die Gerichtsweise radikal heruntergefahren. Wir mussten die Verordnung, nicht die Verfassung ändern. Jetzt ist wiederum eine Diskussion im Gange über die Zusammenlegung von einzelnen Bezirksverwaltungen. Wenn wir dazu die Verfassungen auch noch ändern müssen, hätten wir ein Problem. Wir haben also gute Erfahrungen damit gemacht, nicht allzustark zu zementieren, aber das ist ganz selbstverständlich. Ich klammere natürlich Bern und den Jura aus, das ist eine spezifische Frage unter den Minderheiten. Wir haben dort spezielle Vorschriften in der Verfassung, in der die Bezirke ausdrücklich erwähnt sind, aber das hat andere Gründe.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Si je peux peut-être juste apporter un complément pendant qu'on est dans cette question de district, le canton de Vaud, vous me contredirez M<sup>me</sup> Jaggi, a fixé une fourchette du nombre de districts qui est la moitié, enfin a peu près la moyenne est la moitié des districts actuels.

M<sup>me</sup> Yvette Jaggi précise le projet.

**Félicien Morel** (*Ouv., FV*). Il n'a pas été beaucoup question d'Europe jusqu'à présent, mais j'aurais à ce sujet une question à double facette. Parmi les représentants de cantons qui ont modifié ou vont modifier leur Constitution, est-ce que le fait de l'existence d'une Communauté européenne et d'un droit européen ont joué un rôle? Et subsidiairement, dans la perspective d'une adhésion de la Suisse, qu'advierait-il au fond de nos Constitutions cantonales? Est-ce que cela impliquerait de nombreuses retouches? Est-ce que c'est un aspect qui pourrait avoir un rôle dans nos réflexions?

**Ulrich Zimmerli.** Aber die Frage könnte schwieriger nicht sein, wenn ich zurückdenke an die Geschichte der Berner Verfassung. Da standen wir ja unter dem Einfluss der EWR-Diskussion und der Abstimmung, und selbstverständlich bemühte man sich im Kanton Bern, europaverträgliche Regelungen aufzustellen. Das ist heute ohnehin Pflicht, es gibt kein Gesetz und auch keine Bundesverfassung, die nicht mit grösster Sorgfalt abklären muss, ob da irgendetwas europarechtswidriges drin steht. Aber das war ja nicht die Frage. Sondern die Frage war: Wie geht es weiter, welche Prozesse müssen wir dann auf der kantonsverfassungsrechtlichen Ebene einleiten, obwohl unsere kantonalen Grundgesetze dann den Erfordernissen einer europäischen Rechtseinheit anzupassen sind, wenn wir einmal dabei sein sollten. Es gibt da zwei Schritte: Es gibt den Schritt der Bilateralen. Da gibt es meines Erachtens keinen grossen Handlungsbedarf bei den Kantonsverfassungen, soweit wesentlich ist die Mitwirkung der Kantone garantiert durch die neue Bundesverfassung, und insbesondere durch das neue Gesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik. Der Rest ist Organisationsfrage. Die Kantone sind frei, sich zusammenzutun und Gremien zu bilden, die die Interessen der Kantone in Brüssel wahrnehmen. Man kann dort Delegierte schicken. Der Kanton Bern hat auch einen Europadelegierten, und der wird die kantonalen Behörden regelmässig orientieren über das, was dann passiert. Wenn wir dann dabei sein sollten, und unsere demokratischen Strukturen anpassen müssen, gibt es dann eine neue gewaltige Grossbaustelle, aber dort werden die Kantone nicht allein sein, dort wird der Bund auch die Bundesverfassung entsprechend anpassen müssen. Und ich kann da nur hoffen, dass wenn wir soweit sind, dass dann kluge Köpfe diese Koordination rechtzeitig übernehmen. Das ist das, was ich im Moment dazu sagen kann, aber vielleicht weiss Herr Mahon etwas Gescheiteres.

**Pascal Mahon.** Je crois que je n'ai rien à ajouter. Simplement, si je pense à l'expérience du canton de Neuchâtel, la préoccupation existait, mais elle ne se traduit pas dans des dispositions de la Constitution pour l'instant. Elle pourrait se traduire, mais, M. Zimmerli vient de le dire, si la Suisse devait adhérer à l'Union européenne, il y aurait effectivement des conséquences dans certains domaines qui exigeraient probablement des révisions constitutionnelles. Si je pense à la nouvelle Constitution neuchâteloise, la seule traduction qu'on peut en voir, c'est dans le préambule qui n'a pas une portée normative extraordinaire, comme vous le savez, mais où la commission a tenu à préciser que le canton de Neuchâtel est une république ouverte au monde. Et c'est la seule traduction, mais cela n'est pas une traduction extrêmement révolutionnaire en termes normatifs, si vous voulez.

**Erika Schnyder (PS, SC).** Ma question portera sur l'agglomération. Vous avez parlé de régions, de régionalisation, mais vous n'avez pas abordé le terme d'agglomération. Et vous savez peut-être qu'aujourd'hui le canton de Fribourg essaie, vaille que vaille, et avec grand-peine, d'introduire le processus de l'agglomération après que loi fut votée et que certaines communes

du pourtour de la ville de Fribourg aient demandé que ce processus soit intégré. Alors la question que je pose est la suivante: est-ce que pour les constituants ou les personnes qui ont révisé les Constitutions de Berne, Neuchâtel, Vaud, vous avez analysé ce processus, ou bien est-ce que vous l'avez assimilé à la région? Est-ce que vous avez voulu, disons volontairement ou par omission, laisser tomber cette notion qui peut-être ne recoupe pas tout à fait la notion de région puisque, vous l'avez dit, Monsieur Mahon, la région, c'est beaucoup plus vaste que l'agglomération? Ou bien est-ce que tout simplement, on a voulu assimiler les deux termes? Cela m'intéressait beaucoup de savoir quelle a été l'expérience dans les autres cantons actuellement.

**Pascal Mahon.** Pour répondre tout simplement, à Neuchâtel, la question n'a pas été évoquée. Elle n'a pas été évoquée dans le cadre de la révision de la Constitution cantonale, probablement parce que la problématique se pose en termes différents ou elle ne se pose pas dans les mêmes termes qu'ailleurs. Ce que je peux simplement ajouter, c'est que la problématique a été évoquée dans la révision totale de la Constitution fédérale, puisque les villes ou les agglomérations ont souhaité et se sont fait entendre, et cela a donné lieu à une disposition qui se trouve à l'article 50 alinéa 3 en particulier de la nouvelle Constitution fédérale: «La Confédération tient compte des besoins des agglomérations» etc. Mais je crois que, en tous cas pour répondre très simplement, pour Neuchâtel, la question n'a pas été évoquée, si ce n'est dans la discussion sur les éventuelles régions.

**Ulrich Zimmerli.** Ja ich würde vielleicht gern aus bernischer Sicht noch etwas sagen und ergänzen, was ich bereits erwähnt habe. Im Kanton Bern steht in der Verfassung auch nichts von Regionen, donc on n'a pas d'allusion expresse dans la Constitution de Berne. Aber, man zwingt die Gemeinden, sich auf regionaler Ebene zusammenzutun, um gemeinsame Aufgaben zu erfüllen. Die bernische Gesetzgebung enthält genügende Grundlagen, um diese Verpflichtung auch durchzusetzen; Punkt 1. Punkt 2: in jüngster Zeit hat man vor diesem gesetzlichen Hintergrund insbesondere in der Agglomeration Bern Untersuchungen angestellt über die sogenannten Zentrumslasten. Das heisst, man hat ein Modell, einen Schlüssel erarbeitet, um die umliegenden Gemeinden, gleich Agglomeration, zu verpflichten, an den Aufwand für Dienstleistungen, von der die ganzen Regionen profitieren, Beiträge zu leisten nach einem Schlüssel. Und das ist jetzt eingeflossen in unser neues Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, das vor einigen wenigen Wochen im bernischen Grossen Rat verabschiedet worden ist. Donc, on n'a pas négligé le problème, mais on essaie de le résoudre sur le plan de la législation cantonale. Zum Artikel 50 der neuen Bundesverfassung (vous me prêtez votre texte français) parce que là, il y a vraiment une histoire derrière, parce que c'était très contesté jusqu'à la séance de conciliation devant les deux Chambres parce que les cantons n'aimaient pas du tout cet article, parce qu'ils craignaient que la Confédération prenne trop de responsabilités, trop

d'influence sur les affaires communales. Il faut lire très attentivement cet article. On dit: «L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.» Ça c'est normal. Ensuite: «La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.» Donc, dans les activités de la Confédération, rien d'autre. Et alinéa 3: «Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagnes.» Ce faisant, ça c'était l'essentiel parce que les cantons insistaient beaucoup à ce que cela n'ait pas une portée générale, non pas dans toutes les affaires fédérales que la Confédération tient compte des agglomérations, mais seulement dans le cadre des compétences de la Confédération. Avec ça, on est tombé d'accord. Alors cela vous montre quand même clairement comment le sujet était sensible, et on ne sait même pas ce que c'est qu'une agglomération.

*M<sup>me</sup> Garnier propose de prendre la pause parce qu'il y a déjà une demi-heure de retard. Elle demande à M<sup>me</sup> Jaggi si elle voulait parler de ce problème dans le canton de Vaud.*

**Yvette Jaggi.** Volontiers, là aussi, comme au niveau fédéral, le problème est très délicat puisqu'il soulève le problème de l'agglomération dans le canton, c'est-à-dire celle de Lausanne, et tout ce qu'il y a comme relations, disons particulières, entre le canton et son chef-lieu. En fait, dans le projet, qui sur ce point n'a pas encore été examiné, la Commission qui a préparé le texte sur l'organisation territoriale a relancé, a mentionné le terme d'agglomération, en fait pour trois raisons. D'abord, pour éviter de créer une tension supplémentaire, je dirais un déséquilibre supplémentaire entre les régions urbaines et les autres régions du canton. Ensuite, pour préserver l'exécution avec incitation cantonale, d'ailleurs acceptée, aux fusions de communes pour accentuer le fait que cette procédure encouragée de fusions de communes ne concerne pas seulement les petites, mais aussi les plus importantes, c'est-à-dire les communes dites d'agglomérations justement. Et enfin, pour préserver les fédérations de communes qui peuvent s'organiser de manière forte avec non seulement des tâches mises en commun par les communes qui en font partie, mais aussi avec un budget propre. Et l'idée a été dans l'esprit de la Commission qui a préparé le texte de favoriser les fusions de communes et la constitution de fédérations plutôt que d'agglomérations proprement dites. Une proposition de minorité empoigne le problème des agglomérations. La discussion sur ce point, très prometteuse, est prévue pour le début février.

---

PAUSE

---

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Nous allons poursuivre cette matinée de réflexion avec un exposé de M<sup>me</sup> Ruth Grossenbacher et de M. Konrad Schwaller, qui pro-

viennent les deux du canton de Soleure. M<sup>me</sup> Grossenbacher est depuis trente ans conseillère communale à Niedererlinsbach, canton de Soleure. Elle a été constituante soleuroise de 1981 à 1986, conseillère nationale, à côté de M<sup>me</sup> Ducrot d'ailleurs, de 1991 à 1999 où elle a présidé entre autres la Commission pour la science, la formation et la culture. Elle est actuellement présidente de Pro Familia Suisse et du Festival de films de Soleure. Je vais juste dire comme ça, on a bientôt tous les Pro dans la salle, on a M<sup>me</sup> Jaggi qui est Pro Helvetia, on a Pro Familia, on a Pro Natura, on a Pro Infirmis, on a Pro Senectute, alors c'est très professionnel! M<sup>me</sup> Grossenbacher est accompagnée de M. Konrad Schwaller, qui était Secrétaire général de la Constituante soleuroise et qui est maintenant Chancelier.

#### **Exposé de M<sup>me</sup> Ruth Grossenbacher, ancienne constituante du canton de Soleure, ancienne conseillère nationale**

Meine sehr verehrten Damen und Herren, Meine liebe Frau Präsidentin. Zuerst möchte ich Ihnen sagen, Sie beglückwünschen zu Ihrem Amt als Verfassungsrat und Verfassungsrätin, es ist eine der faszinierendsten Aufgaben, die man haben kann. Geniessen Sie sie! Es ist eine interessante Aufgabe. Wir haben zwanzig Minuten Zeit, Herr Konrad Schwaller und ich. Wir werden die Informationen so aufteilen: Also, ich werde über Daten und Fakten, Arbeitsweise und Inhalt sprechen und Ihnen dann noch persönliche Eindrücke näher bringen, und Herr Schwaller wird, es ist ja dreizehn Jahre her seit die solothurner Verfassung in Kraft ist, Ihnen auch sagen, was seither geschehen ist und auch was die Folgerungen sind. Daten und Fakten, damit sie auch den Zeitbogen sehen: 1966 hat der damalige Kantonsrat Leo Schürmann in einem Postulat den Regierungsrat ersucht, eine ausserparlamentarische Kommission einzusetzen und vorarbeiten zu leisten zu einer Totalrevision. Das war 1966 und dann, 22 Jahre später, ist dann die Verfassung in Kraft getreten: sie sehen 22 Jahre lang. Was vielleicht noch interessant ist, also wir waren 144 Mitglieder, so gross wie unser Kantonsparlament, 12 Frauen damals, 132 Männer. Also, und begonnen haben wir hier eine Verbindung zu Fribourg am 22. Dezember 1981, am Tag des Stanservertrages, also 500 Jahre Fribourg und Solothurn beim Bund. Wir haben an der Verfassung 5 Jahre gearbeitet, 1986 stimmte der Verfassungsrat über den Verfassungsentwurf ab: 138 Verfassungsräte haben zugestimmt, also haben da 129 Ja gesagt, 5 Nein, bei 4 Enthaltungen, und Sie sehen, der Grossteil des Verfassungsrats hat die Verfassung verabschiedet. Wir haben dann auch bei der Volksabstimmung am Schluss noch 4 Fragen, da haben wir dazu nicht nur ja und nein, es gab Annahme oder Verwerfung, Stimmrechtalter 18 oder 20 – damals eine grosse Debatte –, zwanzig ist dann durchgekommen, Finanzkompetenzen des Kantonsrates und eine Volksmotion. 70 Ja Stimmen, 30 nein Stimmen. Wie haben wir gearbeitet? Sie sehen wir hatten 3 Säulen:

Wir hatten den Kommissionsapparat, also das Büro, das ist klar, das die Arbeiten vorbereitet, und deshalb ist es auch sehr wichtig, die erste Präsidentin hatte eine

grosse Aufgabe, eine schöne, damit das alles aufgeteilt wurde. Wir hatten 9 Sachkommissionen und was wir auch hatten, war eine Kommission für Öffentlichkeitsarbeit: «Public Relations». Diese Kommission hatte das Ziel oder die Aufgabe, das Interesse für die Verfassung in der Bevölkerung zu wecken, die Diskussion zu fördern und die Meinungsbildung zur Revision zu unterstützen. Also es ging nicht darum, die Verfassung zu verkaufen, sondern das Volk auf eine gute Art darüber zu informieren. Diese Kommission hat Zeitungen herausgegeben und hat die Schlussabstimmung angekurbelt. Dann gab es, das ist klar, die Redaktionskommission, die die Verfassung sprachlich in einen Guss brachte, und die Präsidentenkonferenz, also da waren die jeweilige Präsidentin, der jeweilige Präsident des Verfassungsrates und die Präsidenten, Präsidentinnen der einzelnen Kommissionen. Das war eben die Kommissionsarbeit, da hat sich sehr viel abgespielt, das ist ja auch bei den anderen Parlamenten der Fall. Und was sehr wichtig war, wir hatten einen sehr gut strukturierten Phasen- und Zeitplan. Es gab von 1982 bis am Schluss, 1986, genau umrissene Zeitphasen, wo genau angegeben war, wann die Sitzungen stattfinden, wann die Vernehmlassung ist, und so weiter. Und das war sehr gut, dann wussten wir immer ohne Zeitdruck, wo wir stehen, und die Arbeit hat sich eigentlich in diesen Zeitrahmen dann transferiert. Wichtig war, welche Arbeitsgrundlage wir hatten, man kann ja nicht wie damals der Kanton Jura vom Nichts anfangen. Das ist auch sehr interessant, wenn man bei Null anfangen kann, aber die andern Kantone haben ja bereits ihre Verfassungen. Wir hatten auch den Entwurf Obrecht, diese ausserparlamentarische Kommission unter Ständerat Obrecht, er hat eine Verfassung, wie sie sein könnte, entworfen, also keine Bibel, sondern Anleitungen, nicht ein fertiges Konzept und auch die neuesten Entwicklungen aufgearbeitet. Was sehr gut war, wir hatten Verfassungen und Entwürfe von anderen Kantonen mit einem Konkordanzregister, und wir hatten, wie auch heute zum Beispiel, Hearing-Kontakte zu anderen Exponenten oder auch zu Fachleuten. Und nehmen Sie sich Zeit für Hearings, das ist eine sehr gute Sache. Man kann, auch wenn man nicht eins zu eins etwas übernimmt, sich auch überlegen, was machen wir so oder was wollen wir so nicht.

Zum Inhalt der Verfassung, nur wirklich ein paar Punkte: Die solothurner Verfassung hat 148 Artikel. Vor der Vernehmlassung hatten wir 168. Wir sind dann zurückgegangen. Wir haben den Artikel 2, auf den sind wir sehr stolz, denn Solothurn versteht sich als Brückenkanton als Mitte zwischen den kulturellen Gemeinschaften der Schweiz. Das ist auch in unserem Grundgesetz. Wir haben Sozialziele, anfänglich waren es Sozialrechte. Da haben wir in der Vernehmlassung gemerkt, wir kommen da nicht durch, und dann haben wir diese Sozialrechte den Grundrechten unterstellt, als Sozialziele, die sind dann ja nicht justiziabel. Und diese Sozialziele haben eine grosse Debatte auch in der Vernehmlassung ausgelöst. Da mussten wir zurück, eben als Ziele formulieren, als nichtklagbare Rechte. Wir haben das doppelte Jahr bei Initiative und Gegenvorschlag und als Novum hatten wir die Volksmotion, Novum für die Schweiz. Das erlaubt kleineren Gruppierungen aus der Bürgerschaft oder aus der Ge-

meinde, Anliegen dem Kantonsparlament vorzubringen. Also 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Kanton schriftlich einen Antrag zu stellen. Der Kantonsrat behandelt den Antrag wie eine Motion eines seiner Mitglieder. Wir hatten auch das obligatorische Gesetzesreferendum, die Regionen wurden gestärkt, also über die Bezirke hinaus hat man gesagt, die Regionen arbeiten zusammen, auch sogar über die Kantonsgrenzen hinaus. Das war auch ein Punkt. Dann Verordnungsveto des Kantonsrates gegen Gesetzesverordnungen des Regierungsrates. Dann wird auch angewendet: gleiches Unterrichtsangebot für beide Geschlechter, das war damals noch ein Kampf, heute selbstverständlich. Und auch natürlich, die systematische Gliederung, eine klare Sprache, das war und ist ja immer sehr wichtig.

Zu meinen persönlichen Eindrücken: Ich habe es bereits erwähnt, die Verfassungsarbeit ist eine interessante Aufgabe, eine der interessantesten, es ist aber immer noch, das kann man nicht vergessen, ein politischer Vorgang. Er verlangt von allen Beteiligten Kompromissbereitschaft. Aber, haben sie keine Angst, nicht zu früh. Also man soll die weisse Fahne des Kompromisses nicht am Anfang der Debatte hissen, sondern nach Auseinandersetzungen, dann zu ein Kompromiss kommen. Erst nach erfolgter Debatte. Und das schöne an der Verfassung ist, es ist nicht ein, wie bei einem Kantonsparlament, es sind nicht Alltagsgeschäfte, man kann Grundsätze debattieren. Es ist eigentlich nicht ein Kampf, sondern es ist ein Prozess, der sich da entwickelt. Das ist sehr interessant. Also Prozess auch mit Ueberzeugungsarbeit, aber nicht diese hauchdünnen Mehrheiten und so weiter, sondern eben man entwickelt sich dann zusammen. Die Verfassungsarbeit widerspiegelt auch die Zeit, in der sie gemacht wird. Damals bei uns, das sieht man auch aus verschiedenen Artikeln, stand der Regierungsrat ein wenig im Schatten dieser damaligen Spanienreise, er liess sich das bezahlen von einem Unternehmen, das hat so ein wenig abgefärbt. Es ist in unserer Verfassung eine Abberufung möglich. Wir haben das Verordnungsveto gegen die Gesetze des Kantonsrates. In der ersten Lesung hatten wir die Unvereinbarkeit eines Regierungsrates mit einem Amt in Bern, also National- und Ständerat, die Sitzungen des Regierungsrates sind öffentlich. Wir hatten auch damals Kämpfe, auch eben mit diesem Bildungsartikel und so weiter. Es ist also immer aus der Zeit mit 18 Jahren, 20 Jahren, was nachher vom Bund dann gemacht wurde. Verfassungsarbeit ist eine staatspolitisch interessante Aufgabe, eine Chance für jeden Einzelnen, es ist keine tote Materie gelegt, und die Vernehmlassung ist sehr wichtig. Nehmen sie die sehr ernst, und nicht nur die Vernehmlassungen, wie sie von den Parteien kommen, von den Verbänden. Gehen Sie zu den Leuten. Gehen sie zu ihnen, zu der Basis. Sprechen Sie mit Ihnen. Hören Sie, wo sie auch sonst der Schuh drückt. Das ist sehr sehr wichtig. Variantenabstimmungen habe ich bereits erwähnt, die hatten wir. Wir hatten auch eine Grundsatzabstimmung in der Halbzeit über eine Ombudsperson, ob man das will oder nicht. Das regt auch die Diskussion an und zeigt auch den Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen mit diesen Varianten, dass man nicht nur sagt Freiburger Verfassung Ja Nein, sondern man nimmt

euch ernst, ihr könnt euch noch entscheiden über Varianten. Und die Oeffentlichkeitsarbeit ist sehr wichtig. Man muss nicht warten und sagen, die Verfassung interessiert niemanden. Es passiert nicht von allein, dass sich die Leute interessieren. Wir haben ein Konzept für diese Oeffentlichkeitsarbeit erarbeitet. Man muss an die Front gehen. Man muss nichts dem Zufall überlassen. Man muss diese Materie auch leicht verständlich machen. Wir haben uns auch nicht gescheut, mit Karikaturen zu arbeiten, und haben hier zum Beispiel die Gemeindeautonomie so dargestellt, oder die Abberufung der Regierungsräte. Das ist dann bei den Leuten hineingegangen. Sie müssen es nicht genau so machen, aber es ist schön, wenn man eben so mit Menschen sprechen kann. Und dort habe ich auch gelernt, wie wichtig es ist, dass man eben die Politik kommuniziert auf eine gute Art.

Jetzt zum Schluss noch: Verfassungsrat kann Kaderschmiede sein. Das müssen auch Sie sich merken, Plattform für weitere politische Ämter. Herr Konrad Schwaller war Sekretär, jetzt ist er Staatsschreiber. Wir haben einen Regierungsrat der Verfassungsrat war. Wir haben einen Ständerat, der Verfassungsrat war, eine Ständerätin und es gab auch Nationalräte, Nationalrätinnen. Freuen sie sich auf Ihre Arbeit. Ich werde bereit sein für Fragen nach dem Referat von Konrad Schwaller. Ich danke Ihnen.

#### **Exposé de M. Konrad Schwaller, Chancelier d'Etat du canton de Soleure, ancien Secrétaire général de la Constituante**

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte mich in aller Kürze zu einigen Neuerungen unserer Verfassung äussern und was in den letzten 13 Jahren daraus geworden ist, wobei dieser Eindruck natürlich sehr subjektiv ist.

Zuerst der ausgebaute Grundrechtskatalog: Den haben wir aufgenommen in der Meinung, wir möchten den Stand der Grundrechte ungefähr Mitte 80er Jahre wiedergeben, der ist recht gut gelungen. Und wenn man aber im Einzelnen dieses Grundrecht analysiert, stellt man fest, dass die Gewährleistungen, die hier ausgesprochen wurden, doch sehr allgemein gehalten sind. Ein Beispiel: In unserem Artikel 7, Rechtsgleichheit, der lautet ganz schlicht: «Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich». Und wenn man diesen mit dem Artikel 8 in der neuen Bundesverfassung vergleicht, stellt man sofort fest: keine Rede von Diskriminierungsstatbeständen, beispielsweise Verbot der Diskriminierung wegen Herkunft, Rasse und so weiter. Keine Rede von Gleichstellungsgeboten, Mann und Frau sind gleichberechtigt, und das dies auch im Bereich Lohn für gleichwertige Arbeit usw. gelten muss, also eher zurückhaltend war der Verfassungsrat. Grund natürlich einsichtig: wir wussten genau, wir sind eine kantonale Verfassung, wir wollen hier nicht vorgeilen. Man formulierte auch keine Grundrechte über den damaligen Stand der Diskussion hinaus, und das Ergebnis heute: praktisch keine innovative Kraft dieses Katalogs. Es fehlte uns natürlich auch die institutionelle Voraussetzung. Der Verfassungsrat lehnte die Schaffung eines selbständigen Verfassungsgerichtes ab, also das haben wir nicht. Also es steht jeder Verfassung gut an. Das ist

meine persönliche Ansicht, aber eben wegen diesem Grunde eher wenig Wirkung.

Sozialziele: Frau Grossenbacher hat sich bereits darüber unterhalten. Der Tenor war, keine klagbaren Ansprüche schaffen. Darum auch diese Formulierung, da stellen wir vielleicht noch mehr Zurückhaltung fest, vorab ist das ganze als Anweisungen an den Gesetzgeber formuliert, eingebettet in das Subsidiaritätsprinzip, und dann schliesslich noch weitere Kautelen, nämlich im Rahmen der Zuständigkeit und im Rahmen der verfügbaren Mittel. Das ist natürlich sehr, sehr zurückhaltend, und es sind einige Voraussetzungen darin, die praktisch fast nicht zu schaffen sind. Interessanterweise hat die Entwicklung uns teilweise überholt, nehmen wir nur das Recht darauf, Hilfe in Notlagen, Artikel 12 der neuen Bundesverfassung, bei uns ist die Hilfe in Notlagen noch ein soziales Ziel, der Bund in Artikel 12 schafft daraus einen klagbaren Anspruch, also hier hat uns der Bund und die Entwicklung überholt.

Zu den Volksrechten: Da müssen wir wissen, der Kanton Solothurn kennt seit rund 150 Jahren das obligatorische Gesetzes- und Finanzreferendum, und verschiedene Bewegungen in die Richtung Lockerung oder Aufhebung dieser Institution sind alle misslungen, und der Verfassungsrat wusste dies auch, und er traute sich nicht, ich sage mal so, auch nur in einer Variantenabstimmung allenfalls dem Volk diese zweite Variante, also fakultatives Gesetzes- und Finanzreferendum zur Diskussion zu stellen. Man ging klar vom obligatorischen Referendum als Grundsatz aus. Man wollte nicht in den Ruf kommen, man sei gegen demokratisches Recht, würde diese einschränken oder sonst wie tangieren. Alles wurde übernommen. Frau Grossenbacher hat erwähnt, dass Abberufungsrecht, obwohl sehr diskutabel, aber wurde beibehalten, oder die Oeffentlichkeit der Regierungsratssitzungen, wenn wir das als Volksrecht nehmen wollen. Dafür wurde sehr viel aufgewendet zu präzisieren, zur Formulierung, zur Konkretisierung verschiedener Rechte: Initiativrecht und in einem gewissen Umfang auch, aber sehr engem Umfang, wurde das fakultative Referendum eingeführt, ich komme hier noch dazu. Und selbstverständlich das doppelte Ja wurde eingeführt, also das sind recht gut formulierte Artikel, die noch heute für mich in der Praxis sehr instruktiv das ganze Initiativ- und Referendumsrecht darstellen, und die ich Leuten, Bürgern, die Fragen bei mir ohne weiteres in Kurzform präsentieren kann. Also das hat sich bewährt. Volksmotion, da hat Frau Grossenbacher bereits etwas darüber gesagt. Ich habe den Text, den sie uns vorgelesen hat, sogar noch bei mir. Die Meinung des Verfassungsrates war, damit mit diesem Volksrecht die Distanz zwischen Petition und Volksinitiative etwas zu verringern. Und meine persönliche Ansicht: das ist misslungen. Man hat anstatt diese Distanz zu verringern, hat man eher das Volksinitiativrecht oben herabgeholt, man hat es etwas entwertet. Und meine persönliche Meinung heute rückblickend. Man hätte besser das Volksinitiativrecht einfacher gestaltet, vielleicht ein tieferes Quorum, anstatt so etwas zu schaffen. Hat sich auch nicht besonders bewährt, am Anfang wurden wir fast überflutet mit solchen Begehren; jedermann meinte, man könne damit alles tun, aber man kann

eben nicht mehr als ein Parlamentarier mit seiner Motion und darum mussten wir verschiedene Volksmotionen ungültig erklären, weil Sachen verlangt wurden, die in andere Zuständigkeiten fielen. Und heute, praktisch eine bis zwei solcher Motionen noch pro Jahr. Also es wird wenig mehr gebraucht. Kein anderer Revisionskanton bisher hat dieses Recht übernommen. Die Meisten, die ich kenne, haben es geprüft, aber alle haben abgelehnt. Für mich persönlich ist das ein Recht, dass wahrscheinlich die Erwartungen nicht erfüllt hat, die man darin setzte.

Sicherung des Volksrechts: das ist einfach der Vollständigkeit halber ein wichtiger Paragraph für uns, dass gewisse Sachen, grundlegend wichtige Sachen in einem Gesetz im formellen Sinne sein müssen usw., da möchte ich nicht weiter darauf eingehen.

Verstärkung der Parlamentsfunktion: Das war eine sehr wichtige Absicht, und ich glaube alle verfassungsgebenden Versammlungen gehen in diese Richtung, da hat das Parlament nicht erst seit Errichtung von diesen Nöten gesprochen, das Parlament, unser Milizparlament, ist in gewissen Nöten und hier, vor allem die beiden ersten, bessere Verankerung im Vorverfahren der Gesetzgebung Einführungsvorschriften zu erlassen, unter der Vorgabe fakultativen Referendums, das hat sich sehr bewährt. Das Parlament muss stärker engagiert werden, es setzt allerdings auch voraus, dass das Parlament mitmacht natürlich, und hier hat man dem Parlament eben diese Befugnis gegeben, gewisse Vorschriften zu erlassen, die nicht grundlegend und nicht wichtig sind, wie eben beispielsweise Einführungsvorschriften zum Bundesrecht. Fakultatives Referendum, und so wurde das dann goutiert vom Volk, also darum haben wir hier das Referendumsrecht.

Dann zwei Dinge, dies und dieses, wo man meines Erachtens zu Unrecht und mit wahrscheinlich falscher Zielsetzung probiert hat, das Parlament zu stärken. Das Erste: Die Mitwirkung bei regierungsrätlichen Vernehmlassungen an Bundesbehörden. Das ist, ich gebe es zu, aus der Verfassung des Kantons Aargau abgeschrieben, ist aber eine Totgeburt, das möchte ich betonen. Dieses Recht hat nur Bestand, weil davon nicht Gebrauch gemacht wird. Bei uns wird dem Parlament, also dem Büro des Kantonsrates, wird jede Vernehmlassung, die von Bern hereinkommt, mindestens dem Titel nach präsentiert und bisher hat das Parlament, also das Büro ausnahmslos auf die Mitwirkung verzichtet. Denn stellen sie sich vor, bei diesen kurzen Fristen vor der EWR-Abstimmung oder auch bilateralen Verträgen hatten wir teilweise Wochenfristen. Das ist nicht möglich, dass hier ein Parlament eingeschaltet werden kann. Das ist eine Totgeburt. Dann das Zweite: Auch hat Frau Grossenbacher schon darüber gesprochen: Einspruchsrecht gegenüber regierungsrätlicher Verordnung. Das ist für mich persönlich klar eine Stärkung des Parlaments zu Lasten der Exekutive. Also hier wurde über das Gewaltenteilungsprinzip hinübergereift, hier wurde etwas gemacht, das man nicht machen sollte, und das ist in der Praxis auch etwas entartet; die Idee war nämlich Kompetenzüberschreitungen des Regierungsrates zu brandmarken. Man sagte, beim Erlass der Vollzugsvorschriften erlaube sich der Regierung Sachen zu legiferieren, die

absolut nicht vorgesehen sind vom Gesetz, und zu was ist es geworden, es ist zu einer inhaltlichen Kontrolle geworden. Es wird der Inhalt kontrolliert, und nicht ob die Regierung die Kompetenz überschritten hat. Beispiel: Der Regierungsrat erliess vor etwa 10 Jahren eine Verordnung, worin, weil damals Mangel an Kindergärtnerinnen herrschte, vorgesehen war, Kindergarten unterrichten könnten auch Personen erteilen, die nicht eine abgeschlossene Ausbildung haben. Die Lobby der Kindergärtnerinnen im Parlament lief Sturm dagegen, sammelte 25 Unterschriften, es gab ein Parlamentsgeschäft, und es wurde nach intensiver Diskussion allerdings abgelehnt. Also das Veto wurde nicht bestätigt, die Verordnung konnte in Kraft treten. Aber so wird versucht, das ist etwa meine persönliche Ansicht, Partikulierinteressen hineinzubringen und manche spielen vielleicht doch gern zwischendurch etwas Exekutive oder Regierung, also es geht etwa in diese Richtung. Und wir haben schon immer etwas probiert, dieses Recht oder dieses Veto wieder hinaus zu bringen. Wir haben es nicht geschafft. Wir hoffen eventuell unter der Einführung der neuen Instrumente unter WOF oder New Public Management, wo es je einen Auftrag gibt, der noch weiter geht. Wer den Artikel von Prof. Ehrenzeller letzten November in der Zeitschrift des Staats- und Verwaltungsrechts gelesen hat, der wird darin finden, dass dieses Veto als Ersatz, der weniger weit geht, des Auftrages gelten könnte. Also das ist eine interessante Überlegung, und wir probieren auf diese Überlegung zu reagieren und dem Parlament eventuell etwas in diese Richtung beliebt zu machen.

Schliesslich der Katalog der Staatsaufgaben: Er ist ziemlich umfangreich, ist eindrücklich. Ich betone, wir haben aber auf den Verfassungsvorbehalt verzichtet, also die Klausel, dass jede Staatsaufgabe ihre Grundlage in der Verfassung explizit haben muss. Da hat man glücklicherweise verzichtet. Das gab riesige Diskussionen, aber am Schluss wurde verzichtet. Das wäre ganz kurz ein Ausblick auf diese paar Rechte, und jetzt in der Diskussion kann ich noch ein paar persönliche Eindrücke anfügen.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Madame Grossenbacher et Monsieur Schwaller, je vous remercie beaucoup pour vos exposés, qui nous motivent à faire un travail auprès du public. (*Passage inaudible, où M<sup>me</sup> Garnier présente M<sup>me</sup> Yvette Jaggi*) ... Elle est actuellement entre autres Présidente de Pro Helvetia Suisse et co-Présidente de l'Assemblée constituante vaudoise.

**Exposé de M<sup>me</sup> Yvette Jaggi, co-Présidente de l'Assemblée constituante du canton de Vaud, ancienne conseillère aux Etats – «La Constituante vaudoise, An 2»**

**Yvette Jaggi.** Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, M. Zimmerli et M<sup>me</sup> Grossenbacher ont pu vous parler de leur expérience de constituants heureux et fiers de leur œuvre. Christelle Luisier et moi, on reviendra dans un ou deux ans vous dire si on peut tirer un bilan à la fois nuancé et globalement positif de l'œuvre dans laquelle nous sommes enfoncées, mais joyeusement enfoncées c'est ça la différence, dans laquelle vous vous lancez à votre tour. En tous cas, je

vous souhaitez de vivre une expérience qui sera de toute manière passionnante, et surtout, je n'arrive pas à me lasser de le réaliser et de m'en réjouir, enfin il y a une génération politique sur x, 5, 6, 7 qui a cette chance de participer à la rédaction d'une Constitution et nous avons cette chance, c'est formidable.

«La Constitution vaudoise, An 2», donc cette allusion au calendrier révolutionnaire est un rapprochement évidemment un peu hasardeux pour deux raisons. D'abord, parce que le canton de Vaud est plus connu pour sa méfiance goguenarde à l'égard des grands projets que pour son engagement révolutionnaire, sauf peut-être momentanément en 1798, et encore, sauf que les événements des années nonante, mais alors du siècle dernier, 1990, en particulier de 1996, ont fortement ébranlé les certitudes des radicaux et des autres et dont le grand canton voisin qui aime bien s'appeler «pays», Pays de Vaud et que cela a en quelque sorte tellement remué les esprits qu'une idée qui aurait été mal accueillie à toute autre époque a pu être réalisée, celle d'une révision totale de la Constitution. Nous avons largement dépassé l'An 2 si l'on remonte à la préhistoire de la révision en cours. Disons que c'est en 1995 que l'idée a été lancée, c'est en 1998 qu'on a eu l'avant-projet officiel en comité de pilotage qui l'a examiné et qui a fait une consultation, enfin des masses de travaux préparatoires qui ont d'ailleurs été assez promptement oubliés par la Constituante qui les a trouvés sur sa table et rangés dans le tiroir d'en haut, mais dans le tiroir quand même. Je récapitule très, très brièvement, parce que tout à l'heure on a entendu parler de plusieurs décennies, alors je vais juste quand même vous encourager: même dans le canton de Vaud, cela va plus vite. Donc de l'idée effectivement reprise par le Conseil d'Etat en été 1996 à la décision populaire de réviser la Constitution, deux ans et demi c'est disons raisonnable, et puis il a fallu, puisque l'on avait choisi la modalité d'une révision par une Constituante, il a fallu élire cette Constituante, ce qui est arrivé il y a très bientôt deux ans, c'était le 7 février 1999. Et c'est là que l'on a tout de suite compris que la Constituante allait sans doute innover ou en tous cas avait les moyens de le faire, modérément, mais enfin tout de même la composition de la Constituante ne vous dit peut-être pas grand-chose telle qu'ici, mais remarquons que les extrémités de vie sont proportionnellement plus représentées que dans le Grand Conseil (les chiffres entre parenthèses) qu'il y a 80 membres de la Constituante de plus de 55 ans contre seulement 69 dans le Grand Conseil, mais à l'autre bout de l'échelle des âges, il y a une quinzaine de jeunes de moins de 35 ans contre 6 au Grand Conseil. Ils nous apportent, à coup sûr, beaucoup. Un tiers de femmes, dans les 59 avec les fluctuations; depuis lors, on est resté autour de 60, sur 180. Soixante femmes dans la Constituante. Parmi les facteurs outre la jeunesse et le degré de féminisation supérieur au Grand Conseil, il y a aussi la structure socio-professionnelle. A la Constituante, pouvaient «candidater» ceux qui sont interdits de Grand Conseil, comme bien sûr les fonctionnaires cantonaux et en particulier les pasteurs qui sont 4%, mais 4% très présents dirais-je. Mais, ce qui permet, soit dit en passant, avec des interventions d'une certaine longueur, de diminuer un peu la proportion des avocats,

notaires, juges et juristes qui sont également des orateurs disert. Politiquement, mais c'est important pour la durée des débats, vous verrez, cela joue un rôle. (Les petites caricatures sont de Mix et Remix et omniprésentes dans la littérature de la Constituante vaudoise.) Politiquement, vous ne reconnaissez pas toutes les appellations, «Renouveau-Centre», c'est l'UDC dans le canton de Vaud et «Forum» est le Parti socialiste et les Indépendants, qui ont, sur cette liste comme sur celle des libéraux notamment, «candidaté» sur la liste, mais sans être affiliés au parti, qui a du coup dans le cas du «Forum», renoncé à son nom sur l'en-tête. «Agora», l'extrême-gauche, «A propos», un club de pensée qui a fait un avant-projet presque complet; et «Vie associative», comme son nom l'indique, une formation de personnes non affiliées à une formation politique, mais qui sont venues dans la Constituante pour défendre, elles le font avec efficacité, la cause de la société civile ... (*passage inaudible*) pont associatif. L'assemblée dûment élue a tenu sa première séance symboliquement le 14 avril 1999. Symboliquement, parce que le 14 avril est l'anniversaire de l'entrée du canton de Vaud dans la Confédération: le 14 avril 2003, ce sera 200 ans de participation à la Confédération. C'est donc un peu notre but d'arriver à l'entrée en vigueur ce jour-là. Pour l'intronisation officielle, on s'est singulièrement rapproché de chez vous, puisque nous étions à Payerne. Nous avons désigné les commissions thématiques, décidé d'un Règlement interne et ces fameuses commissions se sont mises au travail en septembre-octobre de la même année. Là aussi, une organisation un peu spéciale. Les thèmes des commissions, vous les trouvez un peu chez vous. Les points chauds qui ont été analysés lors d'une séance analogue à celle d'aujourd'hui, une journée de réflexion, par la Constituante vaudoise le 10 septembre 1999, on a analysé les thèmes dans les sujets de chacune des commissions thématiques. On a analysé au fond les points essentiels, et notamment parmi les points chauds, ceux qui vous intéressent également, la question de l'organisation du territoire et de la réduction voulue drastique du nombre des communes, actuellement au nombre de 384, le développement des droits sociaux, la question des droits politiques aux étrangers et aussi, dans le canton de Vaud, de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, ou si vous préférez du statut des Eglises reconnues. L'organisation de l'Assemblée telle que mise en place en septembre-octobre 1999: les Commissions thématiques avec leur sujet, du statut du canton et des principes généraux pour la Commission thématique 1 à l'organisation territoriale et aux communes pour la Commission thématique 6. Le Comité et la Présidence, le Comité expressément n'a pas voulu le terme de Bureau. La Présidence – on n'a pas voulu le terme de président, puisque nous songions à un trio, formule imitée depuis lors par Zurich et par Fribourg. Une Commission de structure et de coordination qui, comme son nom l'indique, doit structurer et coordonner les travaux d'abord des commissions puis bien sûr du plénum, qui a commencé la première lecture en septembre dernier, et une Commission de rédaction qui va bientôt devoir se mettre à l'œuvre pour rectifier les formes éventuellement peu claires que le plénum pourrait avoir engendrées. Les 6 commissions au travail, ça

a été une époque extrêmement intéressante, vivace de la Constituante et aussi peut-être l'expression d'une originalité qu'elle a voulue sans la vouloir, je dirais, trop peu obsessionnelle, mais qu'elle a obtenu de par l'engagement et l'attitude des membres de la Constituante. On a non seulement voulu innover en modifiant l'appellation des organes par rapport à un Parlement, mais aussi et plus profondément, on a innové dans l'attitude des membres et dans le climat que cela a pu générer. Je dirais que le climat extérieur de la Constituante vaudoise a été d'autant meilleur que les pressions internes et surtout externes sur cette Constituante se sont faites plus fortes. Les pressions externes, celles bien sûr des institutions existantes, qui continuent à travailler et qui trouvent plutôt en la Constituante une gêne qu'une aide pour ce travail et de toutes façons se méfient de cet organisme parallèle qui s'épanouit dans l'avenir, et puis l'opinion qui dit: «mais qu'est-ce que c'est, élue d'ailleurs par une participation assez minable de 28% en février 1999, d'où est-ce que ça vient? Qu'est-ce qui en sort?» etc., etc. Et à l'intérieur, évidemment les 180 élus sont arrivés, les uns avec un objectif extrêmement précis, mon article, et puis d'autres, avec une vision plus large, mais évidemment plus ample aussi bien à présenter qu'à définir. L'idée c'est vraiment d'une ouverture, de quelque chose de détendu. En commission, c'était manifeste. Dès la deuxième ou troisième séance, une ambiance, un climat vraiment joyeux – j'ai employé ce terme déjà tout à l'heure – on peut aussi rire en politique et il faut bien reconnaître que c'est une dimension à laquelle, en tous cas dans mon expérience antérieure je n'avais pas été habituée, et je trouve que c'est bien valable. Les commissions ont fait ce que toute commission qui se respecte fait, un rapport et il faut dire que ces rapports ont été extrêmement utiles. Cela s'est présenté à la fin juin, début juillet de l'an dernier, sous la forme d'un rapport. Après, il y a eu un cahier des amendements, si bien que cela n'est déjà pas facile à lire, mais on a évidemment, les 2/3 de la co-présidence ayant une expérience fédérale, on s'est fabriqué ces petits dépliants, des «Fahnen» à la mode fédérale qui tiennent quand même sur des feuilles A4 heureusement et qui permettent dans les débats de les comprendre, les faire avancer, les coordonner et éviter toute contradiction intrinsèque. Un immense travail de préparation qui peut-être nous permettra de tenir, peut-être pas dès le début, mais de tenir l'ensemble du programme qui devrait nous mener donc, comme je l'ai dit, en avril 2003 à l'entrée en vigueur pour le bicentenaire d'entrée du canton dans la Confédération. Après la fin de la version zéro qui est devenue la première lecture en fait, après la consultation prévue pour juin prochain, après la seconde et pas la deuxième, parce que nous espérons éviter la troisième, la seconde lecture dans le courant de la fin de l'année prochaine, la votation au printemps 2002, la bénédiction fédérale, enfin la procédure d'approbation par l'Assemblée fédérale s'ensuivant, et si tout va bien, en 2003, cet exercice qui aura été à coup sûr passionnant et pas facile à tous les moments sera terminé.

Actuellement, après dix séances plénières entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 15 décembre 2000, soit une petite cinquantaine d'heures de séance plénière, nous avons

traité 64 articles sur 223. Soixante-et-un ont été retenus, c'est-à-dire qu'il y a eu quelques abandons, et ils sont produits et prêts à être transmis à la Commission de rédaction. Nous n'avons pas terminé de titre. Nous avons terminé certains chapitres, mais en fait ces 61 articles concernent 6 des 10 titres prévus dans la future Constitution vaudoise. Grosse préoccupation, tenir le programme, mais on a bon espoir parce que la cadence s'accélère au fur et à mesure que les gens, dont disons la petite moitié n'avait aucune expérience parlementaire, que les gens se forment au débat public et surtout aux débats préparatoires à l'intérieur des groupes politiques. Cela a été probablement un frein au départ, c'est qu'avec une forte proportion d'indépendants, les débats en plénière étaient mal préparés au sein des groupes politiques qui en principe, dans les Parlements, procèdent à cette préparation. Mais le débat s'accélère. On tient un décompte détaillé de l'avance des travaux. Le débat s'accélère régulièrement sans perdre, disons, en qualité, mais disons qu'il se densifie un peu et qu'à part quelques francs-tireurs de la tribune, les interventions tendent à se raccourcir, les spontanées étant traditionnellement et notoirement les plus longues. A propos de longueur, celle des articles: on a beaucoup discuté, un peu comme cela avait été fait à Soleure, on a beaucoup discuté et disputé de la densité normative souhaitable. Est-ce qu'il faut des articles disons d'une formulation très pure, très générale, en rejetant du coup à la loi les dispositions d'exécution et de mise en œuvre? Alors on a pris cette décision aussi en s'inspirant de quelques-uns des modèles les plus épurés en la matière. Et puis, on a tout oublié... Il y a d'ailleurs une assez jolie faculté d'amnésie dans la Constituante vaudoise, les travaux préparatoires au tiroir, et des décisions de principe prises, comme celle justement d'une formulation relativement peu détaillée. Cela a été oublié et nous donnerons tout à l'heure quelques exemples. Peut-être que à cela, il conviendrait aussi de réfléchir préalablement et de garder en mémoire les éventuelles décisions prises.

Le contenu maintenant. La part de l'imagination, elle est moins grande que certains se l'imaginaient. Elle est en fait nettement plus large que personnellement je le pensais. La marge d'autonomie dont on nous a parlé ce matin est réelle, et en plus on a évidemment dans cette grande vague de révisions des constitutions qui est actuellement en cours depuis une vingtaine d'années dans notre pays, des constitutions cantonales, on a d'ores et déjà des exemples auxquels on peut se référer et qui montrent justement cette marge d'autonomie qu'ils ont su exploiter. Nous avons comme modèle la Constitution bernoise et nous avons sur notre table en permanence celle du Jura et la nouvelle Constitution neuchâteloise. L'imagination, elle est dans la mise en forme des sujets traditionnels, des rapports entre les citoyens et les Etats, sur les droits fondamentaux qu'on peut fort bien répéter, même après le catalogue relativement complet de la nouvelle Constitution fédérale. Et puis bien entendu, l'organisation et les tâches de l'Etat cantonal. Donc l'imagination n'est pas vraiment en totalité au pouvoir, mais elle peut se glisser et faire mieux que cela dans des zones qui appartiennent aux Etats souverains fédérés dans notre Confédération. Nous n'étions pas non plus en territoire inconnu, nous

avons deux avant-projets, l'officiel et celui d'«A propos», désigné d'après la couleur de la brochure, officiel c'est jaune, A propos c'est bleu. Le matériel préparatoire dont ça n'est qu'un des petits volumes, mais tout cela à été, comme je l'ai dit déjà, oublié. C'est probablement dommage, mais cela veut dire aussi que l'on peut très bien vivre sans. Et puis, on a ces commissions thématiques. Si on analyse en collaboration, je dirais si l'on compare les résultats de ces commissions, on s'aperçoit clairement que les deux plus audacieuses, celles qui ont vraiment fait des propositions novatrices, au point de provoquer plus que des soulèvements de sourcils étonnés dans les caveaux, ce n'est pas par hasard les Commissions 5 et 6 qui se rapportent en fait aux structures du canton, aux structures de l'Etat, des Autorités cantonales, la 5, et la 6 de l'organisation du territoire. C'est vraiment là que des adaptations sont nécessaires, et la discussion porte sur l'ampleur de ces adaptations plutôt que sur leur nécessité. Je passe sur diverses questions qui ont agité la presse, l'opinion et le café du Commerce, la question de l'écusson vaudois, la question pas encore traitée par le plénum qui va certainement faire ses choux gras dans le premier printemps de cet année: mode d'élection du Conseil des Etats et du Conseil d'Etat, jumeler double mandat obligatoire, scrutin de listes à la majorité, enfin tout ce qu'on ne connaît pas et ce qui ne va que partiellement être retenu sans doute.

Deux ou trois exemples juste de tout ce qu'on peut faire. D'abord, on peut innover effectivement, un peu comme cela par rage et par impatience, disons dans ce qui est assez conforme à la sensibilité politique romande en ce moment. Alors on n'est pas entré dans l'Europe mais on a préconisé l'instauration et institution d'un système d'assurance maternité et on y a consacré directement trois articles plus une disposition transitoire. On pose dans les droits fondamentaux le droit à la protection de la maternité, de la santé de la future mère. Parmi les tâches de l'Etat, l'institution d'une assurance maternité est prescrite dans le cadre de l'article sur la protection de la famille. Et dans les dispositions transitoires, on revient là-dessus en insistant sur le fait que cette institution serait là le temps que l'assurance maternité fédérale qu'on attend depuis 55 ans soit mise en place.

L'enseignement: grand débat dans le canton à propos du statut des écoles privées, et après une situation qui semblait très ouverte une décision extrêmement claire pour l'enseignement de base gratuit et obligatoire. Pas d'école privée reconnue, mais un soutien à des établissements privés fournissant une formation complémentaire dans le cas où l'enseignement public ne pourrait y pourvoir.

Troisième exemple, politique énergétique. Long article dans le projet de Constitution vaudoise qui démarque fidèlement un autre long article, un des plus longs d'ailleurs de la nouvelle Constitution fédérale, le 89 sur la politique énergétique, avec quelques agréments cantonaux complémentaires relatifs notamment aux énergies renouvelables dûment promues et à l'énergie nucléaire dont une initiative populaire avait demandé la réglementation spéciale notamment pour les réponses aux procédures de consultation fédérales sur le sujet. Et puis on reprend aussi dans les disposi-

tions transitoires, mais dans le corps de la Constitution également, le fruit d'autres initiatives populaires, et ça c'est une chose intéressante, récemment clairement adoptées par le peuple et qui ont fait de la Constitution passée ou actuellement encore en vigueur une sorte de patchwork comme la Constitution fédérale l'était avant la nouvelle, mais on tient à ce que cette expression de la volonté populaire spontanément mise en avant soit respectée aussi bien pour le cours de la Venoge aussi sinueuse que la politique constitutionnelle veut qu'elle le soit et la protection du Lavaux par exemple.

Quatrième point, la transparence. Grand modèle de la Constitution bernoise sur ce sujet pas encore entièrement traité par la Constituante quoiqu'ayant inscrit le devoir d'informer de la part des autorités comme l'une des tâches publiques. Le droit correspondant à l'information n'est pas encore approuvé, mais nul doute qu'il le sera prochainement. Nous espérons en tous cas faire en matière d'information et d'obligation d'information et de transparence par l'autorité mieux que le projet de loi actuellement présenté par le Conseil d'Etat.

Cinquième point, le cas d'un de ces articles abandonnés. On s'intéresse en règle générale, et c'est normal, à ce qui a été approuvé, à ce qui existe, mais c'est aussi intéressant de savoir ce qu'on a abandonné, cela peut être tout aussi significatif. J'en veux pour preuve et pour exemple l'institution d'un Conseil de l'avenir qui était proposée et qui a été discutée en fin et en prolongation d'une séance plénière récemment. L'idée a été rejetée. Evidemment la prospective oui, développement durable oui mais pas trop, et puis l'exemple genevois du Conseil économique et social qui est en train d'être abandonné, a pesé évidemment lourd dans la discussion.

En conclusion, on peut comme vous le voyez traiter un avant-projet ou des propositions, qu'elles émanent d'un membre de la Constituante ou, dans notre cas c'est notre texte de référence, d'un rapport de commission, on peut faire beaucoup de choses. Il se passe beaucoup de choses à la Constituante, au point que les membres de la Constituante éprouvent continuellement le besoin de suivre et de prendre une sorte de vue d'ensemble de l'avancement de travaux qui vont, je ne dirais pas dans tous les sens, mais qui se rapportent à différents emplacements de la future Constitution. Et puis, il faut informer à l'extérieur pour que cette Constituante ne soit pas une boîte noire, j'allais dire une de plus, qui nuise comme on sait, beaucoup à l'intérêt pour la politique parce que les gens ne s'intéressent pas tout naturellement à ce sur quoi on ne prend pas la peine de les renseigner. Il y a donc des lettres qui paraissent à la cadence grosso modo d'une fois par mois, des lettres de la Constituante, actuellement la onzième édition vient de paraître. La sixième, celle qui donnait un résumé des six rapports des Commissions thématiques, parue en juillet dernier reste évidemment le best-seller qui d'ailleurs vous sera transmis. La caricature est un excellent moyen de résumer, le dessin. Chaque commission a sa caricature-type. La Constituante elle-même n'a pas peur d'en publier et d'en formuler sur ses cartes de vœux, s'il le faut. Et puis surtout, méthodes de travail très contemporaines et extrêmement pratiques et praticables, le mail et le net,

un site pour la Constituante et une adresse pour chaque membre de ladite Assemblée. Et avec cela, vous êtes équipés pour une information à l'interne et à l'externe, comme la qualité de vos travaux mériteront qu'on la fasse. Merci.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Madame Jaggi, je vous remercie beaucoup pour cet exposé très intéressant et aussi fait avec l'humour nécessaire juste avant l'apéritif. On se réjouit de collaborer avec les Vaudois. Je vais peut-être avant de passer à la discussion vous donner des indications d'ordre technique: s'il y a des gens qui doivent encore partir, qu'ils sachent au moins ce qu'ils doivent faire. On a cherché à vous transmettre quelque chose sur l'identité fribourgeoise, qu'est-ce que l'identité spécifique du canton de Fribourg. Et pour cela, on s'est dit qu'on passerait un peu par la culture et on a choisi deux vidéos. La première, ce sont des extraits d'une vidéo qui s'appelle «Ballade fribourgeoise» de M. Hugo Corpataux et de M<sup>me</sup> Jacqueline Veuve. J'ai fait un montage avec la Bibliothèque cantonale. Il n'y a pas de transition entre les extraits pour que cela soit plus concentré. Mais c'est quand même intéressant. Et l'autre vidéo, c'est la vidéo que la Promotion économique du canton de Fribourg donne aux gens qui s'intéressent à s'établir dans le canton.

... (*passage inaudible*)

**Nicolas Grand** (*PDC, GL*). Un rapide examen des deux Constitutions neuchâteloise et bernoise démontre une différence d'approche en ce qui concerne le problème des tâches publiques. La Constitution bernoise y consacre 23 articles assez détaillés, alors que la Constitution neuchâteloise adopte plutôt la clause générale dans l'article 5 et donc un seul article, bien que l'on puisse éventuellement considérer que dans les droits politiques et les droits fondamentaux, il y a quelques tâches de l'Etat qui se retrouvent. Alors j'aurais aimé demandé aux deux cantons concernés et plus particulièrement aux têtes pensantes de leur Constitution de nous dire leur motivation pour aller dans un sens et dans l'autre et peut-être plus directement à M. Zimmerli, est-ce que compte tenu de ce qui s'est fait dans le canton de Neuchâtel, est-ce qu'il serait maintenant d'avis d'opter pour une version de la clause générale du canton de Neuchâtel plutôt que la clause détaillée qu'ils ont adoptée dans leur Constitution?

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Alors juste avant de donner la parole à M. Mahon, parce que M. Zimmerli s'est échappé parce qu'il a des cours cet après-midi: je suis désolée par rapport à votre question, mais on pourra aussi reprendre cela par la suite ou lui demander une réponse. M. Zimmerli m'a dit que M. Mahon le représentait très bien, qu'il pouvait répondre à sa question.

**Pascal Mahon**. Je ne vais pas répondre pour M. Zimmerli. J'aimerais simplement dire que dans les nouvelles Constitutions cantonales, M. Schwaller pourra peut-être répondre pour M. Zimmerli, puisque le canton de Soleure a aussi un catalogue assez étendu de tâches de l'Etat. Si on prend les nouvelles Constitutions cantonales dont il a été question ce matin déjà, depuis les années 80, il y en a une dizaine qui ont été

révisées totalement. A une certaine époque, il y a eu une très nette tendance dominante de faire ce genre de catalogue, relativement complet et exhaustif de tâches de l'Etat. Donc, la Constitution dit à l'Etat ce qu'il fait et ce qu'il doit faire. Il y a une sorte de mandat si on veut qui est plus ou moins impératif. Cela dépend ensuite de la manière dont on va formuler ces mandats. Est-ce que cela laisse une marge de manœuvre au législateur ou est-ce que le mandat est très impératif, etc.? Et on sait, M<sup>me</sup> Jaggi y a fait allusion tout à l'heure, un mandat comme celui d'instituer l'assurance maternité sur le plan fédéral peut rester pendant un certain nombre d'années incomplet ou lettre morte. C'est un petit peu la réflexion qui est à la base de la solution Neuchâteloise, c'est de dire plutôt que de donner des mandats au législateur, la Constitution peut dire ce que le canton fait, mais j'ai insisté tout à l'heure dans mon exposé sur le fait que dans l'article 5 que vous avez évoqué, on dit bien «Le canton exerce dans les domaines qui suivent», et ensuite il y a une énumération de 17 domaines, «les tâches que la loi confie à l'Etat et aux communes.» Donc ça n'est pas la Constitution elle-même qui donne directement le mandat, c'est une sorte de photographie de ce que le canton fait, et il le fera, que la Constitution le dise ou pas. C'était ça la réflexion qui était derrière ce raccourcissement du catalogue. Mais la Commission a voulu éviter de donner directement des mandats au législateur, que ce soit au législateur cantonal ou législateur des communes, dans l'idée aussi que si on donne ce mandat, après il faudrait savoir quelle est la sanction, qu'est-ce qui se passe si l'Etat ne fait pas ce que la Constitution lui dit de faire. Alors au plan fédéral, il n'y a évidemment pas de sanction puisque le Tribunal fédéral ne peut pas revoir la constitutionnalité des lois fédérales. Au plan cantonal, la question peut se poser en termes différents et pour éviter cette difficulté, le canton de Neuchâtel a choisi cette solution que j'ai qualifié de compromis. C'est clair que la discussion a été assez longue entre les tenants et les tenantes d'un long chapitre sur les tâches de l'Etat et puis ceux qui ne voulaient rien du tout. Et l'article 5 que vous avez évoqué est un petit peu un compromis entre ces deux solutions. Si je peux encore ajouter un mot, il faut constater que la tendance avant Neuchâtel, c'était plutôt les chapitres relativement longs sur les tâches de l'Etat. Le premier canton qui a rompu cette tendance, c'est le Tessin. Il n'y a pas de catalogue du tout dans la nouvelle Constitution tessinoise. J'ai dit que je ne voulais pas répondre pour M. Zimmerli, mais je crois qu'il a plaidé lui pour un catalogue en disant: la Constitution a aussi une fonction didactique. Elle doit dire non seulement quels sont les droits, quelle est l'organisation de l'Etat, mais aussi ce que fait l'Etat. Donc, dans ce sens-là je crois que M. Zimmerli, sans vouloir répondre à sa place, continuerait à soutenir la solution bernoise. Mais ça c'est un procès d'intention.

**Yvette Jaggi**. Très brièvement: la solution bernoise est celle qui a été choisie par la commission thématique qui était en charge des tâches de l'Etat, qui a proposé une trentaine d'articles à peu près qui ont à une exception près tous été déjà examinés et retenus, dont certains sont assez détaillés et ça n'est pas un compromis,

en sens inverse du compromis neuchâtelois, c'est véritablement l'expression, disons que la solution neuchâteloise nous a paru l'expression d'une confiance qu'on ne partageait pas à l'égard du Grand Conseil. On s'est dit il y a l'aspect didactique, c'est celui qu'on met en avant évidemment, mais en fait là-dedans, il y a vraiment la volonté que le Grand Conseil légifère. On ne se fait pas trop de souci pour les délais. On se fait du souci pour le contenu. Or les grandes lignes de cette législation sont d'emblée fixées dans la Constitution en sachant que tout ce qui a été dit sur la densité normative qu'il fallait tenir le plus élevée possible, c'est-à-dire à des textes courts, n'y retrouve pas son compte.

**Konrad Schwaller.** Also wie ich bereits erwähnt habe, wir haben einen relativ umfangreichen Katalog von etwa 35 Artikeln. Man wollte damit wirklich diesem Postulat nachkommen, dass wir in der Verfassung zeigen sollen, wer wir sind und was wir tun, was wir zu tun haben. Das wäre sicher ein Aspekt. Ein zweiter Aspekt wäre auch der, man konnte oder erreichte in der Verfassung eine negative Kompetenzzuweisung zwischen Kanton und Gemeinden. Also man sagte, diese Aufgabe ist Kantonsaufgabe. Diese Aufgabe ist Kantons- und Gemeindeaufgabe, oder diese Aufgabe ist nur Gemeindeaufgabe. Also grundsätzlich konnten wir auch damit, mit diesem Katalog, die Kompetenzen ausscheiden. Und das Dritte: Ich habe es erwähnt, dieser Verfassungsvorbehalt, den man glücklicherweise weggelassen hat im Verlauf der Diskussion, also dass jede Staatsaufgabe eine Basis, explizite Basis in der Verfassung haben solle. Das haben wir glücklicherweise dann weggelassen. Das war ein sehr grosser Diskussionspunkt am Anfang.

**Félicien Morel** (*Ouv.*, *FV*). Deux brèves questions, d'abord au professeur Mahon, mais cela concerne la Constitution jurassienne. On y affirme à l'article 19 le droit au travail. On dit: «Le droit au travail est reconnu». Cela paraît clair et net et, on le sait maintenant, assez contraignant. Mais dans un deuxième alinéa, on précise: «Avec le concours des communes, l'Etat s'efforce de promouvoir le plein-emploi». Alors je vois là quelque chose d'un peu élastique, et j'aimerais connaître votre sentiment à l'égard de ce genre d'article, qui d'abord affirme un grand principe, puis arrive finalement à des restrictions parce que suivant la volonté de l'Etat, on aura ou on n'aura pas quelque chose qui s'approche du plein-emploi. A M<sup>me</sup> Jaggi: il y a évidemment la volonté d'innover, mais je me demande dans quelle mesure elle est quelque peu contre-carrée par une forme de peur d'un rejet populaire. Qu'est-ce que cela joue comme rôle dans le cadre de votre Constituante

**Pascal Mahon.** La question est assez fondamentale en ce qui concerne tout le catalogue des droits fondamentaux, toute la discussion sur les droits sociaux, buts sociaux. Cette discussion a lieu dans le canton de Vaud, elle a eu lieu dans tous les cantons qui ont fait une nouvelle Constitution. J'aimerais simplement rappeler, pour situer la disposition jurassienne, que le canton du Jura en 1977 a fait une nouvelle Constitution, et c'est

cette nouvelle Constitution jurassienne qui a ensuite ouvert les vannes de ce mouvement réformiste dont nous avons parlé ce matin. Parce qu'après c'est Argovie etc. une dizaine de cantons ont déjà suivi, puis une dizaine d'autres sont en train de suivre. Et les Jurassiens ont innové en instituant pas seulement des droits fondamentaux classiques, donc des libertés si vous voulez, des droits fondamentaux qui protègent l'individu d'une intervention de l'Etat, donc qui impliquent un devoir d'abstention de l'Etat – la liberté de la presse, la liberté de pensée etc., mais en instituant aussi des droits à des prestations. Et ils ont donc institué des droits qu'on a appelés ensuite des droits sociaux. Ces droits sociaux ont la particularité dans la Constitution jurassienne d'être dans le chapitre des tâches de l'Etat, et les Jurassiens ont fait la distinction de par la systématique de la Constitution, c'est-à-dire que les droits qui sont directement justiciables, les droits qu'une personne peut invoquer directement devant un juge sont dans le chapitre des droits fondamentaux. Ces droits s'appellent aussi des droits, le droit au logement, le droit au travail, l'article 19, l'article 20, 22 pour le droit au logement dans la Constitution jurassienne, mais ils ne sont pas dans le chapitre des droits fondamentaux. Cela signifie, si vous lisez les travaux préparatoires, si vous lisez les discussions de la Constituante, que ces droits ne sont pas directement justiciables, autrement dit un justiciable ne peut pas aller devant le juge en lui disant «Je n'ai pas de travail, donnez-moi un travail», conformément à l'alinéa 1 que vous avez lu. Donc c'est l'alinéa 2 qui domine si vous voulez. C'est-à-dire que c'est un droit qui n'est pas un droit, mais qui est un mandat à l'Etat. Il y a un commentaire qui a été écrit par M. Rennwald de la Constitution jurassienne. Ce ce que je viens de vous dire, vous le trouvez dans ce commentaire. C'est-à-dire que cela n'est pas un droit directement déductible en justice. Alors pour éviter cette ambiguïté qu'on retrouve à l'article 19 ou à l'article 22 de la Constitution jurassienne, les constituants postérieurs, Soleure etc., ont dit on va faire des buts sociaux, des «Sozialziele» et pas des droits sociaux; et les Bernois, en 1993, sont les premiers qui ont systématiquement fait la différence en distinguant trois choses: il y a des droits fondamentaux classiques – liberté de la presse, liberté de religion etc.; il y a des droits sociaux qui sont des droits à une prestation, mais qui est très bien définie, c'est-à-dire que le juge peut l'accorder sans intervention du législateur – vous retrouvez dans ces droits, en particulier, le droit au minimum d'existence ou le droit à l'aide dans des conditions de détresse. Le constituant fédéral a repris la distinction des Bernois, le constituant Neuchâtelois a aussi repris cette distinction. Ceux-là vous les trouvez dans les droits fondamentaux. Cela veut dire que l'on peut s'adresser directement au juge pour obtenir ce qu'on n'a pas. Et puis, à côté de cela, il y a des mandats ou des buts sociaux, c'est-à-dire des dispositions mais qu'on n'a pas voulu appeler des droits, pour éviter l'ambiguïté, qui s'adressent au législateur, et c'est au législateur de réaliser ce mandat. C'est-à-dire que c'est au législateur, si vous lisez l'article 41 de la nouvelle Constitution fédérale, de veiller à ce que toute personne ait un travail qui lui permette de gagner sa vie convenablement, à ce que toute personne ait un

logement à des conditions accessibles etc. On a voulu faire cette distinction entre, d'un côté des droits qu'on peut invoquer devant le juge, et puis ceux qu'on ne peut pas invoquer devant le juge et qu'on a volontairement évité d'appeler des droits. Alors, je crois que l'article 19 de la Constitution jurassienne s'interprète exactement comme les buts sociaux des autres Constitutions, si vous voulez, mais à l'époque, on n'avait pas encore fait la distinction aussi clairement.

**Yvette Jaggi.** En ce qui concerne la peur du rejet populaire et ce que cela pourrait induire comme timidité en matière de capacité d'innovation constitutionnelle. C'est clair que la Constitution forme un ensemble et que, de même que certains sont venus à la Constituante pour promouvoir leur article ou leur chapitre ou leur sujet, ensuite il y aura des oppositions soulevées par tel article, tel point. On condamne l'ensemble au niveau de la partie, à raison de la partie. Enfin on sait bien que les lobbies et les opposants donnent toujours davantage de voix que les partisans et que les non s'additionnent alors que les oui en quelque sorte donnent l'impression de se soustraire. Cela étant, cela signifie clairement et je crois que la Constituante vaudoise en deuxième lecture s'y résoudra, qu'il ne faut pas provoquer le souverain pour des bricoles, des questions de devises. On a changé la devise sur le drapeau vaudois. La solution c'est clairement plus de devise du tout, et tout le monde est d'accord. On aurait formulé un nombre distinct, enfin précis de districts, les gens calculent, ah mais non, cela signifie que moi je n'existe plus, enfin le redécoupage. Prudemment, la commission – et le plénum a repris cette idée – a formulé une fourchette entre 8 et 12. Mais cela, c'est les concessions qu'on peut faire et qui, entre guillemets, ne coûtent que quelques minutes ou heures de discussion. Mais les points fondamentaux, le statut de l'école, le statut des églises, précisément les droits sociaux directement invocables, c'est-à-dire vraiment définissables: sur ces points-là on ne peut pas transiger au nom de l'addition possible des oppositions auxquelles ils donneront lieu, sans quoi alors on faillit à la mission qui correspond à la promesse qu'on a faite de donner au canton de Vaud un texte constitutionnel, une charte fondamentale qui lui permettra de vivre dans la paix et le progrès tout le temps qu'elle vaudra.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Je vous remercie. Y a-t-il quelqu'un qui a encore peut-être une petite question?

**Philippe Wandeler** (*PCS, FV*). J'aurais la question suivante: le problème se pose un peu de savoir si on renvoie certaines questions au législateur pour les régler plus tard ou est-ce que, en tant que Constitution, on va régler directement le problème? Ce que j'ai observé, c'est que là où c'étaient des parlements qui avaient fait des révisions, on était plus confiant, en tant que Parlement, on allait après s'accorder ou s'arrêter sur cette tâche. Et puis la question c'est un peu de savoir si dans le canton de Neuchâtel ou le canton de Vaud maintenant, il y a une tendance à plutôt dire il faut qu'on règle le truc parce qu'on ne fait pas tellement confiance au Grand Conseil par la suite et c'est un peu le dilemme dans lequel, au niveau du canton de

Fribourg, on va aussi se trouver: est-ce qu'on règle, est-ce qu'on empoigne le problème ou est-ce qu'on le délègue à nos collègues au Grand Conseil en espérant qu'ils vont dans l'intention un peu accomplir certaines choses qu'on pense? Personnellement, je pense qu'on devrait éviter, aussi tout simplement pas toucher ou soulever des points délicats et puis simplement dire: on réglerait ça plus tard, au risque qu'après, peut-être on ne règle rien du tout et que le Grand Conseil n'aura peut-être lui, par l'urgence d'autres questions à régler, peut-être pas tellement le courage aussi de les empoigner?

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Je peux me permettre juste un commentaire? Je crois que ce que vous dites est vrai sauf pour Berne, parce que Berne c'est un projet du Grand Conseil où ils ont vraiment quand même fait une liste assez exhaustive des tâches de l'Etat. C'est dommage que M. Zimmerli ne soit pas là pour expliquer ça. Je ne sais pas si quelqu'un veut prendre la parole pour faire une remarque.

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, je voudrais, en votre nom à tous, remercier très sincèrement les intervenants de ce matin, nos conférenciers qui nous ont présenté des sujets très denses, très riches. Il en restera quelque chose certainement. Nous avons retenu ce qui nous interpelle, ce qui nous parle au cœur et tout cela sera resservi en commission dans l'année prochaine, l'année qui vient devant nous. Je voudrais dire à M<sup>me</sup> Jaggi, qui nous a dit tout à l'heure qu'on pouvait faire de l'humour en politique, qu'elle a tout à fait raison. Je ne voudrais pas faire de parallèle malheureux, M<sup>me</sup> Jaggi, mais vous rejoignez en cela le président Clinton qui disait: «Il y aura certainement d'autres bons présidents, mais personne ne se sera amusé autant que moi». Alors amusez-vous bien, chers amis!

---

## PAUSE

---

*A 14 h, les constituants se répartissent dans des ateliers de réflexion. A 17 h, ils se réunissent à nouveau en plénum pour la synthèse des travaux.*

**Denis Boivin** (*PRD, FV*). Le premier thème que vous avez abordé, c'était la question «Droits et/ou buts sociaux». Se sont dégagés tout d'abord, un grand souci de clarté et de systématique, c'est-à-dire qu'on appelle droit social uniquement ce qui est justiciable, ce qui permet à une personne d'aller en justice pour exiger une action de l'Etat, et puis le reste, pour éviter de mélanger, devrait être appelé but social, ce qui serait en fait une sorte de tâche de l'Etat. Il y a un groupe qui a abordé une voie médiane, qu'il appellerait en fait mandat, qui serait un mélange des deux. S'agissant ensuite de ces droits et de ces buts sociaux, le souci de la plupart d'entre les groupes, c'est qu'il y ait un catalogue exhaustif qui soit écrit aussi dans un souci d'information. Ensuite, il y avait aussi un souci de concrétisation des droits existants qui pourraient se trouver actuellement dans des lois cantonales par exemple, mais qui auraient le rang formel constitutionnel et qui ne se

raient pas encore écrits dans la Constitution, donc une sorte de dépoussiérage de droits existants, pour les mettre dans la Constitution. Et puis il y avait un autre souci de concrétisation par rapport aux buts sociaux, dans le sens que certaines personnes s'inquiètent que certains buts ne soient pas après réalisés par l'Etat, donc certaines personnes aimeraient que ces buts sociaux soient fournis de certaines cautions pour que l'Etat ou les communes ensuite les réalisent dans des lois. S'agissant toujours de ces droits sociaux, il y a un souci que ceux-ci soient réalisables, c'est-à-dire que cela ne soit pas une simple vitrine ou une illusion. Il faut quand même que l'on puisse en faire quelque chose. Mais il y a aussi un groupe qui a dit qu'au contraire, il faudrait que les buts sociaux soient une utopie parce qu'en demandant beaucoup, on arriverait après à avoir au moins quelque chose qui resterait. Ces droits et ces buts sociaux doivent avant tout être en faveur des personnes fragilisées. Cela doit être un filet de protection. On a aussi fait état de subsidiarité, autrement dit, si on veut de dernier recours après la responsabilité individuelle etc. Et s'agissant d'une éventuelle liste de nouveaux droits sociaux, on a fait état dans plusieurs groupes du droit à la mort. On a parlé du droit à l'information par le biais d'Internet et pas simplement de la liberté de l'information. On a parlé aussi du droit à la socialisation, c'est-à-dire le droit d'être, si l'on veut, dans le cadre du cursus scolaire, formé et sensibilisé à ce que c'est qu'une vie en société, au niveau du civisme etc. Et puis on a parlé aussi dans certains groupes du droit de la famille, famille sous toutes ses formes et aussi du droit, non pas à la maternité, mais du droit à l'assurance maternité qui était aussi évoqué dans plusieurs groupes sur le modèle de ce qui se fait dans d'autres cantons romands. Voilà, c'est tout pour ce thème.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Je vais faire une précision par rapport à mon groupe, pour que ce soit juste. Ils n'ont pas dit que les buts sociaux doivent être des utopies, mais que dans les buts sociaux qu'on va faire, il faut peut-être réfléchir pas seulement sur l'existant, mais pas fermer le débat dès le départ, essayer de voir ce qui va peut-être arriver dans dix ans et après analyser et devenir plus réalistes. C'est peut-être juste une nuance. Laurent Schneuwly va vous expliquer le droit de vote des étrangers.

**Laurent Schneuwly** (*PDC, SC*). Il m'incombe de vous présenter la synthèse de l'octroi des droits politiques aux étrangers. Non pas de vous l'expliquer comme vient de le dire Marie. S'agissant de la synthèse, il y a deux tendances qui se sont dessinées dans le cadre des différents groupes de travail. Une première tendance, qui est somme toute minoritaire, estime plutôt qu'il y a lieu d'aller vers une facilitation de la naturalisation. Dans d'autres groupes, ce terme a été rapidement abandonné dans la mesure où cela n'est pas de la compétence du canton. S'agissant de la seconde tendance, elle était favorable à l'octroi du droit de vote et d'éligibilité des étrangers, sans que de fondamentales distinctions ne soient faites, à part pour un groupe où ils estimaient qu'il valait mieux d'abord prévoir le droit de vote. S'agissant maintenant des

compétences au niveau communal et cantonal, la majeure partie est d'avis qu'il y a lieu d'octroyer le droit de vote et d'éligibilité des étrangers sur le plan communal. Sur le plan cantonal, quelques réticences ont été évoquées, notamment compte tenu de diverses obligations qui incombent aux cantons, notamment s'agissant de la problématique du Département des affaires de la police ou militaire. D'autres ont évoqué que s'agissant de ce droit de vote et d'éligibilité entre cantons-communes, il y avait lieu alors si on les octroyait l'un et l'autre de différencier dans la durée de domicile, cinq ans par exemple pour les communes, dix ans pour les cantons. Cela a été évoqué comme avantage de l'octroi de ce droit de vote et d'éligibilité. C'est revenu à maintes reprises. C'est le facteur d'intégration pour les étrangers que représenterait l'octroi de ces droits. D'autres ont estimé qu'il fallait plutôt qu'ils soient intégrés avant qu'on leur donne ce facteur d'intégration. Autre avantage aussi, cela pourrait permettre aux étrangers d'avoir plutôt envie de se naturaliser que s'ils n'étaient pas intégrés dans la vie politique. Petite remarque, c'est un seul groupe qui l'a invoqué, mais c'est assez symptomatique et cela vaut la peine d'être relevé: dans un des groupes, on a estimé que si l'on octroyait le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers, cela permettrait aux partis politiques de retrouver une force nouvelle et peut-être de redynamiser la politique. Voilà principalement les points qui ont été évoqués dans les divers groupes. Dernier point, peut-être c'est fondamental, la majeure partie, et je crois que cela est intéressant, estime qu'il ne faut pas dissocier le droit de vote et le droit d'éligibilité.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Peter Jaeggi présente la synthèse des groupes sur le problème des structures territoriales et du nombre de districts. Anzahl und Rollen der Bezirke.

**Peter Jaeggi** (*PCS, SE*). Sehr verehrte Damen und Herren. Die Diskussionen in den Gruppen waren sehr interessant und folgende Resultate sind im Prinzip herausgekommen. Zuerst einmal, denkt man an die Aufwertung der Gemeinden. Die Gemeinden sollen mehr Gewicht bekommen. Die Diskussionen gingen klar auf eher eine Dezentralisation also auf eine Zentralisation hinaus. Vor allem Leute, die in der Gemeindepolitik tätig sind, wissen, dass die Dezentralisation die Gewichtung der Gemeinden viel bringt, weil dort der Bürger viel näher an der Regierung ist, als wenn man alles in die Zentrale verschiebt. Bevor wir über die Anzahl der Bezirke und über die Oberamtänner reden, müssten die Aufgaben der Bezirke und der Oberamtänner neu definiert werden. Bekanntlich ist vor allem die Aufgabe der Oberamtänner überhaupt nicht definiert, in unzähligen Gesetzen ist das festgelegt, und auch für die Bezirke müsste man das gleiche machen. Zum Beispiel ist der Oberamtann künftig der Vertreter der Regierung weiterhin im Bezirk, wie es gewisse Gesetze noch fordern. Da müsste man, wenn das so ist, die Volkswahl wieder abschaffen – gewisse Leute haben das so gefordert – oder wird er zum Vertreter der Gemeinden gegenüber der Regierung, was er faktisch heute in manchen Fällen ist. Wichtig war in den Diskussionen auch der Punkt der Regionen.

Man ist der Meinung, dass Regionen viele Aufgaben der Bezirke wahrnehmen könnten, vor allem zur Wahrnehmung wirtschaftlicher Interessen, überregionaler Interessen. Und das müsste man ausdehnen können auf eine interkantonale Zusammenarbeit. Dabei wird vor allem gedacht an die Broyeregion, aber auch Senseland, also nicht nur der Sense-Bezirk, sondern Ausdehnung auf das Schwarzenburgerland zum Beispiel. Man war auch eher der Meinung, dass man in der Verfassung endlich wie bei der Verfassung Neuenburgs die Namen der Bezirke nicht nennen soll, sondern eventuell eine Anzahl, aber die Anzahl dann auch wieder beschränkt, in dem man sagt, mindestens 3, Maximum 5 Bezirke. Allerdings ist meine Meinung, wenn wir das tun, erfüllen wir eigentlich unsere Aufgabe nicht, sondern dann geben wir den Puck weiter an die Regierung und an das Parlament und dann dauert das Dutzende und Dutzende von Jahren bis hier noch etwas gemacht wird. Ich bin eher der Meinung, dass wir die Chance und die Aufgabe als Verfassungsrat eher wahrnehmen, wenn wir das heisse Eisen der Bezirke wirklich anfassen. Ein wichtiger Punkt in Bezug auf die Bezirke ist sicher, dass man keine Aufteilung nach Sprachen machen darf. Ich würde es persönlich aus meiner politischen Erfahrung auch als sehr gefährlich erachten, wenn man einfach einen Bezirk Deutschschweizer macht und den Rest Romands. Da würde man einen Graben schaffen, der kaum zu überbrücken wäre. Und schliesslich, wenn man schon von Reduzierung von Bezirken spricht, kommt man automatisch auf einen «District du Sud», Glâne, Gruyère, Veveyse, aber hier wurde eine interessante Option eingebracht, man könnte, die Frau Grossenbacher hat das gesagt, dass im Kanton Solothurn Zwischenabstimmungen stattgefunden haben über bestimmte Probleme. Man könnte zum Beispiel über einen «District du Sud» im Rahmen unserer Arbeiten eine Volksabstimmung machen dort, und die Leute befragen, ob sie dafür zu haben wären oder nicht. Das waren meine Ausführungen. Danke.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Mesdames, Messieurs, après avoir commencé avec un quart d'heure de retard, on finit avec un quart d'heure d'avance, à moins que certaines personnes ne désirent apporter des contributions supplémentaires. Je crois qu'on a pas mal réfléchi aujourd'hui. Je vous remercie des contributions. J'ai trouvé que les débats étaient assez élevés et que les gens ont fréquenté d'autres concitoyens que ceux de leur parti ou de leur région et je me réjouis, au nom des chefs de groupe de continuer pour la prochaine séance. Je passe la parole à Rose-Marie.

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, je voudrais d'abord féliciter notre secrétaire général. (*Applaudissements*). Monsieur Geinoz, je crois que votre élection par acclamation est le signe de la confiance que les membres de la Constituante vous portent. Nous plaçons en vous vraiment tout notre espoir pour que le projet constitutionnel, qui nous tient beaucoup à cœur, soit mené, suivi de main de maître. Vous êtes un peu le moteur, M. Geinoz, qui va faire tourner la machine. Alors, je souhaite vivement que ces trois ans passés au sein de notre assemblée soient couronnés de succès

bien sûr, mais qu'ils soient peut-être un tremplin pour votre futur. Bravo!

Mesdames, Messieurs, Cette journée, il me semble, et permettez-moi de vous le dire avec des mots tout simples, cette journée est vraiment une journée réussie. Le programme haut en couleurs était très attractif. Vous avez participé tous et je dois vous dire ma grande satisfaction. D'abord un immense merci aux chefs de groupe qui se sont investis dans la planification, l'organisation de ce travail, et puis un merci tout spécial à Marie Garnier qui a mené cette séance avec charme, décontraction, humour. «Je tremblais comme une feuille», m'a-t-elle dit au début de la matinée. Eh bien, Marie, tu es à même maintenant de poursuivre une grande carrière de politicienne, parce que je dois dire que le trac fait partie des atouts d'un politicien, surtout si le trac est caché sous un large sourire, et c'était le cas. Bravo, Marie! (*Applaudissements*) Merci également à toute l'équipe qui nous a accompagnés, qui a aussi préparé cette journée, l'équipe de Grangeneuve, mais aussi vous, Monsieur le Secrétaire général du Département, M<sup>me</sup> Luisier qui est absente, M. Oberson et puis je voudrais faire une mention toute particulière pour M<sup>me</sup> Roulin, qui est ici et qui assuré le secrétariat pendant ces trois mois, le secrétariat de la Constituante. Elle a fait cela magnifiquement, sans rechigner, et tout cela c'était un travail supplémentaire, mais c'était un travail supplémentaire pour toutes les personnes qui ont collaboré jusqu'à présent pendant cette phase préalable. Alors un tout tout grand merci et on espère que vous avez aussi éprouvé un certain plaisir à nous accompagner. (*Applaudissements*). Mesdames, Messieurs, il est encore de vous souhaiter à tous une très bonne année, à vous, mais aussi à vos familles, à ceux que vous aimez, et je me réjouis de vous retrouver le 31 janvier au matin. Je vous annonce que si le programme n'est pas terminé, nous poursuivrons l'après-midi du 31, donc c'est un mercredi. J'ai eu quelques remarques quant au jour retenu dans la semaine, le mercredi. Certaines mamans m'ont dit: mais on oublie que ce jour-là, les enfants ont congé et que les mamans ont leur place à la maison. Alors, on y réfléchira, Mesdames, si vous êtes d'accord, peut-être pour changer le jour, on verra, on a le temps puisque la prochaine séance plénière est prévue pour septembre. Alors bonne rentrée dans vos foyers, et un immense merci pour votre participation! (*Applaudissements*)

---

*La Présidente:*

**Rose-Marie DUCROT**

*Les Secrétaires:*

**Claude YERLY**

**Pierre OBERSON**

---



## Révision totale de la constitution Totalrevision der Staatsverfassung

Fribourg, le 19 janvier 2001

### Le Bureau aux Membres de la Constituante

## CONVOCATION

Mesdames les Constituantes,  
Messieurs les Constituants,

Conformément à l'article 12 du Règlement du 4 octobre 2000 de la Constituante du canton de Fribourg et au nom du Bureau, nous avons l'honneur de vous convoquer à la prochaine séance du

**mercredi 31 janvier 2001, à 8.30 heures**

**(éventuellement : séance de relevée à 14 heures)**

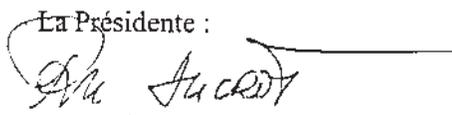
**en la salle du Grand Conseil, à l'Hôtel cantonal, à Fribourg**

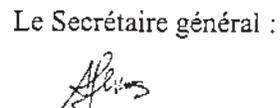
et de vous proposer l'ordre du jour suivant :

1. Messages et informations de la présidente
2. Assermentation de Mesdames les Constituantes Sylviane Périsset et Antoinette de Weck et de M. le Secrétaire général Antoine Geinoz
3. Message de M. le Conseiller d'Etat Claude Grandjean, président du Gouvernement

4. Procès-verbal de la séance du 10 janvier (annexe 1). Approbation
5. Comptes 2000 (annexe 2). Approbation  
Rapport de Mme Katharina Hürlimann
6. Planification cadre des travaux de la Constituante (annexe 3)  
Rapport de Mme Rose-Marie Ducrot
7. Institution des commissions thématiques (annexe 4)  
Rapport de M. Adolphe Gremaud
8. Concept de consultation et de communication (annexe 5)  
Rapport de M. Christian Levrat
9. Budget 2001 et budget prévisionnel 2002, 2003 et 2004 (annexe 6)  
Rapport de Mme Katharina Hürlimann

En nous réjouissant de vous rencontrer, nous vous prions d'agréer, Mesdames les Constituantes, Messieurs les Constituants, l'expression de notre considération distinguée.

La Présidente :  
  
Rose-Marie Ducrot

Le Secrétaire général :  
  
Antoine Geinoz

Annexes 1 à 6

Copie de la présente convocation est donnée à M. Pascal Cominboeuf, directeur de l'intérieur et de l'agriculture, pour invitation



## Révision totale de la constitution Totalrevision der Staatsverfassung

Freiburg, den 19. Januar 2001

### **Das Büro an die Mitglieder des Verfassungsrats**

### **EINLADUNG**

Sehr geehrte Verfassungsrätinnen  
Sehr geehrte Verfassungsräte

Wir haben die Ehre, Sie gemäss Artikel 12 der Geschäftsordnung des Verfassungsrats des Kantons Freiburg vom 4. Oktober 2000 und im Namen des Büros zu nächster Sitzung vom

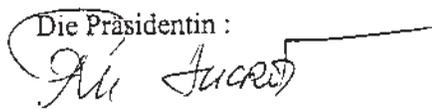
**Mittwoch, 31 Januar 2001, um 8.30 Uhr**  
**(eventuell: Nachmittagssitzung um 14 Uhr)**  
**im Grossratssaal, im Rathaus in Freiburg**

einzuladen und folgende Traktanden vorzuschlagen :

1. Botschaften und Mitteilungen der Präsidentin
2. Vereidigung der Verfassungsrätinnen Sylviane Périsset und Antoinette de Weck und des Generalsekretärs Antoine Geinoz
3. Botschaft von Herrn Staatsrat Claude Grandjean, Präsident der Regierung

4. Protokoll der Sitzung vom 10. Januar (Beilage 1). Genehmigung
5. Rechnung 2000 (Beilage 2). Genehmigung  
Bericht von Frau Katharina Hürlimann
6. Rahmenplanung für die Arbeiten des Verfassungsrats (Beilage 3)  
Bericht von Frau Rose-Marie Ducrot
7. Einsetzung der Sachbereichskommissionen (Beilage 4)  
Bericht von Herrn Adolphe Gremaud
8. Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept (Beilage 5)  
Bericht von Herrn Christian Levrat
9. Budget 2001 und provisorisches Budget 2002, 2003 und 2004 (Beilage 6)  
Bericht von Frau Katharina Hürlimann

Wir freuen uns auf das Treffen mit Ihnen und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

Die Präsidentin :  
  
Rose-Marie Ducrot

Der Generalsekretär :  
  
Antoine Geinoz

Beilagen 1 bis 6

Eine Kopie dieser Einberufung geht an Hrn. Pascal Corminboeuf, Direktor des Innern und der Landwirtschaft, zur Einladung

du 31 janvier 2001

**instituant les commissions thématiques de la Constituante**

*La Constituante du canton de Fribourg,*

Vu les articles 22, 23, 26, 31 et 38 du Règlement du 4 octobre 2000 de la Constituante du canton de Fribourg;

Vu la Planification «cadre» des travaux de la Constituante, du 27 octobre 2000;

Vu le message du Bureau de la Constituante, du 16 janvier 2001;

Sur proposition de cette autorité,

**Décrète:**

**Article premier.**

Il est institué huit commissions thématiques, chargées des thèmes suivants:

- 1) Principes fondamentaux, relations extérieures, langues
- 2) Droits et devoirs fondamentaux, buts sociaux
- 3) Tâches de l'Etat, finances
- 4) Droits politiques, révision de la Constitution, dispositions transitoires
- 5) Parlement et Gouvernement (y compris l'administration)
- 6) Autorités judiciaires et médiation
- 7) Structure territoriale
- 8) Eglises reconnues et autres communautés religieuses, associations, partis politiques

**Art. 2.**

<sup>1</sup> Les commissions thématiques comptent entre 15 et 17 membres, dont un représentant ou une représentante au moins de chaque groupe politique.

vom 31. Januar 2001

**über die Einsetzung der Sachbereichskommissionen des Verfassungsrats**

*Der Verfassungsrat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 22, 23, 26, 31 und 38 der Geschäftsordnung des Verfassungsrats vom 4. Oktober 2000;

gestützt auf die Rahmenplanung für die Arbeiten des Verfassungsrats vom 27. Oktober 2000;

nach Einsicht der Botschaft des Büros des Verfassungsrats vom 16. Januar 2001;

auf Antrag dieser Behörde,

**Beschliesst:**

**Artikel 1.**

Es werden acht Sachbereichskommissionen eingesetzt, die sich mit folgenden Themen befassen:

- 1) Grundprinzipien, auswärtige Beziehungen, Sprachen
- 2) Grundrechte und -pflichten, soziale Ziele
- 3) Staatsaufgaben, Finanzen
- 4) Politische Rechte, Verfassungsrevision, Übergangsbestimmungen
- 5) Parlament und Regierung (einschliesslich Verwaltung)
- 6) Gerichtsbehörden und Mediation
- 7) Territoriale Struktur
- 8) Anerkannte Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, Verbände, politische Parteien

**Art. 2.**

<sup>1</sup> Die Sachbereichskommissionen zählen 15 bis 17 Mitglieder, wobei jede politische Fraktion mit mindestens je einem Mitglied vertreten ist.

<p><sup>2</sup> Leurs membres et leur président ou leur présidente sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes.</p>	<p><sup>2</sup> Die Mitglieder sowie die Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen werden auf Antrag der Fraktionen vom Büro bestimmt.</p>
<p><b>Art. 3.</b> Les commissions thématiques remettent au Bureau un rapport présentant leurs propositions au plus tard le 31 décembre 2001.</p>	<p><b>Art. 3.</b> Die Sachbereichskommissionen reichen dem Büro bis spätestens am 31. Dezember 2001 einen Bericht mit ihren Vorschlägen ein.</p>
<p><b>Art. 4.</b> <sup>1</sup> La présente ordonnance entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2001. <sup>2</sup> Elle est publiée dans la Feuille officielle et dans le Bulletin officiel de la Constituante.</p>	<p><b>Art. 4.</b> <sup>1</sup> Diese Verordnung tritt am 1. Februar 2001 in Kraft. <sup>2</sup> Sie wird im Amtsblatt und im Amtlichen Tagblatt des Verfassungsrats veröffentlicht.</p>
<p>Fribourg, le 31 janvier 2001</p>	<p>Freiburg, den 31. Januar 2001</p>
<p>La Présidente: R.-M. DUCROT</p>	<p>Die Präsidentin R.-M. DUCROT</p> <p>Der Generalsekretär A. GEINOZ</p>

## Message accompagnant le projet d'ordonnance instituant les commissions thématiques de la Constituante

Mesdames les Constituantes,

Messieurs les Constituants,

Le Bureau a l'honneur de vous soumettre un projet d'ordonnance instituant les commissions thématiques de la Constituante. Il donne en cela suite aux dispositions du Règlement de la Constituante, en particulier à ses articles 22 et 23.

La répartition des thèmes entre commissions qui vous est proposée résulte d'une réflexion approfondie, qui s'est notamment appuyée sur un document du comité de pilotage du projet «Révision de la Constitution».

Le projet d'ordonnance qui vous est soumis est présenté dans le présent message, qui est structuré de la façon suivante:

- I. Objectifs
- II. Expériences d'autres cantons
- III. Données de base
- IV. Proposition
- V. Conclusion

### I. Objectifs

La répartition des thèmes entre les commissions thématiques devrait répondre aux objectifs suivants:

**Répartition cohérente des thèmes.** Chaque thème devrait plus ou moins correspondre à un chapitre de la nouvelle Constitution. Les articles rédigés par les commissions pourraient ainsi, une fois mis bout à bout, former un premier avant-projet de texte constitutionnel. Il conviendrait de confier à une seule commission les thèmes qui ont des liens évidents. Exemple: Parlement et Gouvernement. Les options prises pour une de ces autorités ont des implications sur celles à prendre pour l'autre. De ce fait, la cohérence du système mis en place ne peut être assurée de manière optimale que si le même organe traite des deux objets.

**Répartition équitable de la masse de travail.** Il s'agit tout d'abord d'assurer que chaque constituant puisse être impliqué de la même manière dans le processus d'élaboration d'une nouvelle charte cantonale. Cet objectif ne serait pas atteint si une ou deux commissions obtenaient un champ d'action très large alors que d'autres se verraient attribuer des sujets de moindre importance. Une telle répartition risquerait de démotiver à la fois les constituants surchargés de travail et ceux dont le mandat paraîtrait moins intéressant. Par ailleurs, une répartition équitable de la masse de travail devrait permettre d'organiser et de planifier les séances des commissions de façon coordonnée et de garantir que chacune puisse respecter les mêmes délais pour la remise des rapports.

**Définition claire du mandat de chaque commission, afin d'éviter des conflits de compétence.** De fait, si une commission est par exemple chargée de traiter des droits politiques et une deuxième des autorités cantonales, il se pourrait que les deux élaborent des dispositions concernant l'élection des autorités par le peuple. Il s'agit donc de fixer dès le début des travaux les objets d'étude des commissions. Par la suite, d'éventuels conflits de compétence devraient être tranchés par l'organe de coordination

de la Constituante, la Conférence des présidents. Cependant, certains thèmes seront transversaux par nature (développement durable, protection de la santé, etc.). Ils doivent donc pouvoir être traités par plusieurs commissions sous des angles politiques différents (tâches de l'Etat, droits fondamentaux, etc.), sans que la Conférence des présidents n'intervienne pour attribuer le sujet concerné à une commission particulière.

### II. Expériences d'autres cantons

Les structures adoptées par les organes constituants de cinq autres cantons offrent d'utiles points de comparaison. Il s'agit de trois cantons qui ont achevé leurs travaux (Jura, 1977, Bâle-Campagne, 1984, et Soleure, 1986) et de deux cantons où la révision de la Constitution est en cours (Bâle-Ville et Vaud).

Avec des effectifs variant entre 50 (Jura) et 180 membres (Vaud), les assemblées constituantes observées ont institué entre quatre et huit commissions thématiques. Il convient toutefois de relever que ces dernières ont parfois travaillé en sous-commissions.

Le nombre de membres par commission varie entre 9 (Bâle-Ville) et 30 (Vaud). Il dépend fortement du nombre de personnes composant l'organe constituant lui-même. Le fait de créer de trop grandes commissions peut impliquer des problèmes d'efficacité: s'il est encore possible de «réfléchir» à 30, il devient difficile de rédiger des articles au sein d'une telle assemblée.

S'agissant du choix des thèmes d'étude des commissions, on soulignera que les organes constituants ont tous traité des grands sujets qui doivent typiquement être réglés dans le corps d'une Constitution cantonale: dispositions générales, droits fondamentaux, tâches de l'Etat, droits politiques, autorités cantonales, structures territoriales, Eglises, finances, dispositions transitoires et finales. Quant à la répartition de ces thèmes entre les commissions, les assemblées constituantes ont retenu des solutions adaptées à leur propre mode de fonctionnement. Ainsi, quelques «sous-thèmes» ont parfois été considérés comme assez importants pour être traités de manière distincte du thème principal. Par exemple, dans le canton de Bâle-Campagne, une commission a traité des tâches de l'Etat à l'exception de la formation et de la culture, alors qu'une autre s'est occupée de ces deux derniers objets. Cependant, il faut préciser que les cantons ont tous choisi de faire traiter par une seule commission les sujets ayant entre eux des liens évidents. Il s'agit notamment des questions relatives aux structures territoriales (fusions de communes, collaboration intercommunale, districts, etc.) ou des dispositions sur les autorités politiques cantonales (Parlement et Gouvernement).

### III. Données de base

Outre les objectifs généraux et les solutions retenues par les autres cantons, le Bureau a tenu compte de deux éléments pour élaborer sa proposition: la structure de la nouvelle Constitution suggérée par le Conseil d'Etat et les dispositions du Règlement de la Constituante.

#### A. Structure imaginée par le Conseil d'Etat

En vue de la votation du 13 juin 1999 sur le principe de la révision totale, le Conseil d'Etat a élaboré une proposition de structure en 10 chapitres pour la nouvelle Constitution:

- Chapitre 1: Principes généraux
- Chapitre 2: Droits et devoirs fondamentaux
- Chapitre 3: Tâches de l'Etat
- Chapitre 4: Droits politiques
- Chapitre 5: Autorités cantonales
- Chapitre 6: Régime des finances
- Chapitre 7: Structure territoriale
- Chapitre 8: Eglises reconnues et autres communautés religieuses
- Chapitre 9: Révision de la Constitution
- Chapitre 10: Dispositions transitoires et finales

Cette structure peut servir de base à une répartition des thèmes entre les commissions, mais elle ne peut pas être reprise telle quelle. Un tel découpage a certes l'avantage de suivre la logique d'une structure de texte constitutionnel, mais il présente une faiblesse évidente, en ce sens que le mandat de certaines commissions serait beaucoup plus lourd et peut-être plus attractif que celui des autres (ex.: comparaison entre le mandat de la commission 5 «Autorités cantonales» et celui de la commission 10 «Dispositions transitoires et finales»).

## B. Dispositions réglementaires

Le Règlement de la Constituante prévoit quelques règles qui ont une influence directe sur le nombre de commissions à instituer:

Art. 22: les commissions sont composées de 5 à 17 membres chacune.

Art 26 al. 2: Chaque membre fait partie d'une commission thématique au moins, mais de deux au plus (d'où, en lien avec l'art. 22, un minimum de 8 commissions. En effet, avec 7 commissions, il y aurait au moins 18 membres au sein de chacune d'entre elles).

Art. 38 al. 2 et 3: Chaque groupe a le droit d'être représenté dans chaque commission thématique (d'où, en lien avec l'art 26 al. 2, un maximum de 14 commissions thématiques). Chaque groupe a droit à une présidence de commission thématique (d'où un minimum de 7 commissions).

## IV. Proposition

### A. Répartition des thèmes entre les commissions (art. premier du projet)

- Commission 1: Principes fondamentaux, relations extérieures, langues
- Commission 2: Droits et devoirs fondamentaux, buts sociaux
- Commission 3: Tâches de l'Etat, finances
- Commission 4: Droits politiques, révision de la Constitution, dispositions transitoires
- Commission 5: Parlement et Gouvernement (y compris l'administration)
- Commission 6: Autorités judiciaires et médiation

- Commission 7: Structure territoriale
- Commission 8: Eglises reconnues et autres communautés religieuses, associations, partis politiques

### B. Mandat des commissions

#### Commission 1: Principes fondamentaux, relations extérieures, langues

- *Préambule*
- *Statut de l'Etat* (caractéristiques de l'Etat): Etat souverain, Etat de droit, libéral, démocratique, social, etc.
- *Buts de l'Etat*: par exemple le bien commun, la promotion de la liberté, la paix, la justice sociale, la solidarité, etc.
- *Principes généraux*: légalité, primauté du droit supérieur, intérêt public, proportionnalité, bonne foi, non-rétroactivité, interdiction de l'arbitraire, etc.
- *Relations extérieures*: rapports avec la Confédération (collaboration, solidarité, respect mutuel, devoir d'assistance), rapports avec les autres cantons (coordination, collaboration), mention du rôle de lien joué par le canton entre la Suisse romande et la Suisse allemande, rapports avec des organisations régionales ou internationales, etc.
- *Langues*: langues officielles du canton, liberté de la langue. principe de territorialité, tâche de l'Etat, etc.

#### Remarques:

- Les principes généraux doivent être distingués des tâches de l'Etat. Dans le cadre de la commission 1, il s'agirait uniquement de déterminer les buts généraux de l'Etat et de définir les principes fondamentaux à la base de toute activité de l'Etat. En revanche, les missions précises de l'Etat dans des domaines tels que la formation, la sécurité, la santé, etc. seraient fixées dans le chapitre sur les tâches de l'Etat.
- Le champ d'action de la commission 1 s'étendrait aussi à la rédaction d'une disposition générale sur les relations extérieures du canton. En revanche, la question du partage de compétences entre le Gouvernement et le Parlement en matière de relations extérieures pourrait être examinée par la commission traitant des autorités politiques. En effet, il semblerait judicieux que cette dernière puisse construire un système cohérent concernant le rôle et les compétences respectives de chaque organe. Elle élaborerait donc toutes les normes relatives aux attributions de compétences, tout en s'informant et en s'inspirant des options retenues par d'autres commissions aussi concernées par le domaine touché (par ex. relations extérieures, finances, etc).
- Le thème des langues est transversal: il pourrait être traité dans le cadre des principes généraux, des tâches de l'Etat, des droits fondamentaux, etc. Ici, il est prévu qu'une seule commission traite de l'ensemble de la question, en raison de son importance dans le canton de Fribourg.

#### Commission 2: Droits et devoirs fondamentaux, buts sociaux

- *Libertés fondamentales*: reprise des droits déjà reconnus par le droit supérieur, création de nouveaux droits

comme le droit de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage, le droit à la consultation de documents officiels, la liberté de manifestation publique, le droit de grève, etc.

- *Effets des droits fondamentaux*: effet horizontal
- *Restriction et essence des droits fondamentaux*
- *Droits sociaux*: reprise des droits sociaux déjà reconnus par le droit supérieur, création de nouveaux droits (par ex. droit au logement, droit des personnes handicapées d'accéder aux bâtiments destinés au public)
- *Devoirs fondamentaux* ou éventuellement norme sur la responsabilité individuelle
- *Buts sociaux*: reprise des buts sociaux déjà énoncés par le droit supérieur, création de nouveaux buts concernant par exemple l'octroi d'un accès général à la formation, l'octroi d'un travail, la protection de la famille, etc.

Remarque:

- Le thème des buts sociaux pourrait aussi être traité par la commission «Tâches de l'Etat». Mais l'idée de faire examiner par la même commission les droits sociaux et les buts sociaux devrait s'avérer judicieuse, en vue de distinguer clairement les droits sociaux justiciables des buts sociaux, qui correspondent à des mandats donnés au législateur. Cette solution implique certes le risque que la commission des tâches de l'Etat élabore elle aussi des dispositions en matière sociale. Dans ce cas, la Conférence des présidents devrait intervenir pour coordonner les travaux.

#### Commission 3: Tâches de l'Etat, finances

- *Tâches de l'Etat*: principes généraux (principe du service public, de la réserve constitutionnelle, de la subsidiarité, etc.), liste des tâches de l'Etat.
- *Finances*: principes généraux, ressources financières, dépenses, subventions, surveillance financière, péréquation financière

Remarque:

- Tâches de l'Etat et finances sont souvent liés dans le cadre de révisions constitutionnelles. Le thème «Finances» semble un peu mince pour être l'unique objet d'étude d'une commission. En revanche, les compétences du Conseil d'Etat et du Grand Conseil en matière financière seraient traitées par la commission «Parlement et Gouvernement».

#### Commission 4: Droits politiques, révision de la Constitution, dispositions transitoires et finales

- *Droits politiques*:
  - Titularité: pertinence du critère de la nationalité, âge, domicile, non-interdiction
  - Contenu: droit de vote et d'éligibilité, initiative et référendum, droit de pétition, nouveaux droits (par ex. initiative individuelle, référendum constructif, etc.)
- *Révision de la Constitution*: principe, révision totale, révision partielle
- *Dispositions transitoires et finales*: entrée en vigueur, maintien provisoire du droit en vigueur, édicition du nouveau droit

Remarques:

- La connexité matérielle de ces objets les conduit logiquement dans le champ d'action de la même commission.
- En ce qui concerne les dispositions transitoires et finales, la commission ne sera pas en mesure d'accomplir l'entier de sa tâche en 2001. Elle pourra par exemple choisir un système général, définir un ou des délais d'application de la nouvelle Constitution, déterminer si les autorités restent en place jusqu'à la date prévue pour leur renouvellement... Mais une partie importante des dispositions transitoires et finales dépendront des propositions des autres commissions et du contenu définitif du projet de Constitution.

#### Commission 5: Parlement et Gouvernement (y compris l'administration)

- *Principes généraux*: séparation des pouvoirs, incompatibilités, récusation, cumul des mandats, durée de la législature, responsabilité de l'Etat, siège, immunité, etc.
- *Grand Conseil*: composition, élection, statut des membres, organisation, compétences, relations avec les autres autorités
- *Conseil d'Etat*: composition, élection, organisation, compétences, relations avec les autres autorités, administration cantonale (le thème des préfets est traité par la commission 7)

Remarques:

- Les relations entre législatif et exécutif postulent que ces deux autorités soient traitées par la même commission. En revanche, les autorités judiciaires et la médiation seront traitées par la commission 6, afin d'éviter que la commission 5 ne soit surchargée par rapport aux autres.
- Les normes relatives à l'élection des autorités politiques auraient aussi pu être élaborées par la commission 4 chargée des droits politiques. Il paraît toutefois judicieux que l'ensemble des questions concernant une autorité soient analysées par la même commission, afin de lui permettre de construire un système cohérent. En effet, pour qu'une commission puisse définir le mode d'élection d'une autorité, elle doit avoir une vision générale du rôle et des tâches qu'elle veut attribuer à cet organe. Ainsi, la commission 5 pourrait par exemple proposer une élection du Conseil d'Etat par le Grand Conseil, afin de renforcer le pouvoir de ce dernier. Ou prévoir, pour assurer la cohésion gouvernementale, l'élection par le peuple du seul président ou de la seule présidente du Gouvernement, qui choisirait ensuite ses ministres.
- Le thème des préfets constitue un cas particulier, puisqu'il pourrait être abordé tant par la commission 5 «Parlement et Gouvernement» (les préfets sont les représentants du Conseil d'Etat) que par la commission 7 «Structures territoriales» (les préfets sont rattachés à un district). Toutefois, il semble préférable que cette dernière couvre l'ensemble de la question, car le maintien de la fonction et la redéfinition du statut des préfets dépendent du maintien ou de la réduction du nombre de districts, ainsi que de l'éventuelle création de nouvelles entités régionales.
- La problématique liée à la définition des cercles électoraux pourrait être traitée par la commission 5 ou par

la commission 7 «Structures territoriales». D'une part, ces circonscriptions correspondent au pouvoir législatif et n'ont pas à être modelées sur les systèmes d'organisation de l'administration. D'autre part, les principes généraux que l'on peut tirer de ces systèmes peuvent donner des indices utiles pour procéder à une re-définition de leur structure territoriale. Par conséquent, il appartiendra à la Constituante de décider quelle commission elle souhaite charger de ce mandat. La préférence du Bureau va à la commission 5. Cela n'interdit pas à la commission 7 de s'intéresser aux cercles électoraux: d'éventuelles propositions de sa part devraient être coordonnées avec celles de la commission 5.

#### Commission 6: Autorités judiciaires et médiation

- *Autorités judiciaires*: principes (indépendance, publicité des débats, etc.), élection des juges, juridiction civile, juridiction pénale, juridiction administrative, surveillance (par ex. Conseil supérieur de la magistrature), juridiction constitutionnelle
- *Organes de médiation*

Remarques:

La définition des arrondissements judiciaires pourrait être traitée par la commission 6 ou par la commission 7 «Structures territoriales». La remarque ci-dessus concernant les cercles électoraux est également valable ici. La préférence du Bureau va à la commission 6.

#### Commission 7: Structures territoriales

- *Communes*: statut, autonomie, compétences, organes, finances, collaboration intercommunale, fusions
- *Districts*: statut, nombre, préfets
- *Création de nouvelles entités régionales*

Remarques:

L'option de confier l'ensemble des dispositions touchant à la structure territoriale du canton à la même commission a été suivie dans plusieurs cantons (par ex. Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure, Vaud) car les questions liées à cette problématique forment un tout qu'il est impossible de dissocier. A contrario, une commission pourrait proposer d'accroître l'autonomie et les compétences communales pendant qu'une autre prévoirait de transférer l'essentiel des prérogatives des communes aux régions... L'organisation territoriale d'un canton ne peut être repensée que dans sa globalité, afin de garantir la cohérence du modèle finalement proposé.

#### Commission 8: Eglises reconnues et autres communautés religieuses, associations, partis politiques

- *Eglises reconnues*: autonomie, paroisses, finances, appartenance
- *Autres communautés religieuses*
- *Partis politiques*: rôle, participation au processus de formation de l'opinion, financement
- *Associations*: rôle, reconnaissance d'utilité publique

Remarque:

L'attribution de ces thèmes à la commission 8 n'entraîne pas de problème particulier quant à d'éventuels points de contacts avec la matière traitée par d'autres commissions.

## C. Commentaires

Le modèle présenté ci-dessus prévoit d'instituer 8 commissions. Il est difficile de prévoir plus de commissions, car il faudrait alors dissocier certains sujets méritant d'être traités par une seule commission ou créer des commissions dont la matière à analyser serait assez réduite. Ici, les thèmes sont répartis en vue de donner à chacune des commissions un mandat équivalent. Par ailleurs, il a semblé opportun de préciser d'emblée le champ d'action de chaque commission, afin d'éviter, autant que faire se peut, des conflits de compétence (négatifs ou positifs). Il est toutefois clair que le fait de mentionner les différents objets d'étude des commissions ne préjuge en rien de leur traitement ultérieur par la Constituante.

Chaque commission comptera entre 15 et 17 membres (*art. 2*). Pour respecter le droit de chaque groupe à être représenté dans chaque commission, il faut prévoir un total d'au moins 131 membres de commission. Le plus petit groupe de la Constituante compte en effet sept élu-e-s: l'une ou l'un d'eux devra siéger dans deux commissions thématiques. Sur proposition des présidents de groupe, le Bureau projette d'instituer 5 commissions à 17 membres, 1 à 16 membres et 2 à 15 membres.

L'*alinéa 2 de l'art. 2* rappelle la compétence conférée par le Règlement au Bureau de désigner les membres et les présidentes des commissions.

L'*art. 3* fixe à fin 2001 le délai de remise des rapports des commissions. Cette date correspond à ce que stipule la Planification «cadre» des travaux de la Constituante. Lesdits rapports ne sont pas des avants-projets de chapitres de la Constitution rédigés. Il s'agit de thèses et de propositions, ainsi que d'une synthèse des débats dont elles résultent.

## V. Conclusion

Tel que proposé, le projet d'ordonnance instituant les commissions thématiques de la Constituante favorise une répartition équilibrée de l'activité. Il confie à chaque commission – partant à chaque constituant – une matière substantielle à traiter. Il évite, notamment en référence au présent message, les conflits de compétence. La répartition des thèmes présentée indique une orientation formelle pour la future Constitution, sans toutefois préjuger en rien de son contenu.

Le Bureau vous propose d'adopter l'ordonnance instituant les commissions thématiques de la Constituante.

Fribourg, le 16 janvier 2001

La Présidente:  
Rose-Marie Ducrot

Le Secrétaire général:  
Antoine Geinoz

## **Botschaft zum Verordnungsentwurf über die Einsetzung der Sachbereichskommissionen des Verfassungsrats**

Sehr geehrte Damen und Herren Verfassungsräte

Das Büro unterbreitet Ihnen hiermit den Verordnungsentwurf über die Einsetzung der Sachbereichskommissionen des Verfassungsrats. Damit leistet es der Geschäftsordnung des Verfassungsrats, insbesondere den Artikeln 22 und 23, Folge.

Die vorgeschlagene Aufteilung der Sachbereiche auf die Kommissionen beruht auf eingehenden Überlegungen, die sich namentlich aus einem Dokument des Lenkungsausschusses des Projekts «Verfassungsrevision» ergeben haben.

Der Verordnungsentwurf wird Ihnen in der vorliegenden Botschaft vorgestellt, die sich wie folgt gliedert:

- I. Zielsetzung
- II. Erfahrungen anderer Kantone
- III. Ausgangslage
- IV. Antrag
- V. Schlusswort

### I. Zielsetzung

Mit der Aufteilung der Sachbereiche unter den Kommissionen verfolgte man die nachstehenden Ziele:

**Logische Aufteilung der Sachbereiche.** Jeder Sachbereich sollte in etwa einem Kapitel der neuen Verfassung entsprechen. Vereint man alle von den Kommissionen verfassten Artikel, könnte sich daraus ein Vorentwurf zur neuen Verfassung ergeben. Themen, die offensichtlich zusammengehören, sollten einer einzigen Kommission anvertraut werden. Dies ist zum Beispiel bei Parlament und Regierung der Fall, da jede Entscheidung zu einer Behörde sich auch auf die andere auswirkt. Nur wenn sich also eine einzige Kommission mit beiden Aspekten auseinandersetzt, können konsequente und logische Entscheidungen gewährleistet werden.

**Gerechte Aufteilung des Arbeitspensums.** Jeder Verfassungsrat und jede Verfassungsrätin soll gleich stark in die Ausarbeitung des neuen Grundgesetzes einbezogen werden. Diesem Ziel könnte man nicht gerecht werden, wenn man einer oder zwei Kommissionen ein sehr breites Aufgabenfeld übertragen und den übrigen die weniger wichtigen Themen überlassen würde. Durch eine derartige Aufteilung würden sowohl die überlasteten Verfassungsräte frustriert als auch jene, die ein scheinbar weniger spannendes Thema hätten. Eine gerechte Aufteilung des Arbeitspensums erleichtert auch die Koordination und Planung der Kommissionssitzungen, und es gelten für alle die gleichen Fristen zur Einreichung der Berichte.

**Klarer Auftrag an jede Kommission, um Kompetenzkonflikte zu vermeiden.** Wenn eine Kommission beispielsweise als Thema «politische Rechte» und eine andere die "Kantonsbehörden" erhält, besteht das Risiko, dass beide Bestimmungen über die Volkswahl verfassen. Also müssen die Aufgabenbereiche von Anfang an klar festgelegt werden. Wenn sich später dennoch Kompetenzkonflikte ergeben, werden sie von der Koordinationsstelle des Verfassungsrats, der Präsidentenkonferenz, gelöst.

Gewisse Themen betreffen aber naturgemäss mehrere Sachbereiche (nachhaltige Entwicklung, Gesundheitsschutz u.ä.). Sie müssen von mehreren Kommissionen unter unterschiedlichen politischen Gesichtspunkten bearbeitet werden können (Staatsaufgaben, Grundrechte usw.), ohne dass die Präsidentenkonferenz eingreift und das Thema einer einzigen Kommission zuweist.

### II. Erfahrungen anderer Kantone

Es ist durchaus sinnvoll, die Strukturen zu vergleichen, die sich die verfassungsgebenden Gremien in fünf anderen

Kantonen gegeben haben. Drei davon haben ihre Arbeiten bereits abgeschlossen (Jura 1977, Basel-Land 1984 und Solothurn 1986), während in zweien (Basel-Stadt und Waadt) die Verfassungsrevision noch in vollem Gang ist.

Die verfassungsgebenden Organe zählten 50 (Jura) bis 180 Mitglieder (Waadt) und setzten vier bis acht Sachbereichskommissionen ein. Allerdings wurden zum Teil noch Unterkommissionen eingesetzt.

Die Anzahl Kommissionsmitglieder geht von 9 (Basel-Stadt) bis 30 (Waadt), was entscheidend von der Stärke des verfassungsgebenden Organs selbst abhängt. Schafft man zu grosse Kommissionen, kann dies auf Kosten der Effizienz gehen: Wohl kann man zu 30 noch eine Frage analysieren, doch gestaltet sich die Redaktionsarbeit bei so vielen Mitgliedern schwierig.

Sämtliche verfassungsgebenden Organe haben sich mit den Hauptthemen auseinander gesetzt, die normalerweise in jeder Kantonsverfassung enthalten sind: allgemeine Bestimmungen, Grundrechte, Staatsaufgaben, politische Rechte, Kantonsbehörden, territoriale Struktur, Kirchen, Finanzfragen, Übergangs- und Schlussbestimmungen. Zur Aufteilung dieser Themen unter den Kommissionen hat jede verfassungsgebende Versammlung eine eigene Lösung ausgearbeitet. So wurden bestimmte Unterthemen für wichtig genug erachtet, um sie vom Hauptthema gesondert zu diskutieren. Im Kanton Basel-Land hat sich beispielsweise eine Kommission mit den Staatsaufgaben ohne Bildung und Kultur befasst. Für diese Themen wurde eine eigene Kommission eingesetzt. Sämtliche Kantone haben hingegen offensichtlich zusammenhängende Sachbereiche einer einzigen Kommission anvertraut. Dies war namentlich der Fall für Fragen der territorialen Struktur (Gemeindezusammenschlüsse, Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Bezirke usw.) und die Bestimmungen über die politischen Behörden des Kantons.

### III. Ausgangslage

Abgesehen von der allgemeinen Zielsetzung und den Lösungen anderer Kantone ist das Büro bei der Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags erstens von der vom Staatsrat beantragten Neugliederung der Verfassung und zweitens von der Geschäftsordnung des Verfassungsrats ausgegangen.

#### A. Gliederungsvorschlag des Staatsrats

Der Staatsrat hatte im Hinblick auf die Abstimmung vom 13. Juni 1999 über den Grundsatz der Totalrevision einen Vorschlag vorgelegt, nach dem sich die neue Verfassung in zehn Kapitel gliedert:

- Kapitel 1: Allgemeine Grundsätze
- Kapitel 2: Grundrechte und -pflichten
- Kapitel 3: Staatsaufgaben
- Kapitel 4: Politische Rechte
- Kapitel 5: Kantonsbehörden
- Kapitel 6: Finanzordnung
- Kapitel 7: Territoriale Struktur
- Kapitel 8: Anerkannte Kirchen und andere Religionsgemeinschaften
- Kapitel 9: Verfassungsrevision

– Kapitel 10: Übergangs- und Schlussbestimmungen  
Diese Gliederung kann als Ausgangslage zur Sachbereichsaufteilung unter den Kommissionen dienen, doch kann man sie nicht unverändert übernehmen. Wohl hätte sie den Vorteil, der Gliederung der Verfassung zu entsprechen. Der Nachteil wäre allerdings, dass bestimmte Kommissionen viel grössere und ev. interessantere Aufträge erhielten als andere (z.B. Vergleich zwischen dem Auftrag der Kommission 5 «Kantonsbehörden» und 10 «Übergangs- und Schlussbestimmungen»).

## B. Bestimmungen der Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung des Verfassungsrats enthält Vorschriften, die sich direkt auf die Anzahl der zu schaffenden Kommissionen auswirken:

- Art. 22: Die Kommissionen bestehen aus je 5 bis 17 Mitgliedern.
- Art. 26 Abs. 2: Jede Verfassungsärztin und jeder Verfassungsrat ist Mitglied mindestens einer, jedoch höchstens von zwei Sachbereichskommissionen (angesichts von Art. 22 ergibt sich daraus eine Mindestzahl von 8 Kommissionen. Würde man nämlich 7 einsetzen, würde jede mindestens 18 Mitglieder zählen.).
- Art. 38 Abs. 2 und 3: Jede Fraktion hat Anspruch darauf, in jeder Sachbereichskommission vertreten zu sein (angesichts von Art. 26 Abs. 2 folgt daraus eine Höchstzahl von 14 Sachbereichskommissionen). Jede Fraktion hat Anspruch darauf, die Präsidentin oder den Präsidenten einer Sachbereichskommission zu stellen (daraus folgt eine Mindestzahl von 7 Kommissionen).

## IV. Antrag

### A. Aufteilung der Sachbereiche auf die Kommissionen (Artikel 1 des Entwurfs)

- Kommission 1: Grundprinzipien, auswärtige Beziehungen, Sprachen
- Kommission 2: Grundrechte und -pflichten, soziale Ziele
- Kommission 3: Staatsaufgaben, Finanzen
- Kommission 4: Politische Rechte, Verfassungsrevision, Übergangsbestimmungen
- Kommission 5: Parlament und Regierung (einschliesslich Verwaltung)
- Kommission 6: Gerichtsbehörden und Mediation
- Kommission 7: Territoriale Struktur
- Kommission 8: Anerkannte Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, Verbände, politische Parteien

### B. Auftrag der Kommissionen

#### Kommission 1: Grundprinzipien, auswärtige Beziehungen, Sprachen

- Präambel
- *Stellung des Staates* (Merkmale des Staates): souveräner, liberaler, demokratischer Rechts- und Sozialstaat usw.

- *Ziele des Staates*: z.B. das gemeinsame Wohl, Förderung von Freiheit, Frieden, sozialer Gerechtigkeit, Solidarität usw.
- *Allgemeine Grundsätze*: Legalität, Vorrang von höherem Recht, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben, Rückwirkungs- und Willkürverbot usw.
- *Auswärtige Beziehungen*: Verhältnis zur Eidgenossenschaft (Zusammenarbeit, Solidarität, gegenseitige Achtung, Unterstützungspflicht), Verhältnis zu den anderen Kantonen (Koordination, Zusammenarbeit), Erwähnung der Brückenfunktion des Kantons zwischen Welsch- und Deutschschweiz, Verhältnis zu regionalen oder internationalen Organisationen usw.
- *Sprachen*: Amtssprachen des Kantons, Sprachenfreiheit, Territorialitätsprinzip, Aufgabe des Staates usw.

#### Bemerkungen:

- Die allgemeinen Grundsätze sind von den Staatsaufgaben zu trennen. Die Kommission 1 muss nur die allgemeinen Ziele des Staates und die Grundlagen jeglicher Staatstätigkeit ausarbeiten, während die konkreten Aufträge des Staates im Bildungs- und Gesundheitswesen, bei der Sicherheit usw. im Kapitel über die Staatsaufgaben festgelegt werden.
- Die Kommission 1 hätte auch zur Aufgabe, einen allgemeinen Artikel über die auswärtigen Beziehungen des Kantons zu verfassen. Die Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament bei den Aussenbeziehungen könnte hingegen von der Kommission geprüft werden, welche sich mit den politischen Behörden auseinandersetzt. Diese muss nämlich die Möglichkeit haben, ein zusammenhängendes System bezüglich Rollen- und Kompetenzverteilung der verschiedenen Organe zu erstellen. Sie würde alle Vorschriften zur Kompetenzverteilung ausarbeiten. Dabei informiert sie sich über diesbezügliche Entscheide der anderen Kommissionen und bezieht sie in ihre Arbeit ein (z.B. auswärtige Beziehungen, Finanzen usw.).
- Die Sprachenfrage ist ein Querschnittsthema: Man könnte sie unter allgemeine Grundsätze, Staatsaufgaben, Grundrechte oder andere nehmen. Weil es sich im Kanton Freiburg um eine wichtige Frage handelt, ist geplant, sie in einer einzigen Kommission zu erörtern.

#### Kommission 2: Grundrechte und -pflichten, soziale Ziele

- *Grundfreiheiten*: Übernahme der bereits im höheren Recht anerkannten Rechte, Einführung neuer Rechte, wie das Recht auf eine andere Form des Zusammenlebens als die Ehe, das Recht auf Einsicht in offizielle Akten, das Kundgebungs- und Streikrecht usw.
- *Wirkung der Grundrechte*: horizontale Wirkung
- *Einschränkung und Wesen der Grundrechte*
- *Sozialrechte*: Übernahme der sozialen Ziele des höheren Rechts, Einführung neuer Rechte (z.B. Recht auf Wohnung, Recht behinderter Menschen auf Zugang zu öffentlichen Gebäuden)
- *Grundpflichten* oder ev. eine Bestimmung über die Verantwortung jedes Einzelnen
- *Soziale Ziele*: Übernahme von sozialen Zielen des höheren Rechts, Einführung neuer sozialer Ziele wie zum Beispiel das Recht auf allgemeinen Zugang zur

Bildung, Recht auf Arbeit, Recht auf Schutz der Familie usw.

Bemerkungen:

- Die sozialen Ziele könnten auch von der Kommission «Staatsaufgaben» behandelt werden. Doch ist es wohl sinnvoll, die Sozialrechte und die sozialen Ziele von derselben Kommission prüfen zu lassen, damit klar unterschieden wird zwischen den gerichtlich einforderebaren Sozialrechten und den sozialen Zielen, welche Aufträge an den Gesetzgeber sind. Es besteht zwar das Risiko, dass die Kommission «Staatsaufgaben» soziale Bestimmungen ausarbeitet, aber dann sollte die Präsidentenkonferenz koordinierend eingreifen.

#### Kommission 3: Staatsaufgaben, Finanzen

- *Staatsaufgaben*: allgemeine Grundsätze (Prinzip des öffentlichen Dienstes, des Verfassungsvorbehalts, der Subsidiarität usw.), Liste der Staatsaufgaben.
- *Finanzen*: allgemeine Grundsätze, finanzielle Mittel, Ausgaben, Subventionen, Finanzaufsicht, Finanzausgleich.

Bemerkungen:

- Bei Verfassungsrevisionen werden die Staatsaufgaben und Finanzen oft zusammen genommen. Die Finanzfragen scheinen aber etwas «mager», um damit ausschliesslich eine Kommission zu beauftragen, während die finanziellen Kompetenzen des Staatsrats und des Grossen Rats von der Kommission «Parlament und Regierung» behandelt würden.

#### Kommission 4: Politische Rechte, Verfassungsrevision, Übergangs- und Schlussbestimmungen

- *Politische Rechte*:
- Anspruchsberechtigung: Erheblichkeit der Staatsangehörigkeit, des Alters, des Wohnorts als Kriterium, Untersagungsverbot
- Inhalt: Wahl- und Stimmrecht, Initiativ- und Referendumsrecht, Petitionsrecht, neue Rechte (z.B. Einzelinitiative, konstruktives Referendum u.ä.)
- *Verfassungsrevision*: Grundsatz, Totalrevision, Teilrevision
- *Übergangs- und Schlussbestimmungen*: Inkrafttreten, vorläufige Aufrechterhaltung des geltenden Rechts, Erlass des neuen Rechtes.

Bemerkungen:

- Da diese Gegenstände inhaltlich zusammenhängen, gehören sie in den Aufgabenbereich derselben Kommission.
- Die Arbeiten zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen können von der Kommission im Jahr 2001 nicht abgeschlossen werden. Sie könnte zum Beispiel ein allgemeines System bestimmen, eine oder mehrere Fristen für das Inkrafttreten der neuen Verfassung festlegen, entscheiden, ob die Behörden bis zu dem Zeitpunkt im Amt bleiben, zu dem sie erneuert werden... Ein Grossteil der Übergangs- und Schlussbestimmungen wird von den Vorschlägen der anderen Kommissionen und der endgültigen Ausgestaltung des Verfassungsentwurfs abhängen.

#### Kommission 5: Parlament und Regierung (einschliesslich Verwaltung)

- *Allgemeine Grundsätze*: Gewaltenteilung, Unvereinbarkeiten, Ausstand, Amtshäufung, Dauer der Legislatur, Verantwortlichkeit des Staats, Sitz, Immunität usw.
- *Grosser Rat*: Zusammensetzung, Wahl, Stellung der Grossräte, Organisation, Kompetenzen, Verhältnis zu den anderen Behörden.
- *Staatsrat*: Zusammensetzung, Wahl, Organisation, Kompetenzen, Verhältnis zu den anderen Behörden, Kantonsverwaltung (die Frage der Oberamtänner wird von der Kommission 7 behandelt).

Bemerkungen:

- Die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive bedingen, dass dieselbe Kommission sich mit beiden Behörden auseinandersetzt. Die Gerichtsbehörden und die Mediation hingegen gehören in den Aufgabenbereich von Kommission 6, damit die Kommission im Vergleich zu den anderen nicht überlastet wird.
- Die Vorschriften über die Wahl der politischen Behörden hätten auch von der Kommission 4 über die politischen Rechte ausgearbeitet werden können. Doch scheint es zweckmässiger, dass ein und dieselbe Kommission sämtlichen Fragen im Zusammenhang mit einer Behörde nachgeht. So kann ein zusammenhängendes System geschaffen werden. Will eine Kommission nämlich den Wahlmodus einer Behörde festlegen, muss sie die allgemeine Rolle und Aufgaben vor Augen haben, die sie ihr zuweisen will. Die Kommission 5 könnte beispielsweise vorschlagen, dass der Staatsrat vom Grossen Rat gewählt wird, um letzterem mehr Macht einzuräumen. Oder eine Volkswahl der Regierungspräsidentin, bzw. des Regierungspräsidenten, die oder der dann Minister bestimmt.
- Die Oberamtänner sind ein Sonderfall, da sie sowohl in den Zuständigkeitsbereich der Kommission 5 «Parlament und Regierung» (die Oberamtänner vertreten den Staatsrat) als auch in jenen der Kommission 7 «Territoriale Struktur» fallen (die Oberamtänner werden pro Bezirk ernannt). Dennoch scheint es besser, die gesamte Frage der Kommission 7 zu übertragen, da die Beibehaltung ihrer Funktion und ihre Stellung von der Beibehaltung oder der Verringerung der Anzahl Bezirke und von der Einrichtung möglicher neuer regionaler Einheiten abhängen.
- Die Festlegung der Wahlkreise könnte sowohl der Kommission 5 als auch der Kommission 7 «Territoriale Struktur» zugeteilt werden. Die Wahlkreise hängen mit der Legislative zusammen und müssen nicht dem Verwaltungsaufbau entsprechen. Die allgemeinen Grundsätze dieser Systeme können zudem nützliche Hinweise für die Neufestlegung ihrer Gebietsstruktur geben. Deshalb muss der Verfassungsrat entscheiden, welcher Kommission er dieses Mandat übertragen möchte. Das Büro ist für die Kommission 5. Dennoch kann sich die Kommission 7 mit den Wahlkreisen befassen. Bringt sie dazu Vorschläge ein, müssten diese mit denen der Kommission 5 koordiniert werden.

#### Kommission 6: Gerichtsbehörden und Mediation

- *Gerichtsbehörden*: Grundsätze (Unabhängigkeit, Öffentlichkeit der Verhandlungen), Richterwahl, Zivil,

Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Aufsicht (z.B. durch einen obersten Magistraturrat), Verfassungsgerichtsbarkeit

– *Mediationsorgane*

Bemerkungen:

Die Kommission 6 oder 7 «Territoriale Struktur» könnte die Gerichtskreise festlegen. Die obige Ausführung zu den Wahlkreisen gilt hier gleichermassen. Das Büro ist für die Kommission 6.

Kommission 7: Territoriale Struktur

– *Gemeinden*: Stellung, Autonomie, Kompetenzen, Organe, Finanzen, Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Gemeindezusammenschlüsse

– *Bezirke*: Stellung, Anzahl, Oberamtänner

– *Schaffung neuer regionaler Einheiten*

Bemerkungen:

In mehreren Kantonen (Basel-Stadt, Basel-Land, Solothurn, Waadt) wurden sämtliche Bestimmungen betreffend die territoriale Gliederung des Kantons einer einzigen Kommission übertragen, da die entsprechenden Fragen zusammenhängen und nicht aufgeteilt werden können. Sonst könnte nämlich eine Kommission vorschlagen, die Autonomie und die Kompetenzen der Gemeinden zu verstärken, während eine andere den Grossteil ihrer Rechte den Regionen übertragen möchte. Will man ein zusammenhängendes Modell, muss die territoriale Struktur eines Kantons in ihrer Gesamtheit angegangen werden.

Kommission 8: Anerkannte Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, Verbände, politische Parteien

– *Anerkannte Kirchen*: Unabhängigkeit, Kirchgemeinden, Finanzen, Zugehörigkeit

– *Andere Religionsgemeinschaften*

– *Politische Parteien*: Rolle, Mitwirkung bei der Meinungsbildung, Finanzierung

– *Verbände*: Rolle, Anerkennung als gemeinnützige Organisationen

Bemerkung:

Betrachtet man die Kommission 8 mit diesen Sachbereichen, ergeben sich keine besonderen Probleme an den Schnittstellen zu den Sachbereichen anderer Kommissionen.

### C. Kommentare

Im vorstehenden Modell sind acht Kommissionen geplant. Die Anzahl Kommissionen zu erhöhen ist nicht gut möglich, da man sonst gewisse Sachbereiche aufgliedern müsste, die eigentlich in eine einzige Kommission gehören, oder man würde Kommissionen schaffen, die nicht besonders viel zu analysieren hätten. Im vorge-

schlagenen Modell sind die Sachbereiche so aufgeteilt, dass jede Kommission ein gleichwertiges Mandat erhält. Ausserdem scheint es sinnvoll, den Aufgabenbereich jeder Kommission von Anfang an klar zu definieren, um (positive oder negative) Kompetenzkonflikte soweit wie möglich zu vermeiden. Die Aufteilung der Themen auf die Kommissionen hindert jedoch den Verfassungsrat in keiner Weise daran, diese anschliessend im Plenum zu beraten.

Jede Kommission zählt 15 bis 17 Mitglieder (*Art. 2*). Damit sämtliche Fraktionen eine Vertretung in jeder Kommission haben, braucht es insgesamt mindestens 131 Kommissionsmitglieder. Die kleinste Fraktion im Verfassungsrat zählt sieben Mitglieder. Daher muss eines in zwei Kommissionen Einsitz nehmen. Auf Antrag der Fraktionspräsidenten plant das Büro fünf 17-köpfige Kommissionen, eine 16-köpfige und zwei 15-köpfige Kommissionen.

*Absatz 2 von Artikel 2* wiederholt die Befugnis des Büros, aufgrund der Geschäftsordnung die Mitglieder sowie die Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen zu ernennen.

*Art. 3* setzt die Frist auf Ende 2001 für die Einreichung der Berichte fest. Dies entspricht auch dem Termin, der in der Rahmenplanung für die Arbeiten des Verfassungsrats genannt wird. Die Berichte sind keine Vorentwürfe für die Kapitel der Verfassung. Es handelt sich um Aussagen und Anträge sowie die Zusammenfassung der entsprechenden Beratungen.

### I. Schlusswort

Der Verordnungsentwurf über die Einsetzung der Sachbereichskommissionen des Verfassungsrats sorgt für eine ausgewogene Aufteilung der Arbeit. Jeder Kommission – und damit jedem Verfassungsrat, jeder Verfassungsrätin – werden damit umfangreiche Sachfragen übertragen. Wie aus der vorliegenden Botschaft hervorgeht, werden so auch Kompetenzstreitigkeiten vermieden. Die Vorschläge zur Themenaufteilung geben für die neue Verfassung eine Stossrichtung zur Form, ohne jedoch dem Inhalt vorzugreifen.

Das Büro beantragt Ihnen, die Verordnung über die Einsetzung der Sachbereichskommissionen des Verfassungsrats anzunehmen.

Freiburg, den 16. Januar 2001

Die Präsidentin  
R.-M. DUCROT

Der Generalsekretär  
A. GEINOZ

**Constituante du canton de Fribourg**  
**Concept**  
**de consultation et de communication**

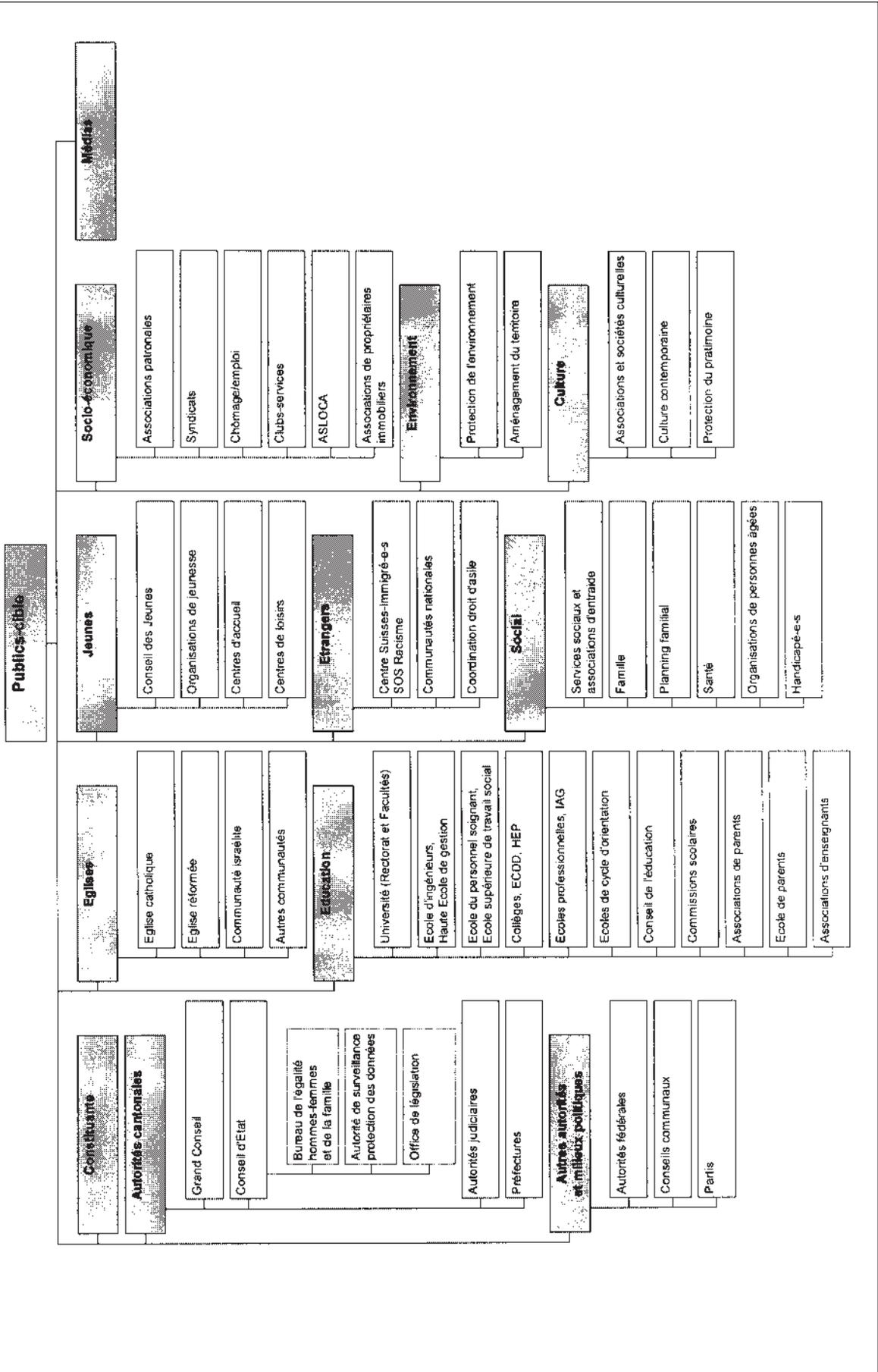
31 janvier 2001

**I. Bases légales**

Le règlement de la Constituante du 4 octobre 2000 contient plusieurs normes qui définissent les relations de la Constituante avec la population dans son ensemble. Le surplus est réglé dans le concept de consultation et de communication, sur la base des règles énoncées dans le règlement.

	A l'interne	A l'externe	
		Population	Autres autorités
<b>Communication</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 12 ch. 7: le Bureau informe la Constituante de ses travaux.</li> <li>– Art. 18 ch. 4: le secrétariat fournit les informations nécessaires.</li> <li>– Art. 20 et 21 al. 2: les membres reçoivent les PV ainsi que le Bulletin officiel des séances.</li> <li>– Art. 32 ss: la Conférence des présidents et présidentes retransmet l'information.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. premier, 71 al. 2 et al. 3: principes. La Constituante informe la population et l'associe à ses travaux.</li> <li>– Art. 12 ch. 8, 13 ch. 5, 31 al. 5, 18 ch. 6 et ch. 7: organes responsables. Attributions du Bureau, des commissions et du secrétariat.</li> <li>– Art. 44 et 21: moyens de communication. Publicité des séances et Bulletin des séances.</li> <li>– Art. 71 al. 4 et 12 ch. 8: le surplus est réglé dans le concept de consultation et de communication.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. premier: principe.</li> <li>– Art. 67: la Constituante et les autres autorités de l'Etat s'informent mutuellement sur les travaux en cours.</li> <li>– Art. 68 s.: Les autorités cantonales peuvent participer et être entendues, sur leur requête ou à la demande de la Constituante, aux séances de plénum et de commissions.</li> </ul>
<b>Consultation</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 71 al. 1: principe. L'assemblée associe la population à ses travaux.</li> <li>– Art. 71 al. 2, 12 ch. 6 et 30 al. 2: les associations, organismes et personnes intéressées peuvent faire connaître leurs propositions à l'assemblée.</li> <li>– Art. 23 al. 2: les commissions basent leur travail sur les propositions de la population.</li> <li>– Art. 30 al. 1: les commissions peuvent inviter des personnes, groupes et associations ayant manifesté leur désir d'être entendus.</li> <li>– Art. 71 al. 4 et 12 ch. 8: le surplus est réglé dans le concept de consultation et de communication.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 68 s.: Les autorités cantonales peuvent participer et être entendues, sur leur requête ou à la demande de la Constituante, aux séances de plénum et de commissions.</li> </ul>

### III. Publics-cible



## II. Objectifs

### A. Communication

#### Objectifs de communication

- A l'externe
- Informer et intéresser la population quant au projet dans son ensemble: démarche et contenu
  - Susciter le retour d'information
  - Veiller à toucher tous les milieux
- A l'interne
- Garantir la circulation des informations entre les membres de la Constituante

### B. Consultation

#### Objectifs de consultation

- Associer la population au processus de révision constitutionnelle
- Obtenir l'avis de la population et des milieux concernés sur le projet et plus particulièrement sur les options novatrices et/ou controversées au sein de l'assemblée

## IV. Organes responsables

### Organes responsables de l'information et de la consultation

- A l'interne
- Le *Bureau* informe la Constituante de ses travaux. Le *secrétariat* participe à la mise en œuvre des moyens de communication interne retenus par la Constituante, sous la responsabilité du Bureau. Il fournit aux membres la documentation et les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mandat.
  - Les membres de la *Conférence des présidents et présidentes* sont tenus de s'informer mutuellement sur l'avancement des travaux du Bureau et des commissions. Les présidents et présidentes de commissions retransmettent aux membres de ces dernières les informations qui les concernent directement.
- A l'externe
- Le *Bureau* assure la communication avec l'extérieur et, plus particulièrement, avec la population. Le *président ou la présidente* représente en principe la Constituante vis-à-vis de l'extérieur. Il ou elle est présent-e à côté des autres autorités de l'Etat. Le *secrétariat* participe à la mise en œuvre de la politique de communication définie par la Constituante, sous la responsabilité du Bureau.
  - Les *commissions thématiques* sont habilitées à informer la population sur leurs travaux.
  - Les *constituants et les constituantes* s'impliquent auprès de leurs réseaux et dans leur région pour rencontrer la population et transmettre l'information.
  - Concrètement, durant la phase de travail des commissions thématiques:
    - le *Bureau* informe sur la démarche de la Constituante (organisation, mode de fonctionnement, planification). Il est

chargé de coordonner la communication (rythme et échelonnement de la communication). Il veille à ce que les commissions respectent les mêmes règles de communication.

- Les *commissions* informent sur leur travail. Elles sont responsables du contenu de l'information délivré à la population. Elles respectent des règles de communication semblables pour chacune d'entre elles. Elles clarifient leur façon de communiquer et peuvent désigner en leur sein un ou plusieurs porte-parole, chargés de répondre aux sollicitations des médias.

## V. Plan des mesures

Le processus de révision de la Constitution est par nature un processus évolutif: le plan des mesures proposé ci-dessous devra donc être adapté en fonction de l'avancement des travaux. L'évaluation des mesures ou la survéance d'idées nouvelles peuvent en tout temps mener à des modifications du concept.

### A. Pour la communication

#### 1. Logo

- Objectifs
- Donner une identité au projet de Constitution.
  - Permettre une identification de la Constituante en tant qu'autorité indépendante.
- Description
- La Constituante se dote d'un logo qui est utilisé sur tous les documents de l'assemblée. Le logo est accompagné d'un texte en français et en allemand.
- Organe(s) responsable(s)
- Sur mandat du Bureau, le secrétariat charge une école de graphisme de proposer plusieurs logos.
  - Le Bureau choisit le logo définitif.
- Public(s)
- Les constituants et les constituantes.
  - La population fribourgeoise dans son ensemble.
- Calendrier
- Le logo est utilisé durant tout le processus de révision.

#### 2. Centrale d'information et de documentation

- Objectifs
- A l'interne:
    - permettre à tout membre de la Constituante d'obtenir du matériel d'information concernant les travaux de la Constituante;
    - faciliter la tâche des membres en leur fournissant les informations et documents nécessaires à l'accomplissement de leur mandat.
  - A l'externe:
    - faciliter l'accès aux informations et aux documents de la Constituante. Favoriser la consultation de ces documents.
    - permettre à tout(e) personne ou organisme intéressé(e) d'obtenir du matériel d'information concernant les travaux de la Constituante.

Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le secrétariat de la Constituante fonctionne comme centrale d'information.</li> <li>• Il fournit aux membres la documentation et les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mandat (PV, bulletin officiel des séances, documentation sur un thème précis, etc.).</li> <li>• Il offre à tout(e) personne ou organisme intéressé(e) la possibilité de consulter les documents publics de l'assemblée. Les documents écrits (bulletin des séances, bulletins d'information, etc.) sont conçus et réalisés de manière à pouvoir être classés dans un dossier. Le dossier ainsi formé est consultable au secrétariat et dans les bibliothèques du canton (dossier-collection).</li> <li>• De même, le secrétariat renseigne tout(e) personne ou organisme intéressé(e) sur les objets liés à la révision constitutionnelle.</li> <li>• Il met à disposition de tout(e) membre, personne ou organisme intéressé(e) du matériel d'information concernant les travaux de la Constituante (affiches, transparents, etc.).</li> </ul>
Organe(s) responsable(s)	• Le secrétariat, sous la responsabilité du Bureau.
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres de l'assemblée.</li> <li>• La population du canton de Fribourg.</li> </ul>
Calendrier	• Le secrétariat fonctionne comme centrale d'information et de documentation durant tout le processus de révision constitutionnelle.

### 3. Conférences de presse

Objectifs	• Informer la population, par le biais des médias, sur la démarche de l'assemblée, ainsi que sur les résultats de son travail.
Description	• La Constituante organise des conférences de presse. Elle peut aussi transmettre des informations par communiqués de presse.
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau planifie et organise les conférences de presse, avec l'aide du secrétariat. Il veille à l'échelonnement de l'information et coordonne les interventions des commissions thématiques. Il informe les médias quant à la planification des travaux et au mode de fonctionnement de l'assemblée.</li> <li>• Durant la phase de travail des commissions thématiques, ces dernières informent les médias sur le résultat de leur travail, en indiquant les positions majoritaires et minoritaires qui se dessinent en leur sein. Elles veillent à ce que les informations soient données dans les deux langues officielles du canton.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les médias actifs dans le canton de Fribourg.</li> <li>• Indirectement, la population dans son ensemble (canton de Fribourg, autres cantons).</li> </ul>
Calendrier	• La Constituante planifie ses conférences de presse en fonction de l'avancement des

travaux et notamment, durant la première année, des décisions intermédiaires prises par les commissions thématiques.

- Elle examine chaque mois s'il y a lieu d'informer sur le résultat de ses travaux.

### 4. Espace dans les médias

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer un lien entre les membres de la Constituante et la population.</li> <li>• Favoriser les réactions des lecteurs et lectrices, ainsi que des auditeurs et auditrices.</li> <li>• Impliquer les médias dans le processus de révision.</li> <li>• Maintenir l'intérêt pour le projet.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les journaux locaux et cantonaux ouvrent régulièrement un espace de leur journal à la Constituante. De même, Radio Fribourg réserve régulièrement une plage radiophonique à l'assemblée.</li> <li>• Les membres de la Constituante ainsi que la population alimentent l'espace qui leur est mis à disposition.</li> <li>• Les conditions précises de mise en œuvre seront négociées avec les médias concernés (rythme, présentation, choix des thèmes traités, etc.).</li> <li>• Le Bureau est chargé de concrétiser cette mesure de communication, en accord avec les médias concernés. Il incite régulièrement les membres de l'assemblée à s'impliquer auprès des médias.</li> <li>• Les membres de l'assemblée.</li> </ul>
Public(s)	• La population fribourgeoise dans son ensemble.
Calendrier	• Les moyens de communication susmentionnés peuvent être utilisés durant tout le processus de révision.

### 5. Communication écrite

#### a) Bulletin d'information

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A l'interne: <ul style="list-style-type: none"> <li>• assurer une information régulière des membres, afin que ces derniers puissent garder une vue d'ensemble sur les travaux.</li> <li>• permettre aux membres de faire circuler l'information auprès de leurs réseaux.</li> </ul> </li> <li>• A l'externe: informer régulièrement les autres autorités, les médias, ainsi que tout(e) personne ou organisme intéressé(e) sur les activités de la Constituante.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Constituante réalise un bulletin d'information régulier, dans les deux langues officielles du canton.</li> <li>• Le bulletin informe par exemple sur: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la démarche et le mode de fonctionnement de la Constituante</li> <li>• les activités et décisions des organes de la Constituante (Bureau, commissions, etc.)</li> <li>• la planification des séances des groupes politiques et thématiques</li> <li>• le calendrier des séances</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• les rencontres prévues avec la population</li> <li>• l'actualité constitutionnelle et législative (canton de Fribourg, autres cantons, Confédération, autres pays).</li> </ul>
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau coordonne l'information. La Présidence fonctionne comme cellule de rédaction. Elle veille à ce que toutes les commissions et un grand nombre de membres participent à la rédaction du bulletin. Le secrétariat est chargé de la conception et de la réalisation du bulletin d'information, sous la responsabilité du Bureau. Il peut faire appel à une aide extérieure.</li> <li>• Les commissions sont responsables de l'information qu'elles livrent quant au fond.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres de l'assemblée.</li> <li>• Les membres des autres autorités cantonales, communales et fédérales, les médias et tout(e) personne ou organisme intéressé(e).</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le bulletin d'information paraît à un rythme régulier durant tout le processus de révision constitutionnelle (en principe quatre fois par année).</li> </ul>

#### b) *Journal de la Constituante (tout ménage)*

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer un moyen d'information de proximité qui touche l'ensemble de la population fribourgeoise.</li> <li>• Susciter l'intérêt de la population pour le projet de Constitution.</li> <li>• Favoriser le retour d'information.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durant la première année des travaux, la Constituante réalise un tout ménage, le «Journal de la Constituante», dans les deux langues officielles du canton.</li> <li>• Le Journal informe par exemple sur: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la démarche et le mode de fonctionnement de la Constituante</li> <li>• les activités et décisions de la Constituante et de ses organes</li> <li>• la planification des séances des groupes politiques et thématiques</li> <li>• le calendrier des séances</li> <li>• les rencontres prévues avec la population</li> <li>• l'actualité constitutionnelle et législative (canton de Fribourg, autres cantons, Confédération, autres pays)</li> </ul> </li> <li>• Il contient des articles de fond sur les thèmes de révision.</li> <li>• Il invite la population à réagir sur les thèmes de révision.</li> </ul>
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau coordonne l'information. La Présidence fonctionne comme cellule de rédaction. Elle veille à ce que toutes les commissions et un grand nombre de membres participent à la rédaction du journal. Le secrétariat est chargé de sa conception et de sa réalisation, sous la responsabilité du Bureau. Il peut faire appel à une aide extérieure.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les commissions sont responsables de l'information qu'elles livrent quant au fond.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ensemble de la population fribourgeoise.</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Journal de la Constituante paraît une fois durant la première année (premier semestre 2001).</li> <li>• Le Bureau évaluera l'année suivante si cette mesure doit être reconduite.</li> </ul>

## 6. Site internet

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A l'interne, concevoir un site utile aux membres de l'assemblée.</li> <li>• A l'externe, assurer une information régulière aux internautes du canton et de l'extérieur.</li> <li>• Susciter et permettre le retour d'information.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le site internet de la Constituante est aménagé sur la base de celui abrité sur le site de l'Etat de Fribourg. Il est élaboré dans les deux langues officielles du canton.</li> <li>• Le site doit être utile à la fois à l'interne et à l'externe. Il est interactif.</li> <li>• Il comprend notamment: <ul style="list-style-type: none"> <li>• une information sur les activités et le calendrier de la Constituante et de ses organes</li> <li>• les documents publics</li> <li>• une synthèse des discussions des commissions thématiques</li> <li>• un forum par thème</li> <li>• des liens vers des sites parents.</li> </ul> </li> <li>• Le site offre la possibilité à toute personne ou organisme intéressé-e de s'inscrire sur une liste pour se voir signaler (par courrier électronique) l'arrivée de nouvelles informations sur la Constituante.</li> </ul>
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau coordonne l'information. Il est responsable de la gestion du site. Le secrétariat est mandaté pour aménager et gérer le site, sous la responsabilité du Bureau. Il peut faire appel à une aide extérieure.</li> <li>• Les commissions sont responsables de l'information qu'elles livrent quant au fond. Après chaque séance, elles rédigent une synthèse de leurs discussions et la mettent en ligne. Les synthèses représentent la diversité des opinions exprimées durant la séance.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres de l'assemblée.</li> <li>• Les internautes du canton et de l'extérieur.</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le site internet est aménagé puis mis à jour régulièrement durant tout le processus de révision constitutionnelle.</li> </ul>

## 7. Rencontres avec la population

### a) *Forums publics*

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer un contact direct avec la population et les milieux particulièrement concernés.</li> </ul>
-----------	---

Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informer la population et les milieux particulièrement concernés.</li> <li>• Recueillir les avis et propositions de la population et des milieux concernés.</li> <li>• Maintenir l'intérêt pour le projet.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durant la première année de travail, la Constituante organise si possible un forum public par district.</li> <li>• Chaque forum est consacré à un thème particulier (droits politiques pour les étrangers, structure territoriale, etc.).</li> <li>• La Constituante convie les représentants et représentantes des milieux particulièrement intéressés par la thématique retenue. Chaque forum est ouvert à la population dans son ensemble.</li> <li>• Les forums sont organisés de manière variée, afin de les rendre attractifs. Ainsi, des artistes pourraient être invités pour susciter le débat sur les thèmes de révision.</li> <li>• Les débats sont dirigés en principe par un animateur ou une animatrice extérieur-e à la Constituante.</li> <li>• Les résultats du forum (avis et propositions exprimés) sont transmis aux commissions concernées.</li> </ul>	<p>tution. Ils recueillent les avis et propositions exprimés.</p> <p>Organe(s) responsable(s)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres de l'assemblée s'impliquent auprès de leurs réseaux, pour parler des travaux de la Constituante.</li> <li>• Le Bureau incite les membres à s'impliquer d'une telle manière. Il fait savoir aux représentants et représentantes des milieux socio-économiques que des constituants ou constituantes sont disposés à s'exprimer lors d'une de leurs réunions sur le projet de nouvelle Constitution. Le secrétariat prépare des supports d'information, sous la responsabilité du Bureau.</li> </ul> <p>Public(s)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les représentants et représentantes des milieux socio-économiques.</li> </ul> <p>Calendrier</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De telles rencontres peuvent être encouragées tout au long du processus de révision.</li> </ul>
	<i>c) Rencontres avec les membres des autorités cantonales</i>	
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau, en collaboration avec les présidents et présidentes de commissions, planifie et coordonne les événements. Il garantit notamment que tous les districts accueillent un forum public et que différents thèmes soient abordés durant l'année. Le secrétariat prépare les supports de réunion (documents pour les orateurs ou oratrices et personnes présentes), sous la responsabilité du Bureau. Il collecte les avis et propositions émanant du forum. Il les transmet aux commissions concernées.</li> <li>• Les constituants et constituantes du district concerné organisent le forum qui s'y déroule, avec l'aide du secrétariat.</li> </ul>	<p>Objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer la présence de la Constituante sur la scène politique du canton.</li> <li>• Informer régulièrement les membres des autorités cantonales de l'avancement des travaux de la Constituante.</li> <li>• Se renseigner sur les projets en cours au sein de l'Etat.</li> <li>• Impliquer les politiques dans la réflexion.</li> <li>• Recueillir leurs avis et leurs propositions.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les milieux directement concernés par les thématiques retenues pour les forums.</li> <li>• L'ensemble de la population fribourgeoise.</li> </ul>	<p>Description</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau de la Constituante rencontre régulièrement une délégation du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.</li> <li>• Les membres des autorités cantonales peuvent participer et être entendus, sur leur requête ou à la demande de la Constituante, aux séances de plénum ou de commissions.</li> </ul> <p>Organe(s) responsable(s)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau assure les relations entre la Constituante et les autres autorités de l'Etat. Le secrétariat est chargé de la logistique des séances. Il prépare des supports d'information, sous la responsabilité du Bureau.</li> </ul> <p>Public(s)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres des autorités cantonales.</li> </ul> <p>Calendrier</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les rencontres entre les membres de la Constituante et ceux des autres autorités cantonales peuvent avoir lieu durant tout le processus de révision constitutionnelle.</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durant la première année de travail, la Constituante organise si possible un forum public par district. Le Bureau évaluera ensuite les effets de cette mesure et déterminera, en fonction de l'avancement des travaux, si l'expérience doit être reconduite l'année suivante.</li> </ul>	
	<i>b) Rencontres avec les milieux socio-économiques</i>	
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer un contact direct entre les membres de l'assemblée et les représentants et représentantes des milieux socio-économiques.</li> <li>• Assurer la présence de la Constituante sur la scène socio-économique du canton.</li> <li>• Informer les milieux socio-économiques.</li> <li>• Recueillir leurs avis et leurs propositions.</li> </ul>	<p>Objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informer régulièrement les autorités communales et fédérales de l'avancement des travaux.</li> <li>• Impliquer les politiques dans la réflexion.</li> <li>• Recueillir leurs avis et leurs propositions.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres de l'assemblée interviennent lors de réunions (par ex. assemblées générales) pour parler du projet de Consti-</li> </ul>	<p>Description</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres de l'assemblée s'impliquent auprès de leurs réseaux (par ex. Conseil communal, Conseil général, etc.) pour parler du projet de Constitution.</li> <li>• Le Bureau ou une délégation de la Constituante rencontre régulièrement les membres des autorités fédérales et des associations telles que l'association des</li> </ul>

	communes. Il ou elle recueille les avis et les propositions.
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres de l'assemblée.</li> <li>• Le Bureau incite les membres à s'impliquer auprès de leurs réseaux. Il fait savoir aux conseils communaux, associations de communes, etc., que des constituants et constituantes sont disposés à s'exprimer lors d'une de leurs réunions sur le projet de Constitution.</li> <li>• Le Bureau organise les rencontres avec les membres des autorités fédérales et les autres associations intéressées. Le secrétariat s'occupe de la logistique des séances ainsi que des supports d'information, sous la responsabilité du Bureau.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres des autorités communales.</li> <li>• Les membres des autorités fédérales.</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les rencontres entre membres de la Constituante et membres des autorités communales et fédérales peuvent avoir lieu durant tout le processus de révision constitutionnelle.</li> </ul>
<i>e) Rencontres avec les jeunes, les étrangers et les étrangères</i>	
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer un contact direct avec les jeunes, les étrangers et les étrangères.</li> <li>• Les impliquer dans les travaux de la Constituante.</li> <li>• Recueillir leurs avis et leurs propositions.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une délégation de la Constituante rencontre régulièrement le Conseil des Jeunes, d'autres groupes de jeunes, ainsi que les membres du Centre Suisses-Immigrés et d'autres communautés d'étrangers et d'étrangères.</li> <li>• Les commissions thématiques entendent les représentants et représentantes des jeunes et des étrangers (voir ci-dessous «Auditions», p. 32).</li> <li>• La Constituante se met à disposition des écoles et des centres de loisirs pour organiser des débats sur les thèmes de révision.</li> </ul>
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau organise les rencontres avec les jeunes, les étrangers et les étrangères. Il incite les membres de l'assemblée à y participer. Le secrétariat s'occupe de la logistique des séances ainsi que des supports d'information, sous la responsabilité du Bureau.</li> <li>• Les membres prennent part de manière active aux rencontres avec les jeunes, les étrangers et les étrangères.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les jeunes, les étrangers et les étrangères.</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les rencontres entre les membres de la Constituante et les jeunes, les étrangers et les étrangères peuvent avoir lieu durant tout le processus de révision constitutionnelle.</li> </ul>

## B. Pour la consultation

Plusieurs mesures décrites ci-dessus pour la communication relèvent également de la consultation. Il en va ainsi du bulletin d'information, du site internet, des forums pu-

blics, des rencontres avec les milieux socio-économiques, des rencontres avec les élu-e-s cantonaux, communaux et fédéraux, des rencontres avec les jeunes et les étrangers et étrangères. La présente partie du concept se limite aux aspects propres à la consultation.

### 1. Consultation de la population

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintenir l'intérêt pour la révision de la Constitution.</li> <li>• Associer la population aux travaux de la Constituante en donnant l'occasion à toute personne qui le désire de faire connaître ses avis ou propositions.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Constituante utilise tous les moyens de communication à sa disposition – notamment le site internet, le bulletin d'information et l'espace dans les médias – pour inciter la population du canton à s'exprimer.</li> <li>• Elle peut diffuser des questionnaires pour connaître l'avis de particuliers sur certains thèmes.</li> <li>• Le secrétariat remet au Bureau et aux présidents ou présidentes des commissions concernées les avis et propositions qui lui parviennent.</li> </ul>
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La population fribourgeoise dans son ensemble.</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La consultation de la population s'étend sur toute la durée du processus de révision de la Constitution.</li> </ul>

### 2. Concours de rédaction du préambule

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impliquer toutes les personnes qui le désirent dans la réflexion sur le fondement et les buts de la Constitution.</li> <li>• Elargir le champ des auteurs du préambule, expression de la détermination du peuple.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un concours ouvert à tous les habitants et habitantes du canton est lancé pour la rédaction du préambule de la Constitution.</li> <li>• Les meilleures propositions sont publiées et sont récompensées par un prix lié à la découverte du canton ou du pays.</li> <li>• La Constituante peut adopter un ou plusieurs textes proposés comme préambule(s).</li> </ul>
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau organise le concours.</li> <li>• Le Bureau ou la commission en charge des principes généraux établit une sélection des textes reçus à l'intention de la Constituante.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La population fribourgeoise dans son ensemble.</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lancement du concours: 1<sup>er</sup> septembre 2001.</li> <li>• Délai de réponse: 31 décembre 2001.</li> <li>• Décision de la Constituante: 1<sup>er</sup> semestre 2002.</li> </ul>

### 3. Auditions

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'informer et connaître l'avis des spécialistes d'un domaine et des représentants et représentantes de groupes d'intérêt.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les commissions thématiques organisent des auditions des milieux directement concernés par les thèmes qu'elles traitent.</li> <li>• Elles peuvent inviter des associations, groupes ou personnes ayant manifesté le désir d'être entendus.</li> <li>• Les auditions sont ouvertes aux médias.</li> </ul>
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les commissions thématiques.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les groupes et personnes actifs ou spécialisés dans un domaine touché par la révision de la Constitution.</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Courant 2001 et éventuellement premier semestre 2002.</li> </ul>

### 4. Procédure de consultation «officielle»

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Connaître l'avis de très nombreux milieux sur les thèses et propositions des commissions thématiques.</li> <li>• Augmenter les chances du projet de Constitution en l'adaptant aux remarques et avis exprimés.</li> </ul>
Description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le dossier de consultation est adressé aux publics-cible selon une liste établie à partir du tableau du chapitre III.</li> <li>• Une synthèse des réponses est établie avant le 3<sup>e</sup> examen des thèses et propositions par les commissions thématiques.</li> </ul>
Organe(s) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Bureau définit les modalités et le calendrier précis de la consultation.</li> <li>• Il adresse le dossier à ses destinataires et collecte les réponses, y compris par internet.</li> <li>• Il établit la synthèse des réponses.</li> </ul>
Public(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toutes les organisations mentionnées dans la liste détaillée des publics-cible.</li> </ul>
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juin 2002: adoption du dossier de consultation par la Constituante.</li> <li>• Juillet-novembre 2002: procédure de consultation.</li> <li>• Décembre 2002: synthèse des réponses.</li> </ul>

### C. Autres moyens de participation

- Les **enfants du canton** peuvent être associés à la réflexion de la Constituante en exprimant leurs attentes ou leurs rêves pour le futur. Plusieurs supports peuvent être utilisés à cet effet, tels que cours de dessin à l'école, passeport-vacances, parcours estivaux d'Hu-

bert Audriaz, etc. La Constituante peut prendre l'initiative d'organiser une participation des enfants ou répondre à des propositions d'enfants ou de personnes les représentant.

- En vue d'assurer un contact direct avec la population, la Constituante peut être **présente lors de manifestations** culturelles, sportives, etc., en informant la population sur la démarche et le travail de l'assemblée. A cet égard, le secrétariat s'occupe de la réalisation de matériel d'information (panneaux, affiches, etc.).

### VI. Contrôle

Le Bureau veille à la mise en œuvre du concept de consultation et de communication. Il signale aux organes responsables les lacunes ou écarts constatés. Il élabore annuellement un rapport sur la mise en œuvre du concept et le présente à la Constituante.

L'évaluation des mesures ou la survenance d'idées nouvelles peuvent en tout temps mener à des compléments ou à des modifications du concept.

Le Bureau peut réactiver le groupe de travail ad hoc chaque fois qu'il le juge nécessaire.

### VII. Budget

#### Frais généraux

1) Logo et ligne graphique:	fr. 2 500.–
2) Dossier-collection:	fr. 1 500.–
3) Site internet, nouvelle structure:	fr. 3 600.–
4) Matériel de présentation et d'information:	fr. 4 000.–
5) Concours préambule:	fr. 2 500.–
<b>Total frais généraux</b>	<b>fr. 14 100.–</b>

#### Frais annuels 2001

5) Bulletin d'information (4 éditions):	fr. 6 400.–
6) Journal de la Constituante (1 édition):	fr. 26 200.–
7) Forums publics:	fr. 17 500.–
<b>Total frais annuels</b>	<b>fr. 50 100.–</b>

Fribourg, le 31 janvier 2001

**Freiburgischer Verfassungsrat**  
**Vernehmlassungs- und**  
**Kommunikationskonzept**

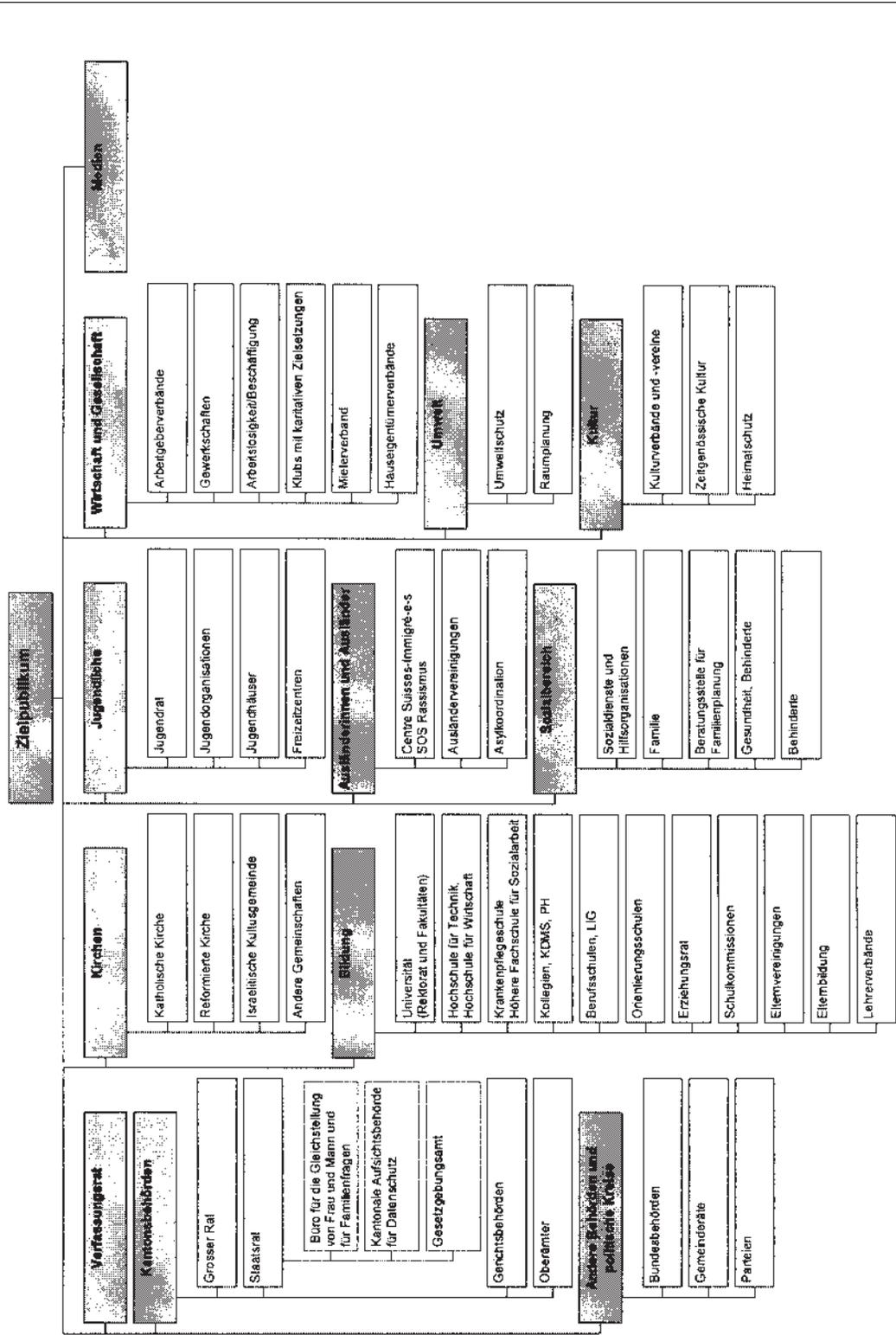
31. Januar 2001

**I. Gesetzesgrundlagen**

Die Geschäftsordnung des Verfassungsrats vom 4. Oktober 2000 enthält mehrere Bestimmungen über die Beziehungen des Verfassungsrats zur Bevölkerung. Die Einzelheiten werden auf der Grundlage der Bestimmungen der Geschäftsordnung im Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept geregelt.

	Intern	Nach aussen	
		Bevölkerung	Übrige Behörden
<b>Kommunikation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 12 Ziff. 7: Das Büro informiert den Verfassungsrat über seine Arbeiten.</li> <li>– Art. 18 Ziff. 4: Das Sekretariat gibt die erforderlichen Informationen ab.</li> <li>– Art. 20 und 21 Abs. 2: Das Sitzungsprotokoll und das Amtliche Tagblatt wird den Mitgliedern regelmässig zugestellt.</li> <li>– Art. 32 ff.: Die Präsidentenkonferenz leitet die Information weiter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 1, 71 Abs. 2 und Abs. 3: Grundsätze. Der Verfassungsrat informiert die Bevölkerung und bezieht sie in seine Arbeit ein.</li> <li>– Art. 12 Ziff. 8, 13 Ziff. 5, 31 Abs. 5, 18 Ziff. 6 und Ziff. 7: Verantwortliche Organe. Befugnisse des Büros, der Kommissionen und des Sekretariats.</li> <li>– Art. 44 und 21: Kommunikationsmittel. Öffentlichkeit der Sitzungen und Amtliches Tagblatt.</li> <li>– Art. 71 Abs. 4 und 12 Ziff. 8: Die Einzelheiten werden im Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept geregelt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 1: Grundsatz</li> <li>– Art. 67: Der Verfassungsrat und die übrigen Behörden des Staats informieren sich regelmässig über den Stand der Arbeiten.</li> <li>– Art. 68 f.: Die kantonalen Behörden können auf ihr Ersuchen oder auf Antrag des Verfassungsrats an den Plenums- und Kommissionssitzungen teilnehmen und angehört werden.</li> </ul>
<b>Vernehmlassung</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 71 Abs. 1: Grundsatz. Der Verfassungsrat bezieht die Bevölkerung in seine Arbeit ein.</li> <li>– Art. 71 Abs. 2, 12 Ziff. 6 und 30 Abs. 2: Die Vereinigungen, Organisationen und interessierten Personen können dem Verfassungsrat Vorschläge unterbreiten.</li> <li>– Art. 23 Abs. 2: Die Kommissionen stützen sich bei ihrer Arbeit auf die Vorschläge der Bevölkerung.</li> <li>– Art. 30 Abs. 1: Die Kommissionen können Personen, Gruppen oder Vereinigungen einladen, die den Wunsch nach Anhörung geäussert haben.</li> <li>– Art. 71 Abs. 4 und 12 Ziff. 8: Die Einzelheiten werden im Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept geregelt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 68 f.: Die kantonalen Behörden können auf ihr Ersuchen oder auf Antrag des Verfassungsrats an den Plenums- und Kommissionssitzungen teilnehmen und angehört werden.</li> </ul>

### III. Zielpublikum



## II. Ziele

### A. Kommunikation

#### Kommunikationsziele

- Nach aussen
- Die Bevölkerung informieren und ihr Interesse für die Verfassungsrevision wecken: Vorgehen und Inhalt.
  - Den Informations- und Gedankenaustausch fördern.
  - Dafür sorgen, dass alle Kreise einbezogen werden.
- Intern
- Den Informationsfluss innerhalb des Verfassungsrats gewährleisten.

### B. Vernehmlassung

#### Vernehmlassungsziele

- Die Bevölkerung an der Verfassungsrevision beteiligen.
- Die Meinungen der Bevölkerung und der interessierten Kreise zur Totalrevision und insbesondere zu den neuen oder innerhalb des Verfassungsrats umstrittenen Punkten einholen.

## IV. Verantwortliche Organe

### Für die Information und die Vernehmlassung zuständige Organe

- Intern
- Das *Büro* informiert den Verfassungsrat über seine Arbeit. Das *Sekretariat* wirkt bei der Umsetzung der vom Verfassungsrat beschlossenen Kommunikationsmittel mit, unter der Verantwortung des Büros. Es gibt den Mitgliedern die für ihr Amt erforderlichen Dokumente und Informationen ab.
  - Die Mitglieder der *Präsidentenkonferenz* sind verpflichtet, sich gegenseitig über den Stand der Arbeiten des Büros und der Kommissionen zu informieren. Die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten leiten die Informationen, welche die Kommissionsmitglieder direkt betreffen, an diese weiter.
- Nach aussen
- Das *Büro* gewährleistet die Kommunikation nach aussen, insbesondere mit der Bevölkerung. Die *Präsidentin oder der Präsident* vertritt grundsätzlich den Verfassungsrat nach aussen. Sie oder er nimmt an Anlässen teil, an denen die übrigen Behörden des Staats vertreten sind. Das *Sekretariat* wirkt bei der Umsetzung der vom Verfassungsrat beschlossenen Kommunikationspolitik mit, unter Verantwortung des Büros.
  - Die *Sachbereichskommissionen* sind befugt, die Bevölkerung über ihre Arbeit zu informieren.
  - Die *Mitglieder des Verfassungsrats* setzen sich in ihrem Umfeld und in ihrer Region für Kontakte mit der Bevölkerung und die Weiterleitung der Information ein.
  - Konkretes Vorgehen während der Arbeit in den Sachbereichskommissionen:
    - Das *Büro* informiert über das Vorgehen des Verfassungsrats (Organisation, Ar-

beitsweise, Planung). Es koordiniert die Kommunikation (Häufigkeit und Staffe- lung der Informationen). Es sorgt dafür, dass die Kommissionen dieselben Kom- munikationsvorschriften befolgen.

- Die *Kommissionen* informieren über ihre Arbeit. Sie sind verantwortlich für den In- halt der Information zuhanden der Bevöl- kerung. Sie befolgen dieselben Kommuni- kationsregeln. Sie bestimmen die Form ihrer Kommunikation und können einen oder mehrere Sprecher bezeichnen, welche die Anfragen der Medien beantworten.

## V. Massnahmenplan

Die Totalrevision der Verfassung ist naturgemäss ein dy- namischer Prozess. Der nachstehende Massnahmenplan wird daher entsprechend dem Fortgang der Arbeiten an- gepasst werden müssen. Die Evaluation der Massnahmen oder neue Ideen können jederzeit zu Ergänzungen oder Änderungen des Konzepts führen.

### A. Kommunikation

#### 1. Logo

- Ziele
- Dem Projekt Verfassungsrevision eine Identität geben.
  - Den Verfassungsrat als eigenständige Behörde sichtbar machen.
- Beschreibung
- Der Verfassungsrat gibt sich ein Logo, das auf allen seinen Dokumenten verwen- det wird. Das Logo ist mit einem französi- schen und deutschen Text versehen.
- Verantwortliche(s) Organ(e)
- Im Auftrag des Büros beauftragt das Se- kretariat eine Schule für Grafik, mehrere Logos vorzuschlagen.
  - Das Büro wählt das definitive Logo.
- Zielpublikum
- Mitglieder des Verfassungsrats.
  - Bevölkerung des Kantons Freiburg.
- Zeitplan
- Das Logo wird während der ganzen Ver- fassungsrevision verwendet.

#### 2. Informations- und Dokumentationszentrale

- Ziele
- Intern:
    - es allen Verfassungsratsmitgliedern er- möglichen, Informationsmaterial zu den Arbeiten des Verfassungsrats zu er- halten.
    - den Mitgliedern ihre Aufgabe erleich- tern, indem ihnen die für ihr Amt erfor- derlichen Informationen und Dokumente abgegeben werden.
  - Nach aussen:
    - den Zugang zu den Informationen und Dokumenten des Verfassungsrats erleich- tern. Die Einsichtnahme in diese Doku- mente fördern.
    - es allen interessierten Personen oder Or- ganisationen ermöglichen, Informations- material zu den Arbeiten des Verfas- sungsrats zu erhalten.
- Beschreibung
- Das Sekretariat des Verfassungsrats hat die Funktion der Informationszentrale.

- Es gibt den Mitgliedern die für ihr Amt erforderlichen Unterlagen und Informationen ab (Protokolle, Tagblatt der Sitzungen, Dokumentation zu einem bestimmten Thema usw.).
- Es gibt allen interessierten Personen und Organisationen die Möglichkeit, die öffentlichen Dokumente des Verfassungsrats einzusehen. Die schriftlichen Dokumente (Tagblatt, Informationsbulletin usw.) sind so gestaltet, dass sie in einem Ordner abgelegt werden können. Der Ordner kann auf dem Sekretariat und in den Bibliotheken des Kantons eingesehen werden (Sammelordner).
- Das Sekretariat informiert alle interessierten Personen und Organisationen zudem über Themen, die mit der Verfassungsrevision in Zusammenhang stehen.
- Es stellt allen Mitgliedern, interessierten Personen oder Organisationen Informationsmaterial zu den Arbeiten des Verfassungsrats zur Verfügung (Plakate, Folien usw.).

Verantwortliche(s) • Das Sekretariat, unter Verantwortung des Organ(e) Büros.

Zielpublikum • Mitglieder des Verfassungsrats.  
• Bevölkerung des Kantons Freiburg.

Zeitplan • Das Sekretariat übernimmt während der ganzen Verfassungsrevision die Funktion der Informations- und Dokumentationszentrale.

### 3. Pressekonferenzen

Ziele • Die Bevölkerung über die Medien über das Vorgehen des Verfassungsrats und die Ergebnisse seiner Arbeit informieren.

Beschreibung • Der Verfassungsrat organisiert Pressekonferenzen. Er kann auch mit Pressemitteilungen informieren.

Verantwortliche(s) • Das Büro plant und organisiert die Organ(e) Pressekonferenzen unter Mithilfe des Sekretariats. Es sorgt für die Staffelung der Information und koordiniert die Stellungnahmen der Sachbereichskommissionen. Es informiert die Medien über die Arbeitsplanung und die Arbeitsweise des Verfassungsrats.  
• Während der Arbeit in den Sachbereichskommissionen informieren diese die Medien unter Angabe der Mehrheits- und Minderheitsmeinungen über die Ergebnisse ihrer Arbeit. Sie sorgen dafür, dass in beiden Amtssprachen des Kantons informiert wird.

Zielpublikum • Die im Kanton Freiburg tätigen Medien.  
• Indirekt die gesamte Bevölkerung (Kanton Freiburg, andere Kantone).

Zeitplan • Der Verfassungsrat plant seine Pressekonferenzen je nach Stand der Arbeiten und im ersten Jahr insbesondere im Hinblick auf die Zwischenentscheide der Sachbereichskommissionen.

- Er prüft jeden Monat, ob über die Ergebnisse seiner Arbeit informiert werden muss.

### 4. Präsenz in den Medien

Ziele • Den Dialog zwischen den Mitgliedern des Verfassungsrats und der Bevölkerung herstellen.  
• Die Leserinnen und Leser und die Hörerinnen und Hörer zur Mitwirkung motivieren.  
• Die Medien in die Verfassungsrevision einbeziehen.  
• Das Interesse an der Verfassungsrevision aufrechter halten.

Beschreibung • Die lokalen und kantonalen Zeitungen halten dem Verfassungsrat regelmässig einen Platz in der Zeitung frei. Radio Freiburg reserviert regelmässig Sendezeit für den Verfassungsrat.  
• Die Mitglieder des Verfassungsrats und die Bürgerinnen und Bürger verfassen Beiträge für die Zeitungen oder äussern sich im Radio.  
• Die Einzelheiten werden mit den betroffenen Medien festgelegt (Häufigkeit, Form, behandelte Themen usw.).

Verantwortliche(s) • Das Büro ist beauftragt, diese Kommunikati- Organ(e) onsmassnahme in Absprache mit den betroffenen Medien umzusetzen. Es fordert die Mitglieder des Verfassungsrats regelmässig auf, sich über die Medien einzubringen.  
• Mitglieder des Verfassungsrats.

Zielpublikum • Bevölkerung des Kantons Freiburg.

Zeitplan • Die vorerwähnten Kommunikationsmittel können während der ganzen Verfassungsrevision in Anspruch genommen werden.

### 5. Schriftliche Kommunikation

#### a) Informationsbulletin

Ziele • Intern:  
• die regelmässige Information der Mitglieder gewährleisten, damit diese den Überblick über die Arbeiten behalten.  
• den Mitgliedern ermöglichen, die Information in ihrem Umfeld weiterzugeben.  
• Nach aussen: regelmässige Information der übrigen Behörden, der Medien sowie aller interessierten Personen und Organisationen über die Arbeit des Verfassungsrats.

Beschreibung • Der Verfassungsrat gibt regelmässig ein Informationsbulletin in beiden Amtssprachen des Kantons heraus.  
• Das Bulletin informiert z.B. über:  
• das Vorgehen und die Arbeitsweise des Verfassungsrats  
• die Arbeit und die Beschlüsse der Organe des Verfassungsrats (Büro, Kommissionen usw.)  
• die geplanten Sitzungen der Fraktionen und der themenbezogenen Arbeitsgruppen

- den Zeitplan der Sitzungen
  - die geplanten öffentlichen Veranstaltungen
  - aktuelle Themen aus der Verfassungs- und Gesetzgebung (Kanton Freiburg, andere Kantone, Bund, andere Länder).
- Verantwortliche(s) • Das Büro koordiniert die Information. Das Präsidium ist für die Redaktion zuständig. Es sorgt dafür, dass alle Kommissionen und ein Grossteil der Mitglieder Beiträge für das Bulletin schreiben. Das Sekretariat ist unter der Verantwortung des Büros mit der Gestaltung und Realisierung des Informationsbulletins beauftragt. Es kann externe Unterstützung beziehen.
- Organ(e) • Die Kommissionen sind für den Inhalt der von ihnen verfassten Beiträge verantwortlich.
- Zielpublikum • Mitglieder des Verfassungsrats.
- Mitglieder der übrigen Behörden von Kanton, Gemeinden und Bund, Medien und alle interessierten Personen und Organisationen.
- Zeitplan • Das Informationsbulletin erscheint regelmässig während der ganzen Verfassungsrevision (grundsätzlich viermal pro Jahr).

#### b) Mitteilungen des Verfassungsrats (an alle Haushalte)

- Ziele
- Ein bürgerfreundliches Informationsmedium für die gesamte Bevölkerung des Kantons Freiburg schaffen.
  - Das Interesse der Bevölkerung an der Verfassungsrevision wecken.
  - Die Mitwirkung der Bevölkerung fördern.
- Beschreibung
- Im ersten Jahr der Arbeiten gibt der Verfassungsrat die «Mitteilungen des Verfassungsrats» heraus, die in beiden Amtssprachen an alle Haushalte verschickt werden.
  - Die Mitteilungen informieren z.B. über:
    - das Vorgehen und die Arbeitsweise des Verfassungsrats
    - die Arbeit und die Beschlüsse des Verfassungsrats und seiner Organe
    - die geplanten Sitzungen der Fraktionen und der themenbezogenen Arbeitsgruppen
    - den Zeitplan der Sitzungen
    - die geplanten öffentlichen Veranstaltungen
    - aktuelle Themen aus der Verfassungs- und Gesetzgebung (Kanton Freiburg, andere Kantone, Bund, andere Länder)
  - Die Mitteilungen umfassen Leitartikel zu den verschiedenen Themen der Verfassungsrevision.
  - Sie fordern die Bevölkerung zur Stellungnahme zu den einzelnen Themen auf.

- Verantwortliche(s) • Das Büro koordiniert die Information. Das Präsidium ist für die Redaktion zuständig. Es sorgt dafür, dass alle Kommissionen und ein Grossteil der Mitglieder Beiträge verfassen. Das Sekretariat gestaltet und realisiert die Mitteilungen unter der
- Organ(e)

Verantwortung des Büros. Es kann externe Unterstützung beziehen.

- Die Kommissionen sind für den Inhalt der von ihnen verfassten Beiträge verantwortlich.

Zielpublikum • Bevölkerung des Kantons Freiburg.

Zeitplan

- Die Mitteilungen erscheinen einmal im ersten Jahr (1. Halbjahr 2001).
- Das Büro entscheidet im nächsten Jahr, ob weitere Mitteilungen herausgegeben werden.

## 6. Website

Ziele

- Eine für den internen Gebrauch nützliche Site für die Mitglieder des Verfassungsrats schaffen.
- Nach aussen die regelmässige Information der Surferinnen und Surfer innerhalb und ausserhalb des Kantons sicherstellen.
- Den Informations- und Gedankenaustausch ermöglichen und fördern.

Beschreibung

- Die Website des Verfassungsrats wird als Hosted Site auf der Site des Staats Freiburg eingerichtet. Sie wird in den zwei Amtssprachen des Kantons ausgearbeitet.
- Die Site muss sich für den internen und externen Gebrauch eignen. Es handelt sich um eine interaktive Site.

• Sie umfasst insbesondere:

- Informationen über die Tätigkeit und den Zeitplan des Verfassungsrats und seiner Organe
- die öffentlichen Dokumente
- eine Zusammenfassung der Diskussionen in den Sachbereichskommissionen
- ein Forum für die einzelnen Themen
- Links zu verwandten Sites.

• Interessierte Personen oder Organisationen können sich auf der Site in eine Liste eintragen, damit sie benachrichtigt werden (per E-Mail), wenn neue Informationen über den Verfassungsrat erhältlich sind.

Verantwortliche(s) • Das Büro koordiniert die Information. Es ist für die Betreuung der Site verantwortlich. Das Sekretariat schafft und betreut die Site unter der Verantwortung des Büros. Es kann externe Unterstützung beziehen.

Organ(e) • Die Kommissionen sind für den Inhalt der von ihnen verfassten Beiträge verantwortlich. Nach jeder Sitzung fassen sie ihre Diskussionen zusammen und machen sie online zugänglich. Die Zusammenfassungen geben die verschiedenen Meinungen innerhalb der Kommission wieder.

Zielpublikum • Mitglieder des Verfassungsrats.

- Surferinnen und Surfer innerhalb und ausserhalb des Kantons.

Zeitplan

- Die Website wird während der ganzen Verfassungsrevision aktualisiert.

## 7. Direkter Kontakt mit der Bevölkerung

### a) Forumsdiskussionen

Ziele

- Den direkten Kontakt mit der Bevölkerung und den besonders betroffenen Kreisen gewährleisten.

- Die Bevölkerung und die besonders betroffenen Kreise informieren.
  - die Meinungen und Vorschläge der Bevölkerung und der interessierten Kreise entgegennehmen.
  - Das Interesse an der Verfassungsrevision aufrecht erhalten.
- Beschreibung** • Während des ersten Jahres seiner Tätigkeit organisiert der Verfassungsrat wenn möglich eine Forumsdiskussion pro Bezirk.
- Jede Diskussion ist einem bestimmten Thema gewidmet (Ausländerstimmrecht, territoriale Gliederung usw.).
  - Der Verfassungsrat lädt die Vertreterinnen und Vertreter der von einem Thema besonders betroffenen Kreise ein. Jede Diskussion steht der gesamten Bevölkerung offen.
  - Die Diskussionen werden aus Gründen der Attraktivität abwechslungsreich gestaltet. Man könnte z.B. Künstlerinnen und Künstler einladen, welche die Debatte über die einzelnen Themen der Verfassungsrevision lancieren.
  - Die Gesprächsleitung übernimmt grundsätzlich eine Person ausserhalb des Verfassungsrats.
  - Die Ergebnisse der Forumsdiskussionen (Meinungen und Vorschläge) werden an die entsprechenden Kommissionen weitergeleitet.
- Verantwortliche(s) Organ(e)** • Das Büro plant und koordiniert die Veranstaltungen in Zusammenarbeit mit den Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten. Es wacht insbesondere darüber, dass alle Bezirke eine Forumsdiskussion durchführen und dass während des Jahres verschiedene Themen behandelt werden. Das Sekretariat bereitet unter der Verantwortung des Büros die Unterlagen vor (Dokumentation für Redner und Teilnehmer). Es sammelt die an der Diskussion geäusserten Meinungen und Vorschläge und leitet sie an die entsprechenden Kommissionen weiter.
- Die Forumsdiskussionen werden von den Verfassungsrätinnen und -räten des entsprechenden Bezirks, unter Mithilfe des Sekretariats, organisiert.
- Zielpublikum** • Die von den behandelten Themen direkt betroffenen Kreise.
- Bevölkerung des Kantons Freiburg.
- Zeitplan** • Der Verfassungsrat organisiert im ersten Jahr wenn möglich eine Forumsdiskussion pro Bezirk. Das Büro evaluiert ihren Nutzen und entscheidet je nach Stand der Arbeiten, ob weitere Forumsdiskussionen durchgeführt werden.
- b) Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft*
- Ziele** • Den direkten Kontakt zwischen Verfassungsratsmitgliedern und Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft gewährleisten.
- Die Präsenz des Verfassungsrats in der Wirtschaft und Gesellschaft gewährleisten.
  - Die Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft und Gesellschaft informieren.
  - Ihre Meinungen und Vorschläge einholen.
- Beschreibung** • Die Verfassungsratsmitglieder sprechen an Versammlungen (z.B. Generalversammlungen) über die Verfassungsrevision. Sie sammeln die geäusserten Meinungen und Vorschläge.
- Verantwortliche(s) Organ(e)** • Die Verfassungsratsmitglieder sprechen in ihrem Umfeld über die Arbeiten des Verfassungsrats.
- Das Büro fordert die Mitglieder auf, Referate zu halten. Es teilt den Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft mit, dass die Verfassungsratsmitglieder für Referate über die neue Verfassung an Versammlungen zur Verfügung stehen. Das Sekretariat bereitet unter der Verantwortung des Büros das Informationsmaterial vor.
- Zielpublikum** • Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft und Gesellschaft.
- Zeitplan** • Kontakte dieser Art können während der ganzen Verfassungsrevision stattfinden.
- c) Treffen mit den Mitgliedern der Kantonsbehörden*
- Ziele** • Die Präsenz des Verfassungsrats auf der politischen Bühne des Kantons gewährleisten.
- Die Mitglieder der Kantonsbehörden regelmässig über den Stand der Arbeiten des Verfassungsrats informieren.
  - Sich über die laufenden Projekte des Staats informieren.
  - Die verschiedenen politischen Strömungen in den Reflexionsprozess einbeziehen.
  - Die Meinungen und Vorschläge der Mitglieder der Kantonsbehörden einholen.
- Beschreibung** • Das Büro des Verfassungsrats trifft sich regelmässig mit einer Delegation des Grossen Rats und des Staatsrats.
- Die Mitglieder der Kantonsbehörden können auf eigenen Wunsch oder auf Ersuchen des Verfassungsrats an den Plenar- oder Kommissionssitzungen teilnehmen und angehört werden.
- Verantwortliche(s) Organ(e)** • Das Büro gewährleistet die Beziehungen zwischen dem Verfassungsrat und den übrigen staatlichen Behörden. Das Sekretariat ist mit der Logistik der Sitzungen beauftragt. Es bereitet unter der Verantwortung des Büros das Informationsmaterial vor.
- Zielpublikum** • Mitglieder der Kantonsbehörden.
- Zeitplan** • Die Treffen zwischen den Mitgliedern des Verfassungsrats und der anderen Kantonsbehörden können während der ganzen Verfassungsrevision stattfinden.

*d) Treffen mit den Mitgliedern der Gemeinde- und Bundesbehörden*

- Ziele**
- Die Gemeinde- und Bundesbehörden regelmässig über den Stand der Arbeiten informieren.
  - Die verschiedenen politischen Strömungen in den Reflexionsprozess einbeziehen.
  - Die Meinungen und Vorschläge der Mitglieder der Gemeinde- und Bundesbehörden einholen.
- Beschreibung**
- Die Mitglieder des Verfassungsrats sprechen in ihrem Umfeld (z.B. Gemeinderat, Gemeindeverband) über die Verfassungsrevision.
  - Das Büro oder eine Delegation des Verfassungsrats trifft sich regelmässig mit den Mitgliedern der eidgenössischen Räte und der Vereinigungen, z.B. des Gemeindeverbandes. Es bzw. sie holt ihre Meinungen und Vorschläge ein.

- Verantwortliche(s) Organ(e)**
- Mitglieder des Verfassungsrats.
  - Das Büro fordert die Mitglieder auf, in ihrem Umfeld über die Verfassungsrevision zu sprechen. Es teilt den Gemeinderäten, Gemeindeverbänden usw. mit, dass die Mitglieder des Verfassungsrats zur Verfügung stehen, um an einer Sitzung ein Referat über die Verfassungsrevision zu halten.
  - Das Büro organisiert die Treffen mit den Mitgliedern der Bundesbehörden und der übrigen interessierten Vereinigungen. Das Sekretariat kümmert sich um die Logistik der Sitzungen und das Informationsmaterial, unter der Verantwortung des Büros.

- Zielpublikum**
- Mitglieder der Gemeindebehörden.
  - Mitglieder der Bundesbehörden.
- Zeitplan**
- Die Treffen zwischen Mitgliedern des Verfassungsrats und Mitgliedern der Gemeinde- und Bundesbehörden können während der ganzen Verfassungsrevision stattfinden.

*e) Treffen mit Jugendlichen sowie Ausländerinnen und Ausländern*

- Ziele**
- Den direkten Kontakt mit den Jugendlichen und der ausländischen Bevölkerung gewährleisten.
  - Sie in die Arbeit des Verfassungsrats einbeziehen.
  - Ihre Meinungen und Vorschläge einholen.
- Beschreibung**
- Eine Delegation des Verfassungsrats trifft sich regelmässig mit dem Jugendrat und anderen Jugendvereinigungen sowie mit Mitgliedern des Centre Suisses-Immigrés und anderen Ausländervereinigungen.
  - Die Sachbereichskommissionen hören die Vertreterinnen und Vertreter der Jugendlichen und der Ausländerinnen und Ausländer an (vgl. weiter unten «Anhörungen»).
  - Der Verfassungsrat stellt sich den Schulen und Freizeitzentren zur Verfügung, um Diskussionen zu Themen der Revision zu organisieren.

- Verantwortliche(s) Organ(e)**
- Das Büro organisiert die Treffen mit den Jugendlichen und den Ausländerinnen und Ausländern. Es fordert die Mitglieder des Verfassungsrats auf, daran teilzunehmen. Das Sekretariat kümmert sich um die Logistik der Treffen und das Informationsmaterial, unter der Verantwortung des Büros.
  - Die Mitglieder beteiligen sich aktiv an den Treffen mit den Jugendlichen und den Ausländerinnen und Ausländern.

- Zielpublikum**
- Jugendliche sowie Ausländerinnen und Ausländer.

- Zeitplan**
- Die Treffen zwischen den Mitgliedern des Verfassungsrats und den Jugendlichen sowie den Ausländerinnen und Ausländern können während der ganzen Verfassungsrevision stattfinden.

## B. Vernehmlassung

Mehrere der im Kapitel Kommunikation beschriebenen Massnahmen betreffen auch die Vernehmlassung, so das Informationsbulletin, die Website, die Forumsdiskussionen sowie die Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft, mit den Volksvertreterinnen und -vertretern auf Kantons-, Gemeinde- und Bundesebene sowie den Jugendlichen und den Ausländerinnen und Ausländern. Dieser Teil des Konzepts beschränkt sich daher auf die Aspekte, die nur die Vernehmlassung betreffen.

### 1. Vernehmlassung bei der Bevölkerung

- Ziele**
- Das Interesse an der Verfassungsrevision aufrecht erhalten.
  - Die Bevölkerung in die Arbeit des Verfassungsrats einbeziehen, indem den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Meinungen und Vorschläge einzubringen.

- Beschreibung**
- Der Verfassungsrat nutzt alle Kommunikationsmittel, die ihm zur Verfügung stehen – insbesondere die Website, das Informationsbulletin und den Platz in den Medien –, um die Bevölkerung des Kantons zur Mitwirkung aufzufordern.
  - Er kann Fragebogen verteilen, um die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger zu bestimmten Themen in Erfahrung zu bringen.
  - Das Sekretariat übermittelt die bei ihm eingegangenen Stellungnahmen und Vorschläge dem Büro und den betroffenen Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten.

- Verantwortliche(s) Organ(e)**
- Büro.

- Zielpublikum**
- Bevölkerung des Kantons Freiburg.

- Zeitplan**
- Die Vernehmlassung bei der Bevölkerung erfolgt während der ganzen Verfassungsrevision.

### 2. Wettbewerb für die Formulierung der Präambel

- Ziele**
- Alle Personen, die dies wünschen, in den Reflexionsprozess zu den Grundlagen und Zielen der Verfassung einbeziehen.

- Den Kreis der Verfasserinnen und Verfasser der Präambel erweitern, in der der Wille des Volks zum Ausdruck kommt.
- Beschreibung** • Für die Formulierung der Präambel wird ein Wettbewerb ausgeschrieben, an dem alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons teilnehmen können.  
• Die besten Vorschläge werden veröffentlicht und mit einem Preis ausgezeichnet, der eine «Entdeckungsreise» im Kanton oder in der Schweiz umfasst.  
• Der Verfassungsrat kann einen oder mehrere der vorgeschlagenen Texte als Präambel(n) annehmen.
- Verantwortliche(s) Organ(e)** • Das Büro organisiert den Wettbewerb.  
• Das Büro oder die Kommission, welche die Grundsätze behandelt, trifft zuhanden des Verfassungsrats eine Auswahl unter den eingegangenen Texten.
- Zielpublikum** • Bevölkerung des Kantons Freiburg.
- Zeitplan** • Beginn des Wettbewerbs: 1. September 2001.  
• Antwortfrist: 31. Dezember 2001.  
• Entscheid des Verfassungsrats: 1. Halbjahr 2002.

### 3. Anhörungen

- Ziele** • Sich informieren und die Meinungen der Experten sowie der Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen in Erfahrung bringen.
- Beschreibung** • Die Sachbereichskommissionen hören die Kreise an, die von den behandelten Themen direkt betroffen sind.  
• Sie können Vereinigungen, Gruppierungen oder Personen einladen, die den Wunsch geäußert haben, angehört zu werden.  
• Die Anhörungen stehen den Medien offen.
- Verantwortliche(s) Organ(e)** • Sachbereichskommissionen.
- Zielpublikum** • Gruppierungen und Personen, die in einem Bereich, der von der Verfassungsrevision betroffen ist, aktiv oder darauf spezialisiert sind.
- Zeitplan** • 2001, eventuell 1. Halbjahr 2002.

### 4. «Offizielle» Vernehmlassung

- Ziele** • Die Meinungen breiter Kreise zu den Thesen und Vorschlägen der Sachbereichskommissionen in Erfahrung bringen.  
• Die Chancen einer Annahme des Verfassungsentwurfs erhöhen, indem die eingegangenen Bemerkungen und Meinungen berücksichtigt werden.
- Beschreibung** • Das Vernehmlassungsdossier wird gemäss einer anhand der Tabelle in Kapitel III erstellten Liste dem Zielpublikum unterbreitet.

- Die Antworten werden vor der 3. Prüfung der Thesen und Vorschläge durch die Sachbereichskommissionen ausgewertet.

- Verantwortliche(s) Organ(e)** • Das Büro legt die Einzelheiten und den genauen Zeitplan der Vernehmlassung fest.  
• Es verschickt das Dossier an die Empfänger und nimmt die Stellungnahmen entgegen, auch via Internet.  
• Es wertet die Stellungnahmen aus.
- Zielpublikum** • Alle Institutionen, die in der detaillierten Liste des Zielpublikums aufgeführt sind.
- Zeitplan** • Juni 2002: Verabschiedung des Vernehmlassungsdossiers durch den Verfassungsrat.  
• Juli-November 2002: Vernehmlassung.  
• Dezember 2002: Auswertung der Stellungnahmen.

### C. Andere Mitwirkungsmöglichkeiten

- Die **Kinder des Kantons** können am Reflexionsprozess des Verfassungsrats teilnehmen, indem sie ihre Erwartungen oder Träume für die Zukunft zum Ausdruck bringen. Dies ist bei verschiedenen Gelegenheiten möglich: Zeichenunterricht in der Schule, Ferienpass, Postenläufe von Hubert Audriaz im Sommer usw. Der Verfassungsrat kann die Mitwirkung der Kinder organisieren oder auf die Vorschläge von Kindern oder deren Vertreterinnen und Vertretern antworten.
- Um den direkten Kontakt mit der Bevölkerung zu gewährleisten, kann der Verfassungsrat an kulturellen Veranstaltungen, Sportanlässen usw. **teilnehmen** und die Bevölkerung über das Vorgehen und die Arbeit des Verfassungsrats informieren. Das Sekretariat sorgt für das Informationsmaterial (Plakate usw.).

### VI. Überprüfung

Das Büro sorgt für die Umsetzung des Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzepts. Es informiert die verantwortlichen Organe über Mängel oder Abweichungen. Es erstellt jedes Jahr einen Bericht über die Umsetzung des Konzepts und unterbreitet ihn dem Verfassungsrat.

Die Evaluation der Massnahmen oder neue Ideen können jederzeit zu Ergänzungen oder Änderungen des Konzepts führen.

Das Büro kann die Ad-hoc-Arbeitsgruppe einberufen, wenn es dies für notwendig erachtet.

### VII. Budget

#### Allgemeine Kosten

- |                                |                     |
|--------------------------------|---------------------|
| 1) Logo und Schriftzug:        | Fr. 2'500.-         |
| 2) Sammelordner:               | Fr. 1'500.-         |
| 3) Website, neue Struktur:     | Fr. 3'600.-         |
| 4) Informationsmaterial:       | Fr. 4'000.-         |
| 5) Wettbewerb Präambel:        | Fr. 2'500.-         |
| <b>Total allgemeine Kosten</b> | <b>Fr. 14'100.-</b> |

**Kosten für 2001**

5) Informationsbulletin (4 Ausgaben):	Fr. 6'400.-
6) Mitteilungen des Verfassungsrats (1 Ausgabe):	Fr. 26'200.-
7) Forumsdiskussionen:	<u>Fr. 17'500.-</u>
<b>Total Kosten für 2001</b>	<b>Fr. 50'100.-</b>

Freiburg, den 31. Januar 2001

---

## Rapport du Bureau relatif au projet de concept de consultation et de communication soumis à la Constituante

### Introduction

#### 1. Généralités

Toute Constituante cantonale se doit, au début de ses travaux, de prévoir la manière dont elle entend associer la population au processus de révision constitutionnelle. En effet, une charte fondamentale représente une nouvelle base juridique et sociale, qui doit exprimer les valeurs fondamentales de l'Etat de droit, ainsi que répondre aux besoins sociaux et politiques futurs du canton. Or il s'avère nécessaire, pour dégager ces valeurs communes (au-delà des différences politiques, sociales et culturelles), **d'informer et de consulter l'ensemble de la population dès le début des travaux**. En outre, cette démarche articule deux fonctions. Elle devrait d'abord permettre à la population de participer au processus de révision et de mieux comprendre (voire accepter) les solutions nouvelles qui lui sont soumises. Ensuite, elle devrait permettre à la Constituante d'évaluer si une majorité peut être dégagée en faveur de telle ou telle proposition.

Dans le canton de Fribourg, le processus de révision de la constitution s'inscrit dans cette démarche d'ouverture (voir par exemple les cahiers d'idées élaborés par le Comité de pilotage, ainsi que les réponses et les réactions y relatives). Ainsi, la Constituante a ancré dans son règlement de fonctionnement sa **volonté de communiquer**, tant à l'interne qu'à l'externe, et plus particulièrement **d'associer la population aux travaux** (voir ci-après bases légales). Afin d'atteindre ces objectifs, elle a notamment prévu d'adopter un **concept de consultation et de communication**, qui contienne les bases de sa politique en la matière: objectifs, bases légales, publics cible, moyens à mettre en œuvre, etc.

Le présent rapport vise à **expliquer la démarche** suivie par la Constituante pour élaborer ce concept et à **commenter le projet** présenté au Bureau par le groupe de travail chargé de sa rédaction.

#### 2. Procédure adoptée pour élaborer le projet de concept/groupe de travail «consultation et communication»

Selon l'article 12 ch. 8 du règlement de la Constituante, le **Bureau** assure la communication avec l'extérieur et, plus particulièrement, l'information de la population; il établit à cette fin un concept général de consultation et de communication et le soumet à la Constituante.

Fort de ce mandat, le Bureau a institué un **groupe de travail** chargé d'élaborer à son intention un projet de concept de consultation et de communication.

Le groupe de travail était composé de Mesdames et Messieurs: Rose-Marie DUCROT, présidente de la Constituante, Katharina HÜRLIMANN, première vice-présidente, Christian LEVRAT, deuxième vice-président, Sophie BUGNON, Joseph BINZ, Moritz BOSCHUNG, Yvonne GENDRE, Jean-Bernard REPOND, Kurt SAGER, Dominique VIRDIS YERLY, Philippe WANDELER et Andréa WASSMER.

Les séances ont été présidées par M<sup>me</sup> Yvonne GENDRE. Le secrétariat a été assuré par M<sup>me</sup> Christelle LUISIER, juriste auprès de la Direction de l'intérieur et de l'agriculture. M. Antoine GEINOZ, secrétaire général de l'assemblée, a participé aux trois dernières séances du groupe de travail.

Le groupe de travail s'est réuni cinq fois, dans les locaux de l'Office de la protection civile, à Granges-Paccot et ceux de l'Institut agricole de l'Etat, à Grangeneuve. Lors de sa séance du 8 janvier 2001, le groupe de travail a entendu plusieurs représentants de l'association des journalistes, afin de leur présenter le projet et de recueillir leur avis à ce sujet. Par ailleurs, une délégation du groupe de travail a rencontré plusieurs rédacteurs en chef de journaux et radios locaux le jeudi 11 janvier 2001, afin de discuter d'un espace régulièrement réservé à la Constituante dans les médias concernés.

#### 3. Structure du projet de concept

Le groupe de travail a élaboré un projet de concept de consultation et de communication sur la base du règlement de la Constituante, en s'inspirant notamment des solutions adoptées en la matière par d'autres cantons (par ex. le canton de Vaud). Le projet présenté au Bureau est **structuré** de la manière suivante:

##### I. Bases légales

##### II. Objectifs

- de communication
- de consultation

##### III. Publics cible

##### IV. Organes responsables

##### V. Moyens à mettre en œuvre

- pour la communication
- pour la consultation
- autres moyens de participation

##### VI. Budget et contrôle

Le projet de concept traite donc des questions principales liées à la politique de communication de l'assemblée (qui fait quoi, comment et avec quels moyens). Il est cependant formulé de manière générale, souple, afin de rester adaptable aux cas d'espèce. Par ailleurs, en raison de la nature évolutive du processus de révision constitutionnelle, il devra régulièrement être réactualisé, sous la responsabilité du Bureau.

#### I. Bases légales

Le règlement de la Constituante contient plusieurs normes sur ses relations avec la population dans son ensemble. L'article premier prévoit ainsi que l'objet du règlement est notamment de fixer les relations de l'assemblée avec les autres autorités de l'Etat et la population.

Il s'agit ici de distinguer les normes qui fixent des règles de communication, de celles qui traitent de la consultation de la population durant les travaux.

#### 1. Communication

L'information de la population dans son ensemble est traitée de plusieurs manières dans le règlement de la Constituante.

- **A l'interne**, le règlement prévoit diverses mesures, en vue d'assurer la circulation des informations entre membres de l'assemblée.
- La **Conférence des présidents et présidentes** coordonne les travaux des commissions (art. 32 ss). Cette formulation signifie notamment que les membres de la Conférence sont tenus de s'informer mutuellement sur l'avancement des travaux du Bureau et des commissions. Un tel système se révèle nécessaire surtout durant la première phase des travaux, marquée par le travail en commissions thématiques.
- Par ailleurs, le **Bureau** est chargé d'informer la Constituante de ses travaux (art. 12 ch. 7), alors que le secrétariat général fournit aux membres la documentation et les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mandat (art. 18 ch. 4). Ainsi, les membres reçoivent par exemple régulièrement les PV de séance de la Constituante (art. 20), de même que le Bulletin officiel des séances de la Constituante (art. 21 al. 2).
- **A l'externe**, le règlement distingue les relations de l'assemblée avec la population en général de celles avec les autres autorités de l'Etat.
- Le chapitre 5 du règlement fixe les grandes lignes des **relations de la Constituante avec la population**. L'article 71 al. 2 et al. 3 énonce les principes selon lesquels la Constituante associe la population et l'informe de ses travaux. Les modalités de cette information doivent pour l'essentiel être précisées dans le concept de consultation et de communication (art. 71 al. 4). Le règlement pose cependant quelques principes que le concept doit respecter:
  - S'agissant des **organes responsables de l'information**, l'article 12 ch. 8 prévoit que le Bureau assure la communication avec l'extérieur et, plus particulièrement, avec la population. Il établit le concept et le soumet à la Constituante pour adoption. Le président ou la présidente, avec le concours du secrétaire général, représente en principe la Constituante vis-à-vis de l'extérieur (art. 13 ch. 5). Pour leur part, les commissions thématiques sont habilitées à informer la population sur le résultat de leurs propres travaux, en principe au terme de ceux-ci (art. 31 al. 5). Enfin, le secrétariat aide à la mise en oeuvre de la politique de communication adoptée par l'assemblée (art. 18 ch. 6 et ch. 7).
  - Concernant les **moyens de communication** à mettre en oeuvre, le règlement prévoit simplement que les séances de l'assemblée sont publiques (art. 44). En outre, le Bulletin officiel des séances reproduit intégralement les débats de la Constituante (art. 21). En revanche, les séances de commissions se déroulent à huis clos. Ces dernières peuvent cependant communiquer les résultats de leurs travaux. Aucun moyen spécifique n'est prévu dans le règlement pour assurer cette information.
  - Le chapitre 4 du règlement traite des **relations de la Constituante avec les autres autorités de l'Etat**. Le texte de l'article 67 énonce le principe selon lequel la Constituante informe régulièrement le Conseil d'Etat ainsi que, selon les objets, les autres autorités de l'avancement des travaux. De même,

ces autorités informent l'assemblée des projets ou activités en cours pouvant avoir des conséquences sur la révision totale de la constitution cantonale. **Concrètement, plusieurs solutions** sont envisageables, afin d'atteindre ces objectifs d'information et de coordination. Le règlement en indique plusieurs, alors que la Constituante peut en prévoir d'autres si elle en ressent la nécessité. Ainsi, Le Bureau de la Constituante rencontre régulièrement une délégation du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, afin de coordonner les activités de ces autorités (art. 67 al. 3). En outre, les membres des autorités cantonales peuvent assister et être entendues, à titre consultatif, aux séances de l'assemblée et de ses commissions (art. 68 s.). A noter que les mesures susmentionnées peuvent s'inscrire tant dans une démarche d'information que de consultation des autorités (voir ci-dessous).

## 2. Consultation

Le règlement de la Constituante formule quelques règles quant à la consultation de la population et des autres autorités.

- L'article 71 al. 1 énonce le **principe** selon lequel la Constituante associe la population à ses travaux. Les **modalités de consultation** doivent être détaillées dans le concept de consultation et de communication (art. 71 al. 4), tout en respectant les quelques règles qui traitent de la question dans le règlement. A cet égard, l'article 71 al. 2 prévoit que les associations, organismes et personnes intéressées peuvent faire connaître leurs propositions à la Constituante. L'article 12 ch. 6 du règlement concrétise cette norme en ce sens qu'il attribue au Bureau la compétence de recueillir et de transmettre à la Constituante ou à ses commissions les propositions émanant de la population. Les commissions, qui basent leur travail notamment sur les propositions émanant de la population (art. 23 al.2), traitent les propositions écrites qui leur sont adressées et décident de la suite à leur donner (art. 30 al. 2). Elles en informent les auteur-e-s par écrit. Enfin, elles peuvent inviter des personnes, groupes ou associations ayant manifesté leur désir d'être entendus (art 30 al. 1). Les règles susmentionnées sont pour la plupart liées à la phase de travail des commissions thématiques. Par le biais du concept, il s'agit de compléter les mesures envisageables pour cette phase de travail et d'élaborer les principes d'une véritable procédure de consultation, qui se déroulera après la remise des rapports des commissions.
- **La consultation des autres autorités cantonales** est prévue dans le chapitre 4 sur les relations entre la Constituante et ces autorités. De fait, les autorités cantonales peuvent participer et être entendues, sur leur requête ou à la demande de la Constituante, aux séances de plénum ou de commissions (art. 68 s.). Le concept de consultation et de communication devrait notamment préciser que ces autorités seront consultées durant la procédure de consultation formelle.

## II. Objectifs

### 1. Objectifs de communication

La politique de communication de la Constituante doit viser plusieurs objectifs:

- **A l'interne**, il s'agit avant tout d'assurer la **circulation des idées et des informations** entre les membres de l'assemblée. Ainsi, il serait par exemple regrettable, durant la phase de travail des commissions thématiques, que ces dernières délibèrent de manière cloisonnée, sans se soucier de ce que font les autres commissions. Au contraire, chaque membre doit pouvoir être informé quant à l'activité de tous les organes institués au sein de l'assemblée (Bureau, Conférence des présidents et présidentes, commissions, etc.), afin de pouvoir garder une vision d'ensemble sur l'avancement des travaux. Par ailleurs, en vue de garantir une information optimale des constituants et constituantes, ces derniers doivent pouvoir demander et obtenir de la part du secrétariat tous les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mandat (PV et bulletin des séances, informations sur un sujet précis, textes concernant d'autres révisions cantonales, etc.).
- **A l'externe**, la Constituante doit tout d'abord **informer** la population quant à sa démarche et son mode de fonctionnement. Une telle information se révèle nécessaire, dans la mesure où la Constituante est un organe nouveau, doté d'une organisation et d'un mode de fonctionnement qui lui sont propres. Il s'agit donc d'expliquer à la population la manière dont l'assemblée souhaite organiser et planifier ses travaux, en respectant les délais et le budget qui lui sont impartis. En outre, la Constituante doit encore informer sur le contenu et les résultats de son travail. A cet égard, une simple communication des décisions prises semble insuffisante. Au contraire, il convient d'opter pour un **mode de communication dynamique**, en vue de favoriser le retour d'information: la communication doit susciter le débat, débat qui peut ensuite influencer les réflexions des membres de l'assemblée. Enfin, la Constituante doit veiller à toucher l'ensemble de la population fribourgeoise et moduler sa manière de communiquer en fonction des publics visés.

## 2. Objectifs de consultation

La Constituante a ancré dans son règlement son souhait d'associer la population à ses travaux. Il s'agit dès lors premièrement de permettre aux milieux et personnes intéressés de transmettre leurs propositions à l'assemblée. Dans ce but, il est opportun de prévoir des mesures d'incitation, d'expliquer comment les propositions seront traitées par les commissions thématiques, de donner la possibilité de présenter des propositions sous une forme plus étoffée (rapport), voire de prévoir des auditions de certains groupes d'intérêt (en particulier des jeunes, des étrangers et des étrangères).

En second lieu, il s'agit de consulter les milieux et les personnes intéressés sur le projet et plus particulièrement sur les options novatrices et/ou controversées. Il convient de relever, d'une part l'importance de consulter non seulement les publics-cible mais plus directement les personnes, d'autre part de les consulter dès le début des travaux. A cet égard, la Constituante doit veiller à donner à la population l'espace de temps suffisant pour lui permettre de faire évoluer ses opinions.

## III. Publics-cible

De par sa nature même, le processus de révision constitutionnel concerne la population fribourgeoise dans son en-

semble. De manière générale, la Constituante souhaite donc informer et consulter **tous les milieux**. Toutefois, il paraît intéressant de définir plus précisément les publics cible, car l'assemblée devra trouver des canaux de communication différents en fonction des personnes et organismes auxquels elle s'adresse. Dans le projet de concept, les différents publics ont été divisés en cinq groupes d'intérêts (sur le modèle vaudois):

- Milieu politique
- Milieu éducatif / jeunes
- Milieu associatif / Eglises
- Milieux socio-économique et culturel
- Médias

Le secrétariat se chargera de concrétiser le tableau présenté dans le concept, en établissant la liste pour chaque groupe des organismes et personnes actifs dans le canton. La liste ainsi complétée sera notamment utilisée pour définir les personnes et organismes directement visés par la procédure de consultation formelle.

## IV. Organes responsables de l'information

### 1. A l'interne

A l'interne, il s'agit de déterminer qui est responsable de la bonne circulation des idées et informations entre constituants et constituantes. Ce besoin de communication interne devrait surtout se faire ressentir pendant la première phase des travaux, phase durant laquelle les membres de l'assemblée devraient être tenus au courant du travail de chaque commission thématique. Le projet de concept reprend les principes fixés dans le règlement et les concrétise:

- En tant qu'organe de coordination, le **Bureau** est appelé à jouer un rôle de relais en matière de circulation des informations.
- **Le Bureau se renseigne** auprès de ses membres et du secrétaire général sur l'avancement des travaux au sein des commissions thématiques; le secrétaire jouit en effet d'une vision d'ensemble sur l'état des discussions, car il participe à la plupart des séances des organes de l'assemblée. La présidence de l'assemblée s'informe aussi en participant aux séances de la Conférence des présidents et présidentes, qui réunit, outre la présidence de la Constituante, les présidents et présidentes des commissions thématiques.
- **Le Bureau retransmet** les renseignements récoltés aux membres de la Constituante. Par ailleurs, il informe ces derniers de ses propres travaux de planification, de coordination, etc.
- Les membres de la **Conférence des présidents et présidentes** sont tenus de s'informer mutuellement sur l'avancement des travaux du Bureau et des commissions. La présidence communique ces renseignements au Bureau. Pour leur part, les présidents et présidentes de commissions retransmettent les aux membres de ces dernières les informations qui les concernent directement.
- Le **secrétariat** est pour sa part impliqué à plus d'un titre dans la circulation des informations entre constituants et constituantes, en tant qu'il est chargé de participer, sous la responsabilité du Bureau, à la mise en

oeuvre de la politique de communication interne de la Constituante.

## 2. A l'externe

A l'externe, il s'agit de déterminer quel(s) organe(s) assure(nt) la communication avec la population, ainsi que de fixer qui coordonne cette communication.

D'une manière générale, le **règlement** prévoit que le Bureau assure la communication avec l'extérieur et, plus particulièrement, avec la population. Le président ou la présidente représente en principe la Constituante vis-à-vis de l'extérieur. Pour leur part, les commissions thématiques siègent à huis clos. Elles sont toutefois habilitées à informer la population sur le résultat de leurs travaux.

Le **projet de concept** reprend et concrétise les principes susmentionnés pour la phase de travail des commissions thématiques:

- durant cette période, les **commissions** sont responsables du contenu de l'information délivré à l'extérieur. Elles renseignent la population quant à leurs objets d'étude, aux points débattus, ainsi qu'aux options retenues sur chaque sujet. Afin d'éviter des pratiques différentes entre commissions, certaines règles de communication sont définies au préalable, dans le concept même ou ensuite par le Bureau. Le projet de concept prévoit ainsi que chaque commission désigne un ou plusieurs **porte-parole**, chargés de répondre aux sollicitations des médias. Le président ou la présidente de commission semble la personne la mieux à même de remplir cette fonction, car elle a une vue d'ensemble sur les travaux. Toutefois, il est possible de devoir retenir un ou une deuxième porte-parole, par exemple parce que cette personne représente une minorité de la commission, ou qu'elle provient d'une autre communauté linguistique que le président ou la présidente. Les journalistes pourront donc avoir une ou plusieurs personnes de référence dans chaque commission, pour répondre à leurs questions et éventuellement les mettre en contact avec d'autres membres de la commission particulièrement intéressés par un thème donné. A cet égard, il faut préciser que tout membre de commission reste libre de s'exprimer publiquement, tant qu'il respecte le huis clos des commissions (par ex. interdiction de diffuser les PV).
- Le **Bureau** informe pour sa part sur la démarche de la Constituante (organisation, mode de fonctionnement, planification) et il coordonne la communication vers l'extérieur. Il fixe notamment le rythme de la communication (par ex. nombre de conférences de presse et de bulletins d'information durant l'année) et l'échelonnement de l'information. Ainsi, il s'assure que la masse d'informations délivrée en une fois justifie une communication, sans toutefois provoquer l'indigestion. Enfin, il veille à ce que les commissions respectent les mêmes règles de communication.

Concernant les attributions du **secrétariat**, il faut relever que cet organe sera mis à contribution durant toute la durée des travaux pour réaliser la politique de communication de la Constituante et pour appuyer le Bureau dans ses tâches de communication et de consultation. Il sera notamment chargé de concevoir et de réaliser certains moyens de communication et de consultation (site Internet, bulletin d'information, etc.), de réaliser les supports d'information pour les séances avec la population, ainsi que de s'occuper de la logistique de ces séances.

Enfin, il convient de souligner que la politique de communication et de consultation de la Constituante ne peut être couronnée de succès que si ses **membres** s'impliquent auprès de leurs réseaux et dans leur région (travail, associations, paroisse, commune, etc.) pour rencontrer la population et pour transmettre l'information.

## V. Plan des mesures

### 1. Généralités

Le projet de concept prévoit une liste (non exhaustive) de moyens que la Constituante pourrait mettre en place pour concrétiser sa politique de communication et de consultation.

Le projet distingue entre les **moyens de communication** (par ex. bulletin d'information) et les **moyens de consultation** (par ex. concours sur le préambule). A cet égard, il convient cependant de souligner que la frontière entre information et consultation peut s'avérer assez floue. Ainsi, la politique de communication de l'assemblée doit certes être conçue pour informer la population, mais encore pour favoriser le retour d'information, pour susciter le dialogue. Deux exemples permettent d'illustrer ces propos:

- Le site Internet de la Constituante doit à la fois contenir des informations sur le travail de la Constituante et offrir à la population la possibilité d'exprimer ses remarques par le biais d'un forum thématique.
- La mise sur pied de forums publics devrait permettre aux membres de la Constituante tant d'informer les personnes présentes que de recueillir leurs avis et propositions sur les thèmes de révision.

Les **formes** choisies pour la communication et la consultation sont multiples: communication écrite, internet, contacts directs, etc. En effet, les personnes qui surfent sur Internet ne sont pas forcément celles qui vont se rendre à un forum public et vice et versa. Pour toucher l'ensemble de la population, il convient donc d'adapter les formes de communication aux différents publics visés.

Le projet de concept suit la même **structure** pour toutes les mesures proposées. Il s'agit donc à chaque fois de définir les objectifs visés, le contenu de la mesure, les organes responsables (mise en oeuvre et coordination), le(s) public(s) cible et le moment auquel la mesure doit être réalisée. Les implications financières sont présentées sous le point VII «budget».

En raison de la nature évolutive du processus de révision, les mesures proposées dans le concept devront être évaluées régulièrement et le cas échéant **adaptées** en fonction de l'avancement des travaux.

Le présent rapport tend non pas à commenter de manière complète, mais bien à mettre en lumière certains points particuliers pour chaque mesure envisagée.

### 2. Pour la communication

#### a. Logo

Le projet de concept prévoit que la Constituante se dote de son propre logo, en vue de donner une identité au projet de Constitution et de permettre une identification de la Constituante en tant qu'autorité indépendante.

Le logo qui a servi aux travaux préparatoires de révision été écarté pour deux raisons: premièrement il n'est pas représentatif de la Constituante et deuxièmement il est difficile à utiliser sur l'ensemble d'une ligne graphique. Il n'est notamment pas convaincant lorsqu'il est imprimé en noir/blanc.

Le projet prévoit que le secrétariat mandate une école de graphisme pour créer le nouveau logo, sous la responsabilité du Bureau. Les élèves de cette école présenteront plusieurs projets, entre lesquels le Bureau choisira le logo définitif. Ce dernier sera ensuite utilisé durant tous les travaux, pour l'ensemble des documents de l'assemblée.

#### *b. Conférences de presse*

Le projet de concept prévoit que la Constituante organise régulièrement des conférences de presse. En effet, il paraît très important d'impliquer les médias dans le processus de révision, de les intéresser au projet, afin qu'ils suivent les travaux de l'assemblée et qu'ils retransmettent l'information à la population.

Le **Bureau planifie et organise** les conférences de presse, avec l'aide du **secrétariat**. Afin de faciliter la tâche des journalistes, ce dernier leur fournit la documentation nécessaire et d'éventuels résumés quelques jours avant la conférence de presse (sous embargo). Le Bureau fixe la date et l'heure des conférences en fonction des impératifs des médias, de l'égalité de traitement et en évitant les collusions avec d'autres conférences. Il veille aussi à l'échelonnement de l'information et coordonne les interventions des commissions thématiques, en évaluant chaque mois s'il y a lieu d'informer les médias. A cet égard, il tient compte de l'avancement des discussions et notamment, durant la première année des travaux, des décisions intermédiaires prises par les commissions thématiques. Ainsi, il s'assure que la fréquence des conférences de presse ne soit pas trop élevée, car ces dernières risqueraient alors de manquer de substance et donc de lasser les journalistes. De même, il prend garde à éviter l'avalanche d'informations, impossible à synthétiser en une demi-journée.

Durant la phase de travail des commissions thématiques, le **Bureau informe** les médias quant à la planification des travaux et au mode de fonctionnement de l'assemblée, alors que les commissions informent sur le contenu de leur travail. Dans ce contexte, elles respectent les mêmes règles de communication: ainsi, leurs représentants et représentantes sont tenus d'indiquer les positions majoritaires et minoritaires qui se dessinent au sein des commissions, sans toutefois divulguer de noms (respect du huis clos). De même, elles veillent à ce que les informations soient données dans les deux langues officielles. Plusieurs solutions sont envisageables: les commissions peuvent par exemple choisir une fois un ou une délégué-e de langue française et une fois un ou une délégué-e de langue allemande, désigner pour chaque conférence deux représentants ou représentantes (germanophone et francophone), etc. L'essentiel est de préserver un équilibre entre les deux langues.

#### *c. Communication écrite*

La Constituante compte sur les médias pour couvrir les activités de la Constituante. Toutefois, le concept prévoit encore qu'elle se dote de ses propres canaux d'information écrite, dont elle a l'entière maîtrise. A cet égard, l'assemblée doit veiller à ce que ses documents écrits soient

rédigés, dans la mesure du possible, dans les deux langues officielles du canton.

- **A l'interne**, il s'agit d'assurer une information régulière à tous les membres, afin que ces derniers puissent garder une vue d'ensemble sur les travaux. Les membres peuvent ensuite aussi faire circuler l'information auprès de leurs réseaux. A cet égard, le futur site internet de la Constituante peut être appelé à jouer un rôle important (voir ci-dessous); cependant, il ne s'avère pas suffisant, car les membres qui n'ont pas d'accès direct à Internet se verraient privés des informations qui les concernent.
- **A l'externe**, il s'agit d'informer de manière régulière et directe, sans intermédiaire, les autres autorités, les médias, les organismes et personnes intéressés, ainsi que toute la population, sur les activités de la Constituante.

**Plusieurs moyens** sont envisageables, afin de concrétiser les objectifs susmentionnés, en fonction des publics visés.

1. Le projet de concept prévoit tout d'abord que la Constituante publie un **bulletin d'information** en principe quatre à six fois par an. Ce document est diffusé à l'interne et à l'externe (membres des autorités communales, cantonales et fédérales, médias, tout organisme ou personne intéressé(e)). Il comprend notamment des informations sur l'organisation et les activités de la Constituante, la planification des séances des groupes politiques et thématiques, les rendez-vous agendés, etc. Le Bureau coordonne l'information. La présidence fonctionne comme cellule de rédaction. Elle veille notamment à ce que toutes les commissions participent à la rédaction du bulletin. De même, elle incite les constituants et constituantes à s'investir personnellement, pour que le contenu du bulletin reflète la diversité des opinions émises au sein de l'assemblée. Enfin, le secrétariat est chargé de la conception et de la réalisation du bulletin, sous la responsabilité du Bureau. Il peut néanmoins faire appel à une aide extérieure, par exemple pour créer la ligne graphique ou pour imprimer le bulletin.
2. Le projet de concept prévoit encore, outre le bulletin d'information régulier, la réalisation d'un **tous ménages** durant la première année de travail (les cantons de Schaffhouse et des Grisons ont opté pour un tel mode de communication). Le tous ménages est destiné à un usage externe. Il est complémentaire au bulletin d'information en ce sens qu'il est conçu comme un moyen d'information de proximité, qui touche l'ensemble de la population fribourgeoise. Par ailleurs, il doit favoriser le retour d'information: il serait par exemple imaginable qu'un des tous ménage contienne un questionnaire sur les thèmes de révision auquel la population serait invitée à répondre. Le tous ménage est envoyé à la population durant le premier semestre de l'année 2001, avant le début de la campagne consacrée à l'élection des autorités cantonales. Le Bureau évaluera l'année suivante si la mesure doit être reconduite, notamment en fonction de l'impact et du coût de l'opération.
3. Le projet de concept propose enfin que les documents écrits de l'assemblée soient conçus et réalisés de manière à pouvoir être classés dans un **dossier**, afin d'en faciliter l'accès et d'en favoriser la consultation. Toute personne intéressée peut consulter le dossier, dans les

locaux du secrétariat. Par ailleurs, il a paru intéressant de l'envoyer aux différentes bibliothèques du canton. Les bibliothèques sont informées que les documents distribués ne sont pas des feuilles volantes mais constituent les éléments d'un dossier. Le système de classement est élaboré par le secrétariat, sous la responsabilité du Bureau.

#### d. Centrale d'information et de consultation

Le règlement de la Constituante attribue au secrétariat la compétence de fournir aux membres de l'assemblée les informations et documents nécessaires à l'accomplissement de leur mandat (PV, bulletin officiel des séances, documentation sur un thème précis, etc.).

Le projet de concept reprend cette idée, en la précisant. Il prévoit ainsi que le **secrétariat** (sous la responsabilité du Bureau) **fonctionne** comme une véritable **centrale d'information et de consultation, tant à l'interne qu'à l'externe**.

De fait, le secrétariat serait encore chargé de:

- mettre à disposition de tout-e membre, personne ou organisme intéressé-e du matériel d'information concernant les travaux de la Constituante (transparents, affiches, etc.). Cette mesure devrait par exemple permettre aux membres de préparer d'éventuelles séances d'information.
- offrir à toute personne ou organisme intéressé-e la possibilité de consulter au secrétariat les documents publics de l'assemblée (voir ci-dessus dossier collection). De même, d'une manière générale, le secrétariat devrait aussi renseigner les personnes qui sollicitent des informations sur la Constituante.

Le secrétariat est chargé de collecter et de conserver toutes les informations et documents liés au processus de révision. En outre, de par ses fonctions, il a une vue d'ensemble sur les travaux. C'est pourquoi il est appelé à jouer un rôle de service de renseignement durant toute la durée de ces derniers.

#### e. Site Internet

Depuis plusieurs années déjà, les cantons suisses ont pris conscience de l'utilité et de l'importance d'Internet en tant que nouvel outil de communication. Ainsi, la majorité des cantons procédant ou ayant procédé à une révision totale de constitution se sont dotés d'un site consacré au processus de révision (voir par ex. les sites bâlois, neuchâtelois, vaudois, zurichois, etc.).

Dans le canton de Fribourg, le comité de pilotage en charge du projet de révision a élaboré un site consacré aux travaux préparatoires ([www.etatfr.ch/revision-constitution](http://www.etatfr.ch/revision-constitution)). Ce site contient notamment le message du Conseil d'Etat de 1998, les quatre cahiers d'idées, les synthèses y relatives, etc.; il n'a plus été remis à jour depuis l'élection des membres de la Constituante, car il appartient désormais à l'assemblée de déterminer si elle souhaite poursuivre l'expérience, et si oui, de quelle manière.

Le projet de concept élaboré par le groupe de travail prévoit que la Constituante aménage son **site**, sur la base du site existant. Ce site doit être utile tant à l'interne qu'à l'externe comme moyen d'information. Ainsi, il devrait par exemple **comprendre** une information sur les activi-

tés et le calendrier de la Constituante, les documents publics, une synthèse des discussions des commissions thématiques, des liens vers des sites parents, etc. A cet égard, il faut préciser que le groupe de travail n'a pas souhaité que les PV de séance des commissions thématiques soient mis en ligne, avec un code d'accès pour les membres de la Constituante. Il a en effet estimé que l'introduction de cette mesure comporterait le risque que les PV soient diffusés dans le public. En revanche, le groupe de travail a jugé nécessaire que les commissions rédigent après chaque séance une synthèse de leurs discussions et la mettent en ligne. Les synthèses renseignent sur les thèmes traités, voire les décisions prises durant la séance tout en reflétant la diversité des opinions exprimées. Ainsi le groupe de travail a voulu concilier au mieux l'exigence du huis clos et la nécessité de transparence. Par ailleurs, le site doit avoir une ouverture sur l'extérieur, il doit être conçu de manière interactive, afin de permettre l'échange d'informations. De ce fait, il devrait contenir un forum par thèmes, sur lequel toute personne intéressée pourrait exprimer son avis et ses propositions. Enfin, le site devrait offrir la possibilité à toute personne ou organisme intéressé (par ex. les journalistes), de s'inscrire sur une liste pour être averti (par courrier électronique) de l'arrivée de nouvelles informations sur le site.

Le **Bureau** coordonne l'information. Pour sa part, le **secrétariat** est mandaté pour créer et gérer le site, sous la responsabilité du Bureau. Il peut faire appel à une aide extérieure, notamment pour la conception graphique du site. Une fois créé, ce dernier doit être mis à jour régulièrement durant tout le processus de révision, afin qu'il reste attractif pour les internautes du canton et de l'extérieur.

#### f. Place dans les médias

Dès le début de ses travaux, le groupe de travail a mis l'accent sur l'élaboration d'une politique de communication dynamique, qui favorise le retour d'information. Or, en examinant les concepts de communication d'autres cantons, le groupe de travail a notamment relevé que la Constituante vaudoise dispose chaque semaine d'une page dans le journal «24 heures», alimentée par les membres de l'assemblée, ainsi que par la population. Le groupe de travail a été intéressé par ce moyen de communication, dans la mesure où il permet d'impliquer les médias dans le processus de révision et de créer un lien entre les membres de l'assemblée et la population. Dès lors, les membres du groupe ont pris contact avec les rédacteurs en chef de divers journaux et radios locaux, afin d'examiner si une telle solution serait envisageable dans le canton de Fribourg.

Après discussion, les **principes** suivant ont été retenus: plusieurs journaux locaux et cantonaux **ouvrent régulièrement un espace** de leur journal à la Constituante. De même, Radio Fribourg réserve régulièrement une plage radiophonique à l'assemblée. Les membres de l'assemblée alimentent l'espace qui leur est réservé dans les journaux et interviennent sur Radio Fribourg. Ils sollicitent des réactions de la part de la population.

Les **modalités** de mise en oeuvre seront pour leur part négociées ultérieurement entre le Bureau et les médias concernés. Il s'agira notamment de discuter de la fréquence et de la forme des interventions, du choix des intervenants ou intervenantes, de la sélection des thèmes traités, etc.

La formule proposée dans le projet de concept pourrait être réalisée durant tout le processus de révision, pour autant que l'expérience se révèle positive durant la première année de travail.

#### *g. Rencontres avec la population*

Le projet de concept prévoit plusieurs moyens, en vue d'assurer un contact direct entre les membres de la Constituante et la population.

#### Forums publics

Le groupe de travail propose avant tout que la Constituante organise régulièrement des **forums publics**, en vue d'informer la population et de l'entendre sur les thèmes de révision. Plusieurs formules sont envisageables quant à l'organisation de tels forums. Dans le canton de Vaud, la planification et l'organisation des séances publiques ont été laissées à l'initiative des membres de l'assemblée. Ces derniers ont dès lors organisé dans leurs régions respectives des séances d'information à l'intention de la population locale, sur des sujets choisis. Le bilan de cette expérience s'avère mitigé, dans le sens où les rencontres se sont multipliées, ce qui a pu lasser la population, sans toutefois provoquer de véritable débat, car les constituants et constituantes se sont souvent contentés de faire état des travaux de l'assemblée, sans amorcer de discussion.

Au vu de cette expérience, le projet de concept présente une solution différente: il s'agit d'organiser, **durant la première année de travail, un forum public par district**. Cette formule paraît intéressante, car elle permet de mettre sur pied un nombre raisonnable de séances, tout en assurant une présence de la Constituante sur l'ensemble du territoire cantonal.

- Chaque forum est consacré à **un** des «points chauds» de la révision (droits politiques pour les étrangers et étrangères, structures territoriales, langues, etc.).
- La Constituante convie les représentants et représentantes des milieux directement concernés par la thématique retenue; par exemple, les membres du Conseil d'Etat ainsi que du Grand Conseil sont invités en priorité pour débattre du fonctionnement des institutions. L'idée est d'assurer une communication active avec les milieux directement concernés et les relais éventuels, ainsi que de recueillir leurs avis et propositions dès le début du processus de révision (et non seulement durant la période de consultation formelle). Toutefois, il convient de rappeler que chaque séance est aussi ouverte à la population dans son ensemble.
- Les forums sont organisés de manière variée, afin de les rendre attractifs. Il est ainsi envisageable d'inviter une fois un chœur, une autre fois des comédiens, pour susciter le débat sur les thèmes de révision. Les débats sont en principe dirigés par un animateur ou une animatrice extérieur-e à la Constituante. Le secrétariat rédige les notes de séance, retranscrit les remarques et propositions émanant du forum et les transmet aux commissions thématiques.

Le groupe de travail tient à préciser que les **constituants et constituantes** du district concerné organisent le forum qui s'y déroule, avec le soutien du **secrétariat** (intendance, documentation, etc.). Il semble en effet souhaitable que chaque groupe régional de constituants et constituantes s'implique dans son district pour mettre sur pied un tel événement, car ce sont eux qui connaissent le

mieux la population et les circonstances locales. Toutefois, certains points doivent être coordonnés au niveau cantonal, afin de garantir le succès de l'opération: ainsi, le **Bureau**, avec l'aide de la **Conférence des présidents et des présidentes** planifie les séances, pour garantir que différents thèmes soient abordés et que chaque district accueille un forum durant la première année. Au terme de l'année 2001, le Bureau évaluera les effets de cette mesure et déterminera, en fonction de l'avancement des travaux, si elle doit être reconduite l'année suivante.

#### Autres moyens

Le projet de concept prévoit d'autres moyens que les forums publics pour favoriser les contacts entre les membres de la Constituante et la population fribourgeoise: rencontres avec les milieux socio-économiques, avec les membres des autorités communales, cantonales et fédérales, avec les jeunes et les étrangers et étrangères, etc.

Ces **moyens** se révèlent **complémentaires** aux forums sous deux aspects:

- D'une part, il ne s'agit pas dans ce cas d'inviter la population à des séances organisées par l'assemblée, mais bien d'**aller à la rencontre des gens**, là où ils sont présents (conseil communal, réunions culturelles et associatives, écoles, etc.). Cette démarche permet ainsi de toucher des personnes qui a priori ne se rendraient pas à une séance consacrée expressément à la révision de la Constitution.
  - D'autre part, il s'agit aussi d'**approfondir les relations avec les milieux directement concernés**, en dehors des rencontres lors des forums publics. Ainsi, il s'avère par exemple intéressant qu'une délégation de la Constituante rencontre régulièrement une délégation du Conseil d'Etat, afin que ces autorités puissent se renseigner mutuellement sur l'avancement de leurs travaux. De même, comme les jeunes et les étrangers et étrangères ne sont pas représentés au sein de l'assemblée, il paraît souhaitable que les membres les rencontrent plusieurs fois durant l'exercice, afin de recueillir leur avis.
1. **La présence de la Constituante lors de manifestations publiques**, en particulier lors de manifestations culturelles, peut s'avérer intéressante, notamment pour assurer la visibilité de l'assemblée et pour prendre contact avec des gens qui ne sont pas forcément intéressés a priori par le projet de nouvelle charte cantonale. Cette démarche implique un engagement des constituants et constituantes au cours des manifestations prévues. Le Bureau les incite à y participer de manière active. Pour sa part, le secrétariat s'occupe notamment de la réalisation de matériel d'information, sous la responsabilité du Bureau (affiches, panneaux, etc.).
  2. Le projet de concept prévoit ensuite que les **membres de l'assemblée s'investissent auprès de leurs réseaux**, notamment socio-économiques et régionaux, pour parler du projet de constitution. Le Bureau les incite à s'impliquer d'une telle manière. Par ailleurs, il fait savoir aux représentants et représentantes des milieux socio-économiques, ainsi qu'aux conseils communaux, associations de communes, etc. que des membres de l'assemblée sont prêts à s'exprimer lors d'une de leurs réunions sur le processus de révision.

3. Il est aussi prévu que **les membres de la Constituante rencontrent les membres des autres autorités, fédérales et communales**. S'agissant plus particulièrement des contacts entre la Constituante et les autres autorités cantonales, le projet de concept reprend les règles énoncées dans le règlement. De fait, il prévoit des rencontres régulières entre les membres de la Constituante et ceux des autres autorités cantonales, durant tout le processus de révision constitutionnel. En outre, le projet précise encore que les membres des autorités cantonales peuvent participer et être entendus, à titre consultatif, aux séances de plénum ou de commissions. L'instauration de tels liens devrait dès lors favoriser une information mutuelle ainsi qu'une meilleure coordination entre les travaux de la Constituante et les projets de réforme en cours au sein de l'Etat. Par ailleurs, cette démarche devrait aussi permettre à l'organe constituant de s'affirmer sur la scène politique cantonale comme une autorité politique à part entière.
4. Enfin, le projet de concept prévoit d'accorder une attention particulière aux **publics jeunes et étrangers**, car ces milieux, pourtant directement concernés par la révision constitutionnelle, sont exclus du processus de décision. Il convient donc de les voir régulièrement et de leur prêter une oreille attentive, afin de comprendre ce qu'ils attendent d'une nouvelle charte fondamentale. Pour ce faire, une délégation de la Constituante pourrait rencontrer régulièrement le Conseil des Jeunes, d'autres groupes de jeunes, ainsi que les membres du Centre Suisses-Immigrés et d'autres communautés d'étrangers et d'étrangères. De plus, la Constituante pourrait aussi se mettre à disposition des écoles et des centres de loisirs pour organiser des débats sur les thèmes de révision. En effet, si les forums publics peuvent séduire une part importante de la population, ils peuvent aussi sembler moins attirants pour les jeunes du canton, et ce d'autant plus qu'une participation à un tel forum implique une démarche active de la part de la personne concernée. C'est pourquoi les membres du groupe de travail proposent d'organiser des débats dans les écoles et centres de loisirs, en marquant leur volonté d'aller vers les jeunes et de les toucher dans les lieux qu'ils fréquentent habituellement.

### 3. Pour la consultation

Cette partie du concept se limite aux aspects propres à la consultation. Les nombreuses mesures relevant à la fois de la communication et de la consultation sont déjà décrites dans la partie «Communication».

#### a. Consultation de la population

Dans la foulée de la votation de principe sur la révision totale de la Constitution, de l'attribution de la tâche à une Constituante et de l'élection de celle-ci, **la nouvelle Constitution doit être l'émanation du peuple**. Il est donc à la fois nécessaire et symbolique de placer la population au premier rang des consultés.

Ce type de consultation sera moins formel que d'autres, mais il doit permettre à tout habitant et toute habitante du canton de faire connaître son avis. Il est valable pour toute la durée du processus de révision. Comme les autres organismes consultés cependant, les particuliers auront da-

vantage de chances d'influencer le débat s'ils interviennent durant la première phase (2001 et début 2002).

La Constituante se montrera donc **ouverte à l'expression d'opinions et propositions**. Elle y incitera même les Fribourgeoises et Fribourgeois à travers les moyens de communication dont elle dispose. Elle cherchera également dans cette optique la **collaboration des médias**.

La pratique du questionnaire sera sollicitée avec prudence. Il ne s'agit pas de réaliser des sondages d'opinion ni de le faire croire, mais simplement de faciliter et d'encourager l'expression d'opinions, exercice plus difficile devant une page blanche.

Le secrétariat centralisera tous les écrits relevant de la consultation de la population et les remettra régulièrement au Bureau et aux présidents ou présidentes des commissions concernées.

#### b. Concours de rédaction du préambule

Lancer un concours pour la rédaction du préambule est une forme de consultation attrayante. Les expériences de la Confédération et du canton de Schaffhouse, notamment, ont été très positives.

Le préambule est la «porte d'entrée» d'une Constitution. Il est intéressant de permettre à tous ceux qui le désirent de participer à sa conception. C'est l'occasion, par exemple, d'associer les écoles à la réflexion. Il pourrait même y avoir plusieurs portes d'entrée dans la nouvelle Constitution fribourgeoise: cela permettrait un **expression plus riche des motivations et de la volonté du peuple**.

Le Bureau ou la commission thématique en charge des principes généraux établiront une sélection des textes reçus afin de faciliter la détermination de la Constituante. **Les meilleures propositions seront publiées** dans la presse et récompensées.

La Constituante n'est toutefois **pas liée par les résultats du concours**. Elle demeure libre, soit d'adopter un ou des textes proposés, soit de rédiger elle-même un préambule.

#### c. Consultation des «opinion leaders»

L'audition de groupes ou personnes ayant manifesté leur désir d'être entendus est prévue par le Règlement. Elle aidera les commissions à parfaire leur connaissance des domaines qui leur sont attribués.

L'audition de groupes ou de personnes l'aidera à mesurer le fondement et le poids de certaines opinions. L'exercice doit contribuer à préparer une Constitution adaptée à son époque et à l'avenir.

Les commissions choisissent les interlocuteurs qu'elles souhaitent entendre. Les groupes ou personnes entendues peuvent remettre un rapport aux commissions. Les auditions mises sur pied par les commissions sont ouvertes aux médias.

#### d. Consultation des jeunes et des étrangers et étrangères

Les étrangers et étrangères forment environ 1/3 de la population du canton. Les jeunes de 13 à 18 ans sont aussi en bon nombre et seront bientôt citoyens et citoyennes. Une bonne partie d'entre eux seront appelés à voter sur la nouvelle Constitution en 2004.

Ces deux **catégories de population sont exclues du processus de décision** et n'ont pu participer à l'élection de la

Constituante. Cela justifie un traitement particulier, à savoir une consultation active par la Constituante, la possibilité de présenter des rapports et d'être entendus par les commissions thématiques.

Afin d'assurer une certaine publicité à la consultation des jeunes et des étrangers et étrangères, les auditions de leurs représentants par les commissions seront ouvertes aux médias.

Comme pour les autres mesures de consultation, le résultat ne préjuge en rien des décisions de la Constituante sur les thèmes en question.

#### e. Procédure de consultation «classique»

Une fois les thèses et propositions des commissions établies et discutées par le plénum, il convient de les soumettre à une large consultation. La commission de rédaction préparera dans ce but **un dossier qui sera adopté par la Constituante**. Le dossier fera l'objet d'une procédure de consultation «classique» dans sa forme mais exceptionnelle dans sa dimension, puisqu'elle touchera **plus de mille destinataires**. Ces derniers correspondent à la liste détaillée des publics-cible régulièrement informés des travaux de la Constituante.

La planification cadre établie par le Bureau prévoit la date de juin 2002 pour l'adoption du dossier de consultation. Les cinq mois suivants seront à disposition des organismes consultés pour se déterminer. Le secrétariat rendra la synthèse des réponses en décembre 2002. Il y ouvrera déjà dans les mois précédents.

Les enseignements de la procédure de consultation seront ainsi à disposition des commissions thématiques pour leur 3e examen et de la Constituante pour les lectures de l'avant-projet puis l'adoption du projet de Constitution.

Toutes les mesures de consultation, mais en particulier la procédure «classique», aideront à **évaluer** et, au besoin à **augmenter les chances de succès du projet** de Constitution devant le peuple.

#### f. Autres moyens de participation

Une consultation proprement dite des **enfants** n'est guère concevable. L'idée de tendre l'oreille et de jeter un coup d'œil à leurs attentes et à leurs rêves est toutefois assez sympathique pour être retenue.

Les occasions et moyens d'exprimer ces attentes pourront être soit suscités par la Constituante, soit provoqués par les enfants eux-mêmes ou leurs représentants (parents, enseignants, animateurs...). Quelques exemples sont cités dans le concept, mais d'autres formes sont possibles.

Les constituants et constituantes sont invités à rester **attentifs aux messages des enfants**. Ils peuvent se mettre à disposition pour des **contacts et visites dans les écoles**.

## VI. Contrôle

Même mûrement réfléchi, le concept de consultation et de communication ne saurait être un document figé et intouchable pendant toute la durée du processus de révision constitutionnelle. Il est à tout le moins nécessaire que sa mise en œuvre soit contrôlée et évaluée. La responsabilité en incombe **au Bureau**, qui signalera les **éventuels écarts ou lacunes** aux organes responsables et contrôlera le respect du budget.

Le Bureau peut **réactiver le groupe de travail «Consultation/communication»** chaque fois que la nécessité s'en fait sentir. Le groupe de travail est en tout cas chargé d'élaborer annuellement un rapport sur la mise en œuvre du concept et de le présenter à la Constituante.

Avec le groupe de travail – qui pourrait être élevé au rang de commission – le Bureau dispose d'un groupe de constituants et constituantes particulièrement intéressés aux questions de communication et riches de l'expérience d'élaboration du concept. Plusieurs membres du Bureau – dont la Présidence in corpore – font d'ailleurs partie du groupe de travail.

## VII. Budget

Le budget «Consultation/communication» est divisé en deux parties: sous «frais généraux», on trouve des dépenses en principe uniques, en quelque sorte des dépenses d'investissement; sous «frais annuels 2001» sont inscrites les dépenses de l'année, qui se répèteront en partie en 2002 et 2003.

### Frais généraux

- |  |              |
|--|--------------|
| 1) logo et ligne graphique réalisés par l'EMAF (Ecole de multimédias et d'art de Fribourg) sous forme de concours ouvert à ses étudiants (frais de réalisation, prix, exposition des projets): | fr. 2'500.-  |
| 2) classeur-dossier avec compartiments destiné à collecter les documents de la Constituante, fourni à toutes les bibliothèques du canton et disponible au secrétariat:                         | fr. 1'500.-  |
| 3) nouvelle structure du site internet de la Constituante et formation du personnel à sa gestion (l'hébergement étant assuré par le CIEF):   | fr. 3'600.-  |
| 4) panneaux et matériel de propagande:   | fr. 4'000.-  |
| 5) Publicité et diffusion du concours de rédaction du préambule:   | fr. 2'500.-  |
| Total frais généraux:  | fr. 14'100.- |

### Frais annuels 2001

- |  |              |
|--|--------------|
| 6) mise en page et impression de la «Lettre» (2000 ex.), estimées à 900 francs, port à 700 francs pour chaque édition (4 éditions):  | fr. 6'400.-  |
| 7) réalisation et impression du tous-ménages (équivalent 2 pages A4 en français, 2 pages A4 en allemand) estimées à 10600 francs, port à 15600 francs:                               | fr. 26'200.- |
| 8) sept forums publics (un par district). En moyenne 1200 francs pour les prestations artistiques, 200 francs pour l'animateur, 1100 francs pour la publicité (presse et papillons): | fr. 17'500.- |
| Total frais annuels  | fr. 50'100.- |

*Remarque:*

Ne figurent pas dans ce budget:

- les rencontres avec les autorités et autres milieux et les conférences de presse, considérées comme gratuites;
- l'impression du Bulletin officiel de la Constituante, considéré comme un acte interne

### Conclusion

Le projet de Concept de consultation et de communication présenté est conforme au Règlement et correspond à l'esprit des débats vécus jusqu'ici par la Constituante. **Transparence et participation** devraient ainsi marquer l'ensemble du processus de révision constitutionnelle. Tant pour la consultation que pour la communication, le concept propose une large palette de mesures parfois obligatoires, parfois incitatives. L'initiative viendra aussi bien de la Constituante et de ses organes que de ses partenaires – population, autorités, groupes d'intérêt, médias. Le concept prévoit également une bonne circulation interne de l'information.

**L'accessibilité de l'information** est assurée et la possibilité **d'exprimer des avis et propositions** est ouverte à chaque habitant et à chaque habitante du canton. Une ou-

verture particulière est offerte aux jeunes encore mineurs et aux étrangers et étrangères, importantes catégories de la population qui ne sont pas directement représentées dans la Constituante.

De nombreuses mesures relèvent à la fois de la communication et de la consultation, le but de l'information étant souvent de susciter un retour. Si elle est soucieuse d'entendre un maximum d'avis et de propositions, **la Constituante n'est nullement liée** par les résultats de ses consultations. Elle reste libre d'élaborer le projet de Constitution qu'elle juge le meilleur, comme le peuple sera libre, le jour venu, de l'accepter ou non.

Avec l'application de ce projet de concept, l'objectif de **maintenir l'intérêt de la population et de l'associer au processus** de révision constitutionnelle sera atteint. Convaincu qu'il aidera la Constituante à répondre de manière optimale à son devoir d'informer et de consulter, le Bureau vous invite à adopter le Concept de consultation et de communication.

## Bericht des Büros zum Entwurf des Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzepts zuhanden des Verfassungsrats

### Einleitung

#### 1. Allgemeines

Bevor sich der Verfassungsrat eines Kantons an die Arbeit machen kann, muss er zuerst festlegen, auf welche Weise er die Bevölkerung an der Totalrevision beteiligen will. Eine Verfassung stellt nämlich die neue rechtliche Basis der Gesellschaft dar; sie muss die rechtsstaatlichen Grundwerte enthalten und den künftigen sozialen und politischen Forderungen des Kantons entsprechen. Um diese gemeinsamen Werte (über die politischen, sozialen und kulturellen Unterschiede hinweg) festzulegen, muss **das Volk von Anfang an informiert und einbezogen werden**. Dieses Vorgehen hat zudem zwei Funktionen: Es sollte es einerseits der Bevölkerung ermöglichen, am Revisionsprozess teilzunehmen und die ihr unterbreiteten neuen Lösungen besser zu verstehen (und zu akzeptieren), und es sollte es andererseits dem Verfassungsrat erlauben abzuschätzen, ob ein bestimmter Vorschlag mehrheitsfähig ist.

Die Totalrevision der Freiburger Staatsverfassung erfolgt in einem solchen offenen Prozess (vgl. z.B. die von der Projektoberleitung ausgearbeiteten Ideenhefte und die Antworten und Reaktionen darauf). Der Verfassungsrat hat in seiner Geschäftsordnung seine **Bereitschaft zur Kommunikation**, sowohl intern als auch nach aussen, und vor allem zur **Beteiligung der Bevölkerung an der Verfassungsrevision** unterstrichen (vgl. I. Gesetzesgrundlagen). Um diese Ziele zu verwirklichen, wurde insbesondere die Ausarbeitung eines **Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzepts** vorgesehen, das die Grundlagen seiner Kommunikationspolitik enthält: Ziele, Gesetzesgrundlagen, Zielpublikum, Massnahmen usw.

Der vorliegende Bericht soll das **Vorgehen** bei der Ausarbeitung dieses Konzepts und den dem Verfassungsrat zur Genehmigung unterbreiteten **Entwurf erläutern**.

#### 2. Vorgehen bei der Ausarbeitung des Konzeptentwurfs / Arbeitsgruppe «Vernehmlassung und Kommunikation»

Gemäss Artikel 12 Ziff. 8 der Geschäftsordnung des Verfassungsrats sorgt das **Büro** für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und insbesondere für die Information der Bevölkerung. Es erarbeitet zu diesem Zweck ein allgemeines Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept und unterbreitet es dem Verfassungsrat.

Das Büro beauftragte eine **Arbeitsgruppe**, einen Entwurf für ein solches Konzept auszuarbeiten und ihm zu unterbreiten.

Die Arbeitsgruppe setzte sich wie folgt zusammen: Sophie BUGNON, Joseph BINZ, Moritz BOSCHUNG, Yvonne GENDRE, Jean-Bernard REPOND, Kurt SAGER, Dominique VIRDIS YERLY, Philippe WANDELER und Andréa WASSMER. Rose-Marie DUCROT, Präsidentin des Verfassungsrats, Katharina HÜRLIMANN, 1. Vizepräsidentin, und Christian LEVRAT, 2. Vizepräsident, nahmen ebenfalls an den Sitzungen teil.

Die Sitzungen wurden von Yvonne GENDRE präsiert. Das Sekretariat führte Christelle LUISIER, Juristin bei

der Direktion des Innern und der Landwirtschaft. Antoine GEINOZ, Generalsekretär des Verfassungsrats, nahm an den letzten drei Sitzungen der Arbeitsgruppe teil.

Die Arbeitsgruppe trat fünfmal zusammen. Die Sitzungen fanden in den Räumlichkeiten des Amts für Zivilschutz in Granges-Paccot und des Landwirtschaftlichen Instituts in Grangeneuve statt, und zwar am:

- Montag, dem 4. Dezember 2000,
- Donnerstag, dem 14. Dezember 2000,
- Mittwoch, dem 20. Dezember 2000,
- Montag, dem 8. Januar 2001, und
- Montag, dem 15. Januar 2001.

An ihrer Sitzung vom 8. Januar 2001 stellte die Arbeitsgruppe ihren Entwurf mehreren Vertretern der freiburgischen Journalistenvereinigung vor und holte ihre Meinungen dazu ein. Am 11. Januar 2001 traf sich eine Delegation der Arbeitsgruppe mit verschiedenen Chefredaktoren von lokalen Zeitungen und Radiostationen und diskutierte mit ihnen über die Möglichkeit, dem Verfassungsrat regelmässig Platz in den einzelnen Medien zu reservieren.

Das **Büro** und die **Fraktionspräsidenten** haben den Konzeptentwurf und den diesbezüglichen Bericht an ihrer Sitzung vom 16. Januar 2001 im Landwirtschaftlichen Institut Grangeneuve geprüft, geändert und **genehmigt**.

#### 3. Aufbau des Konzeptentwurfs

Die Arbeitsgruppe erstellte auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Verfassungsrats einen Entwurf für ein Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept, wobei sie sich vor allem auf die in anderen Kantonen gewählten Lösungen stützte (z.B. Waadt). Der Entwurf ist wie folgt **aufgebaut**:

- I. Gesetzesgrundlagen
- II. Ziele
  - Kommunikationsziele
  - Vernehmlassungsziele
- III. Zielpublikum
- IV. Verantwortliche Organe
- V. Geplante Massnahmen
  - Kommunikation
  - Vernehmlassung
  - Weitere Mitwirkungsmöglichkeiten
- VI. Überprüfung
- VII. Budget

Der Konzeptentwurf umfasst also die wichtigsten Fragen in Bezug auf die Vernehmlassungs- und Kommunikationspolitik des Verfassungsrats (wer macht was, wie und mit welchen Mitteln). Er ist jedoch sehr allgemein formuliert, damit er im Einzelfall angepasst werden kann. Aufgrund des dynamischen Charakters der Verfassungsrevision muss das Konzept im Übrigen regelmässig aktualisiert werden, was unter der Verantwortung des Büros erfolgt.

## I. Gesetzesgrundlagen

Die Geschäftsordnung enthält mehrere Bestimmungen über die Beziehungen des Verfassungsrats zur Bevölkerung. Ihr Zweck besteht laut Artikel 1 insbesondere in der Regelung der Beziehungen des Verfassungsrats zu den übrigen Behörden des Staats und zur Bevölkerung.

Es gilt hier zu unterscheiden zwischen den Bestimmungen, welche die **Kommunikation** regeln, und den Normen über die **Mitwirkung** der Bevölkerung an der Verfassungsrevision.

### 1. Kommunikation

Die Information der Bevölkerung wird in der Geschäftsordnung des Verfassungsrats auf verschiedene Weise geregelt.

- **Intern** sieht die Geschäftsordnung mehrere Massnahmen vor, die den Informationsfluss zwischen den Mitgliedern des Verfassungsrats gewährleisten sollen.
  - Die **Präsidentenkonferenz** koordiniert die Arbeiten der Kommissionen (Art. 32 ff.). Dies bedeutet vor allem, dass die Mitglieder der Konferenz sich gegenseitig über den Stand der Arbeiten des Büros und der Kommissionen informieren müssen. Eine solche Regelung ist namentlich in der ersten Phase, d.h. während der Arbeit in den Sachbereichskommissionen, wichtig.
  - Des Weiteren ist das **Büro** verpflichtet, den Verfassungsrat über seine Arbeiten zu informieren (Art. 12 Ziff. 7), während der **Generalsekretär** den Mitgliedern des Verfassungsrats die für ihr Amt erforderlichen Dokumente und Informationen abgibt (Art. 18 Ziff. 4). Die Mitglieder erhalten z.B. regelmässig die Sitzungsprotokolle (Art. 20) und das Amtliche Tagblatt der Sitzungen des Verfassungsrats (Art. 21 Abs. 2).
- Bei der Kommunikation **nach aussen** unterscheidet die Geschäftsordnung zwischen den Beziehungen des Verfassungsrats zur Bevölkerung im Allgemeinen und zu den übrigen Behörden des Kantons.
  - Das 5. Kapitel der Geschäftsordnung regelt die Grundzüge der **Beziehungen des Verfassungsrats zur Bevölkerung**. Laut Artikel 71 Abs. 2 und 3 bezieht der Verfassungsrat die Bevölkerung in seine Arbeit ein und informiert sie über den Gang seiner Arbeiten. Die Modalitäten dieser Information müssen im Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept geregelt werden (Art. 71 Abs. 4). Die Geschäftsordnung legt jedoch einige Grundsätze fest, die das Konzept beachten muss:
    - In Bezug auf die **für die Information verantwortlichen Behörden** sieht Artikel 12 Ziff. 8 vor, dass das Büro für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und insbesondere für die Information der Bevölkerung sorgt. Es erarbeitet das Konzept und unterbreitet es dem Verfassungsrat zur Genehmigung. Die Präsidentin oder der Präsident vertritt unter Mithilfe des Generalsekretärs grundsätzlich den Verfassungsrat nach aussen (Art. 13 Ziff. 5). Die Sachbereichskommissionen können die Bevölkerung über das Ergebnis ihrer eigenen Arbeit informieren, und zwar grundsätzlich beim Abschluss der Arbeiten (Art. 31 Abs. 5). Das Sekretariat wirkt schliess-

lich bei der Umsetzung der vom Verfassungsrat beschlossenen Kommunikationspolitik mit (Art. 18 Ziff. 6 und 7).

- Was die **Kommunikationsmittel** anbelangt, sieht die Geschäftsordnung lediglich vor, dass die Sitzungen des Verfassungsrats öffentlich sind (Art. 44). Zudem werden die Verhandlungen des Verfassungsrats in ihrem Wortlaut in das Amtliche Tagblatt der Sitzungen aufgenommen (Art. 21). Die Sitzungen der Kommissionen sind jedoch nicht öffentlich. Diese können die Ergebnisse ihrer Arbeit jedoch bekanntgeben. Die Geschäftsordnung sieht allerdings kein besonderes Instrument vor, um diese Information sicherzustellen.
- Das 4. Kapitel der Geschäftsordnung regelt die **Beziehungen des Verfassungsrats zu den übrigen Behörden des Staats**. Nach Artikel 67 informiert der Verfassungsrat den Staatsrat und je nach Gegenstand die anderen Kantonsbehörden regelmässig über den Stand der Arbeiten. Diese Behörden informieren den Verfassungsrat ihrerseits über Entwürfe und laufende Projekte, die einen Einfluss auf die Totalrevision der Staatsverfassung haben könnten. Um die Informations- und Koordinationsziele zu erreichen, kommen **verschiedene konkrete Lösungen** in Frage. Die Geschäftsordnung zählt mehrere auf, wobei der Verfassungsrat weitere Möglichkeiten vorsehen kann, sofern er dies für notwendig erachtet. Das Büro des Verfassungsrats trifft sich z.B. regelmässig mit einer Delegation des Grossen Rats und des Staatsrats, um die Tätigkeit dieser Behörden zu koordinieren (Art. 67 Abs. 3). Zudem können die Mitglieder der Kantonsbehörden an den Sitzungen des Verfassungsrats und seiner Kommissionen teilnehmen und aufgefordert werden, sich mit beratender Stimme zu äussern (Art. 68 f.). Es gilt zu beachten, dass die vorerwähnten Massnahmen sowohl im Rahmen der Information als auch bei der Vernehmlassung bei den Behörden zur Anwendung kommen können (vgl. weiter oben).

### 2. Vernehmlassung

Die Geschäftsordnung des Verfassungsrats enthält einige Bestimmungen über die Vernehmlassung bei der Bevölkerung und den übrigen Behörden.

- Artikel 71 Abs. 1 umfasst den **Grundsatz**, wonach der Verfassungsrat die Bevölkerung in seine Arbeit einbezieht. Die **Einzelheiten der Vernehmlassung** müssen im Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept geregelt werden (Art. 71 Abs. 4), wobei die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung zu beachten sind. Laut Artikel 71 Abs. 2 können die Vereine, Organisationen und interessierten Personen dem Verfassungsrat ihre Vorschläge unterbreiten. Artikel 12 Ziff. 6 der Geschäftsordnung konkretisiert diese Bestimmung, indem er das Büro ermächtigt, die Vorschläge der Bevölkerung entgegenzunehmen und sie dem Verfassungsrat oder den zuständigen Kommissionen zu übermitteln. Die Kommissionen, die sich bei ihrer Arbeit insbesondere auf die Vorschläge der Bevölkerung stützen (Art. 23 Abs. 2), behandeln die an sie gerichteten schriftlichen Vorschläge und entscheiden über die Folge, die sie ihnen geben wollen (Art. 30

Abs. 2). Sie informieren die Verfasserinnen und Verfasser der Eingaben schriftlich darüber. Schliesslich können sie Fachleute anhören und Personen, Gruppen oder Vereinigungen einladen, die den Wunsch geäussert haben, angehört zu werden (Art. 30 Abs. 1). Diese Bestimmungen beziehen sich mehrheitlich auf die Phase der Arbeit in den Sachbereichskommissionen. Mit dem Konzept sollen die in dieser Phase möglichen Massnahmen ergänzt und die Grundsätze der eigentlichen Vernehmlassung aufgestellt werden, die nach der Unterbreitung der Kommissionsberichte stattfindet.

- **Die Beteiligung der übrigen Kantonsbehörden** ist im 4. Kapitel geregelt, das die Beziehungen zwischen dem Verfassungsrat und den Kantonsbehörden behandelt. Diese können auf ihren Wunsch oder auf Ersuchen des Verfassungsrats an den Plenar- oder Kommissionssitzungen teilnehmen und angehört werden (Art. 68 f.). Das Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept sollte vor allem präzisieren, dass diese Behörden bei der offiziellen Vernehmlassung konsultiert werden.

## II. Ziele

### 1. Kommunikationsziele

Die Kommunikationspolitik des Verfassungsrats muss mehrere Ziele verfolgen:

- **Intern** geht es vor allem darum, den **Ideenaustausch und den Informationsfluss** zwischen den Mitgliedern des Verfassungsrats sicherzustellen. Es wäre beispielsweise schade, wenn die einzelnen Sachbereichskommissionen völlig isoliert diskutieren und sich nicht darum kümmern würden, was die anderen Kommissionen machen. Jedes Mitglied muss über die Tätigkeit aller Organe des Verfassungsrats (Büro, Präsidentenkonferenz, Kommissionen usw.) informiert werden können, damit es den Überblick über den Gang der Arbeiten behält. Damit die Verfassungsrätinnen und -räte optimal informiert sind, müssen sie übrigens die Möglichkeit haben, alle für ihr Amt erforderlichen Unterlagen vom Sekretariat zu beziehen (Protokolle und Tagblatt der Sitzungen, Informationen zu einem bestimmten Thema, Unterlagen zur Verfassungsrevision in anderen Kantonen usw.).
- **Nach aussen** hin muss der Verfassungsrat zunächst die Bevölkerung über sein Vorgehen und seine Arbeitsweise **informieren**. Der Verfassungsrat ist ein neues Organ mit einer eigenen Organisation und Arbeitsweise. Deshalb muss man der Bevölkerung erklären, wie er seine Arbeit innerhalb der ihm gesetzten Fristen und mit den ihm zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln organisieren und planen will. Des Weiteren muss der Verfassungsrat über den Inhalt und die Ergebnisse seiner Arbeit informieren. Es genügt nicht, wenn die gefassten Beschlüsse nur bekanntgegeben werden. Sinnvoller ist eine **dynamische Kommunikation**, bei der die Bevölkerung zur Mitwirkung aufgefordert wird: Die Kommunikation muss die Diskussion lancieren, die ihrerseits die Überlegungen der Verfassungsrätinnen und -räte beeinflussen kann. Schliesslich muss der Verfassungsrat auch dafür sorgen, dass er die gesamte Bevölkerung des Kantons Freiburg anspricht, und seine Kommunikationspolitik dem Zielpublikum anpassen.

### 2. Vernehmlassungsziele

Wie der Verfassungsrat in seiner Geschäftsordnung festhält, will er die Bevölkerung an seiner Arbeit beteiligen. Dies bedeutet in erster Linie, dass die interessierten Kreise und Personen die Möglichkeit haben müssen, dem Verfassungsrat ihre Vorschläge zu unterbreiten. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Mitwirkung gefördert werden, muss erklärt werden, wie die Sachbereichskommissionen die Vorschläge behandeln, muss die Möglichkeit geschaffen werden, umfassendere Vorschläge einzubringen (Bericht) und muss sogar die Anhörung bestimmter Interessengruppen (insbesondere Jugendliche, Ausländerinnen und Ausländer) vorgesehen werden.

In zweiter Linie müssen die interessierten Kreise und Personen zum Entwurf und vor allem zu den Neuerungen und/oder umstrittenen Punkten befragt werden. Es ist wichtig, dass nicht nur das Zielpublikum, sondern direkt die Menschen konsultiert werden, und zwar vom Beginn der Arbeiten an. Dabei muss der Verfassungsrat den Bürgerinnen und Bürgern genügend Zeit lassen, damit sie ihre Meinung bilden und auch ändern können.

### III. Zielpublikum

Die Verfassungsrevision betrifft naturgemäss die gesamte Bevölkerung des Kantons Freiburg. Der Verfassungsrat möchte daher **sämtliche Kreise** informieren und konsultieren. Da er aber je nach Personen und Organen, an die er sich richtet, unterschiedliche Kommunikationskanäle verwenden muss, empfiehlt es sich jedoch, das Zielpublikum genauer zu definieren. Im Konzeptentwurf wird gestützt auf das Waadtländer Modell zwischen fünf Interessengruppen unterschieden (politische Behörden, Jugendliche, Vereinigungen, Medien usw.).

Das Sekretariat wird die im Konzept aufgeführte Tabelle konkretisieren und für jede Gruppe eine Liste der im Kanton aktiven Institutionen und Personen erstellen. Anhand dieser Liste wird insbesondere entschieden, welche Personen und Institutionen zur offiziellen Vernehmlassung eingeladen werden.

## IV. Verantwortliche Organe

### 1. Intern

Intern geht es darum festzulegen, wer für den reibungslosen Informations- und Gedankenaustausch zwischen den Verfassungsrätinnen und -räten verantwortlich ist. Die interne Kommunikation dürfte vor allem während der ersten Phase wichtig sein, in der die Verfassungsratsmitglieder über die Arbeit der einzelnen Sachbereichskommissionen auf dem Laufenden gehalten werden sollten. Der Konzeptentwurf übernimmt die Grundsätze der Geschäftsordnung und konkretisiert sie:

- Als Koordinationsorgan hat das Büro in Bezug auf die Information die Funktion einer Schnittstelle.
- **Das Büro informiert sich** bei seinen Mitgliedern und beim Generalsekretär über den Gang der Arbeiten in den Sachbereichskommissionen. Da der Sekretär an den meisten Sitzungen der Organe des Verfassungsrats teilnimmt, hat er auch einen Überblick über den Stand der Diskussionen. Das Präsidium des Verfassungsrats informiert sich auch

durch seine Teilnahme an den Sitzungen der Präsidentenkonferenz, die neben dem Präsidium die Präsidentinnen und Präsidenten der Sachbereichskommissionen umfasst.

- **Das Büro leitet** die Information an die Mitglieder des Verfassungsrats **weiter**. Es informiert sie ausserdem über seine eigene Tätigkeit im Bereich Planung, Koordination usw.
- Die Mitglieder der **Präsidentenkonferenz** sind gehalten, sich gegenseitig über den Stand der Arbeiten des Büros und der Kommissionen zu informieren. Das Präsidium leitet diese Informationen an das Büro weiter. Die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten übermitteln den Kommissionsmitgliedern die Informationen, die sie direkt betreffen.
- Das **Sekretariat** trägt in verschiedener Hinsicht dazu bei, den Informationsfluss unter den Verfassungsrätinnen und -räten sicherzustellen, da es unter der Verantwortung des Büros bei der Umsetzung der internen Kommunikationspolitik mitwirkt.

## 2. Nach aussen

Bei der Kommunikation mit der Öffentlichkeit geht es darum festzulegen, welche Organe für die Kommunikation mit der Bevölkerung zuständig sind und wer die Kommunikation koordiniert.

Die **Geschäftsordnung** sieht allgemein vor, dass das Büro für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und insbesondere für die Information der Bevölkerung sorgt. Die Präsidentin oder der Präsident vertritt grundsätzlich den Verfassungsrat nach aussen. Die Sitzungen der Sachbereichskommissionen sind nicht öffentlich. Diese sind jedoch befugt, die Bevölkerung über die Ergebnisse ihrer Arbeit zu informieren.

Der **Konzeptentwurf** übernimmt und konkretisiert die oben aufgeführten Grundsätze für die Phase der Arbeit in den Sachbereichskommissionen:

- In dieser Phase informiert das **Büro** über das Vorgehen des Verfassungsrats (Organisation, Arbeitsweise, Planung) und koordiniert die Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Es legt insbesondere die Häufigkeit der Kommunikation (z.B. Zahl der Pressekonferenzen und Informationsbulletins pro Jahr) und die Staffelung der Information fest. Es sorgt z.B. dafür, dass nicht zu wenig und nicht zu viel Informationen auf einmal erteilt werden. Schliesslich wacht es darüber, dass die Kommissionen dieselben Kommunikationsvorschriften befolgen.
- Die **Kommissionen** sind für den Inhalt der nach aussen abgegebenen Information verantwortlich. Sie informieren die Bevölkerung über die geprüften Fragen, die diskutierten Punkte und die gefassten Beschlüsse. Im Hinblick auf eine einheitliche Informationspraxis werden vorgängig gewisse Kommunikationsvorschriften festgelegt, entweder im Konzept selbst oder später vom Büro. Der Konzeptentwurf sieht beispielsweise vor, dass jede Kommission einen oder mehrere **Sprecher** bezeichnen kann, welche die Anfragen der Medien beantworten. Für diese Aufgabe sind die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten wohl am besten geeignet, da sie den Überblick über die gesamten Arbeiten haben. Gegebenenfalls braucht es jedoch noch eine zweite Sprecherin bzw. einen zweiten Spre-

cher, z.B. weil diese Person eine Minderheit in der Kommission vertritt oder der anderen Sprachgemeinschaft angehört. Die Journalistinnen und Journalisten haben daher in jeder Kommission einen oder mehrere Ansprechpartner, die ihre Fragen beantworten und wenn nötig Kontakte zu anderen Kommissionsmitgliedern herstellen können, die sich besonders für ein bestimmtes Thema interessieren.

Das **Sekretariat** hat während der ganzen Verfassungsrevision die Aufgabe, die Kommunikationspolitik des Verfassungsrats zu realisieren und das Büro in seinen Vernehmlassungs- und Kommunikationsaufgaben zu unterstützen. Es ist insbesondere beauftragt, gewisse Vernehmlassungs- und Kommunikationsinstrumente zu entwickeln (Website, Informationsbulletin usw.), Informationsmaterial für die öffentlichen Veranstaltungen zusammenzustellen und sich um die Logistik dieser Anlässe zu kümmern.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Vernehmlassungs- und Kommunikationspolitik des Verfassungsrats nur erfolgreich sein kann, wenn dessen **Mitglieder** in ihrem Umfeld und in ihrer Region (Arbeit, Vereine, Pfarrei, Gemeinde usw.) den Kontakt mit der Öffentlichkeit suchen und die Information weiterleiten.

## V. Massnahmenplan

### 1. Allgemeines

Der Konzeptentwurf umfasst eine (nicht erschöpfende) Aufzählung der Mittel, mit denen der Verfassungsrat seine Vernehmlassungs- und Kommunikationspolitik konkretisieren kann.

Der Entwurf unterscheidet zwischen den **Mitteln der Kommunikation** (z.B. Informationsbulletin) und den **Mitteln der Vernehmlassung** (z.B. Wettbewerb für die Präambel). Allerdings kann die Grenze zwischen Information und Vernehmlassung relativ fliessend sein. So muss die Kommunikationspolitik des Verfassungsrats nicht nur dazu dienen, die Bevölkerung zu informieren, sondern auch zur Mitwirkung anregen, den Dialog herstellen. Dies lässt sich anhand von zwei Beispielen illustrieren:

- Die Website des Verfassungsrats muss sowohl über dessen Arbeit informieren als auch der Bevölkerung die Möglichkeit geben, ihre Bemerkungen über ein themenbezogenes Forum einzubringen.
- Die Forumdiskussionen sollten es den Mitgliedern des Verfassungsrats erlauben, einerseits das Publikum zu informieren und andererseits dessen Vorschläge zu den einzelnen Themen der Verfassungsrevision einzuholen.

Die Vernehmlassung und die Kommunikation können verschiedene **Formen** annehmen: schriftliche Kommunikation, Internet, direkte Kontakte usw. Wer z.B. im Internet surft, nimmt nicht unbedingt an einer Forumdiskussion teil und umgekehrt. Damit die ganze Bevölkerung erreicht werden kann, muss die Kommunikation also dem jeweiligen Zielpublikum angepasst werden.

Der Konzeptentwurf verwendet für alle vorgeschlagenen Massnahmen denselben **Aufbau**: Jedes Mal werden die Ziele, der Inhalt der Massnahme, die verantwortlichen Organe (Umsetzung und Koordination), das Zielpublikum und der Zeitplan definiert. Die finanziellen Auswirkungen sind im Punkt VII «Budget» aufgeführt.

Aufgrund des dynamischen Charakters der Verfassungsrevision müssen die im Konzept vorgeschlagenen Massnahmen regelmässig evaluiert und je nach dem Gang der Arbeiten **angepasst** werden.

Im vorliegenden Bericht sollen nicht sämtliche Massnahmen im Detail kommentiert, sondern lediglich einige besondere Aspekte hervorgehoben werden.

## 2. Kommunikation

### a. Logo

Der Konzeptentwurf sieht vor, dass sich der Verfassungsrat sein eigenes Logo gibt, um dem Projekt Verfassungsrevision eine Identität zu geben und den Verfassungsrat als eigenständige Behörde sichtbar zu machen.

Das Logo, das bei der Vorbereitung der Totalrevision zur Anwendung kam, wird aus zwei Gründen nicht weiter verwendet: Erstens ist es nicht repräsentativ für den Verfassungsrat, und zweitens lässt es sich schwer auf einer ganzen Zeile verwenden. Zudem ist es im Schwarzweissdruck nicht überzeugend.

Laut dem Entwurf beauftragt das Sekretariat unter der Verantwortung des Büros eine Schule für Grafik mit der Ausarbeitung des neuen Logos. Die Studierenden werden mehrere Entwürfe einreichen, unter denen das Büro das endgültige Logo auswählt. Dieses wird während der ganzen Verfassungsrevision auf sämtlichen Dokumenten des Verfassungsrats verwendet.

### b. Informations- und Dokumentationszentrale

Das **Sekretariat** ist gemäss der Geschäftsordnung des Verfassungsrats dafür zuständig, den Mitgliedern des Verfassungsrats die für ihr Amt **erforderlichen Informationen und Unterlagen** abzugeben (Protokolle, Amtliches Tagblatt der Sitzungen, Unterlagen zu einem bestimmten Thema usw.).

Der Konzeptentwurf übernimmt diesen Grundsatz und präzisiert ihn. Da das Sekretariat den Auftrag hat, alle Informationen und Unterlagen in Bezug auf die Totalrevision aufzubewahren, und durch seine Aufgaben den Überblick über die Arbeiten hat, kommt ihm sowohl **intern als auch nach aussen** die Funktion einer **Informationszentrale** zu.

Es ist insbesondere beauftragt, ein Klassierungssystem für alle schriftlichen Dokumente des Verfassungsrats zu entwickeln (Sammelordner). Der Ordner wird auf dem Sekretariat, in allen öffentlichen Bibliotheken des Kantons und in den Bibliotheken der Sekundarstufe aufliegen.

### c. Pressekonferenzen

Der Konzeptentwurf sieht vor, dass der Verfassungsrat regelmässig Pressekonferenzen organisiert. Es ist in der Tat sehr wichtig, dass die Medien in die Verfassungsrevision eingebunden werden, dass sie sich für das Vorhaben interessieren, damit sie die Arbeit des Verfassungsrats verfolgen und die Bevölkerung informieren.

Das **Büro plant und** fett die Pressekonferenzen mit der Unterstützung des **Sekretariats**. Um den Journalistinnen und Journalisten die Arbeit zu erleichtern, händigt das Sekretariat ihnen einige Tage vor der Pressekonferenz die erforderlichen Unterlagen und allfällige Zusammenfassungen aus (mit Sperrfrist). Das Büro setzt den Zeitpunkt

der Pressekonferenzen unter Berücksichtigung der Forderungen der Medien und der Gleichbehandlung fest und versucht Terminkollisionen mit anderen Konferenzen möglichst zu vermeiden. Es staffelt die Informationen und koordiniert die Stellungnahmen der Sachbereichskommissionen, wobei es jeden Monat prüft, ob eine Pressekonferenz erforderlich ist. Dabei berücksichtigt es den Stand der Diskussionen und vor allem – während des ersten Jahres – die Zwischenentscheide der Sachbereichskommissionen. Es sorgt dafür, dass die Pressekonferenzen nicht zu häufig stattfinden, da sonst die Gefahr besteht, dass sie zu wenig Inhalte haben und das Interesse der Journalistinnen und Journalisten nachlässt. Gleichzeitig unternimmt es die nötigen Schritte, damit nicht jeweils eine Flut von Informationen abgegeben wird, die unmöglich in einem halben Tag zu bearbeiten ist.

Während der Arbeit in den Sachbereichskommissionen **informiert** das Büro die Medien über die Arbeitsplanung und die Arbeitsweise des Verfassungsrats, während die **Kommissionen** über den Inhalt ihrer Arbeit informieren. Dabei berücksichtigen sie dieselben Kommunikationsvorschriften, d.h. ihre Vertreterinnen und Vertreter sind verpflichtet, die Mehrheits- und Minderheitsmeinungen innerhalb der Kommission anzugeben, ohne jedoch Namen bekanntzugeben (Grundsatz der nichtöffentlichen Sitzungen). Des Weiteren sorgen sie dafür, dass die Information in beiden Amtssprachen erfolgt. Dafür gibt es mehrere Möglichkeiten: Die Kommissionen können z.B. einmal einen französischsprachigen Vertreter und ein andermal eine deutschsprachige Vertreterin bezeichnen oder für jede Pressekonferenz zwei Vertreterinnen oder Vertreter (deutscher und französischer Sprache) ernennen usw.

### d. Präsenz in den Medien

Die Arbeitsgruppe hat das Schwergewicht von Anfang an auf die Entwicklung einer dynamischen Kommunikationspolitik gelegt, welche die Mitwirkung des Volks fördert. Bei der Prüfung der Kommunikationskonzepte anderer Kantone hat die Arbeitsgruppe insbesondere festgestellt, dass der Verfassungsrat des Kantons Waadt jede Woche über eine Seite in der Zeitung «24 heures» verfügt, für welche die Mitglieder des Verfassungsrats und die Bevölkerung Beiträge schreiben. Die Arbeitsgruppe fand diese Kommunikationsform interessant, denn sie erlaubt es, die Medien in den Prozess der Verfassungsrevision einzubeziehen und den Dialog zwischen den Mitgliedern des Verfassungsrats und der Bevölkerung herzustellen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben deshalb mit den Chefredaktoren verschiedener lokaler Zeitungen und Radios Kontakt aufgenommen um abzuklären, ob eine solche Lösung auch im Kanton Freiburg möglich wäre.

Schliesslich wurden folgende **Grundsätze** beschlossen: Mehrere lokale und kantonale Zeitungen stellen dem Verfassungsrat **regelmässig Platz** in ihrer Zeitung zur Verfügung, während Radio Freiburg regelmässig Sendezeit für den Verfassungsrat reserviert. Die Mitglieder des Verfassungsrats schreiben Artikel und äussern sich über Radio Freiburg. Sie fordern die Bevölkerung zur Mitwirkung auf.

Die **Einzelheiten** werden zu einem späteren Zeitpunkt zwischen dem Büro und den einzelnen Medien verhandelt. Dabei werden vor allem die Häufigkeit und die Form der Beiträge, die Auswahl der Verfasserinnen und Verfas-

ser bzw. der Sprecherinnen und Sprecher sowie der Themen usw. diskutiert.

Die im Konzeptentwurf vorgeschlagene Lösung könnte während der ganzen Verfassungsrevision zur Anwendung kommen, sofern die Bilanz im ersten Jahr positiv ausfällt.

#### e. Schriftliche Kommunikation

Der Verfassungsrat zählt auf die Medien, was die Berichterstattung über seine Tätigkeit anbelangt. Allerdings muss er laut dem Konzept auch seine eigenen Informationskanäle in Anspruch nehmen. Dabei muss er aber sicherstellen, dass die schriftlichen Dokumente soweit wie möglich in beiden Amtssprachen des Kantons verfasst werden.

- **Intern** geht es darum, die regelmässige Information sämtlicher Mitglieder zu gewährleisten, damit diese den Überblick über die Arbeiten behalten. Die Mitglieder können die Information anschliessend auch in ihrem Umfeld zirkulieren lassen. In dieser Beziehung kommt der geplanten Website des Verfassungsrats eine wichtige Funktion zu (vgl. weiter unten). Das Internet allein genügt jedoch nicht, denn sonst würden den Mitgliedern, die keinen Internetzugang haben, wichtige Informationen vorenthalten.
- Bei der Kommunikation **nach aussen** geht es darum, die übrigen Behörden, die Medien, die interessierten Institutionen und Personen sowie die gesamte Bevölkerung regelmässig und direkt über die Tätigkeit des Verfassungsrats zu informieren.

Diese Ziele lassen sich je nach Zielpublikum mit **verschiedenen Mitteln** konkretisieren.

1. Der Konzeptentwurf schlägt zunächst vor, dass der Verfassungsrat ein **Informationsbulletin** herausgibt, das grundsätzlich viermal pro Jahr erscheint. Das Bulletin wird sowohl intern als auch extern (Mitglieder der Gemeinde-, Kantons- und Bundesbehörden, Medien, alle interessierten Personen und Organisationen) verteilt. Es umfasst vor allem Informationen über die Organisation und die Tätigkeit des Verfassungsrats, die Sitzungsplanung der Fraktionen und themenbezogenen Arbeitsgruppen, die vorgesehenen Veranstaltungen usw. Das Büro koordiniert die Information. Das Präsidium ist für die Redaktion zuständig. Es wacht insbesondere darüber, dass alle Kommissionen Beiträge für das Bulletin schreiben, und fordert auch die Verfassungsrätinnen und -räte auf, ihre persönlichen Ansichten zu formulieren, damit das Bulletin die verschiedenen Meinungen innerhalb des Verfassungsrats widerspiegelt. Das Sekretariat ist unter der Verantwortung des Büros mit der Gestaltung und Realisierung des Informationsbulletins beauftragt. Es kann jedoch externe Unterstützung beziehen, z.B. für die grafische Gestaltung oder den Druck.
2. Wie der Konzeptentwurf festhält, sollen im ersten Jahr neben dem regelmässigen Informationsbulletin auch **«Mitteilungen des Verfassungsrats»** erscheinen, die an **alle Haushalte** versandt werden (die Kantone Schaffhausen und Graubünden haben ebenfalls diese Form der Kommunikation gewählt). Die Mitteilungen ergänzen das Informationsbulletin insofern, als sie als bürgerfreundliches Informationsinstrument konzipiert sind, das sich an die ganze Bevölkerung des Kantons Freiburg richtet. Sie müssen ausserdem die Bevölkerung zur Mitwirkung auffordern: Man könnte bei-

spielsweise in einer Ausgabe einen Fragebogen zu den Themen der Verfassungsrevision beilegen. Die Mitteilungen werden der Bevölkerung in der ersten Hälfte des Jahres 2001 zugestellt. Das Büro wird im folgenden Jahr über die Weiterführung der Mitteilungen entscheiden, dies namentlich unter Berücksichtigung ihrer Wirkung und Kosten.

#### f. Website

Die Kantone sind sich bereits seit einigen Jahren bewusst, dass das Internet ein wichtiges und nützliches neues Kommunikationsinstrument ist. Die Mehrheit der Kantone, die ihre Verfassung total revidiert haben oder revidieren, haben dazu eine Website eingerichtet (z.B. Basel, Neuenburg, Waadt, Zürich usw.).

Im Kanton Freiburg hat die mit der Totalrevision beauftragte Projektoberleitung eine Website zu den vorbereitenden Arbeiten eingerichtet ([www.etatfr.ch/revision-constitution](http://www.etatfr.ch/revision-constitution)). Auf dieser Site sind insbesondere die Botschaft des Staatsrats von 1998, die vier Ideenhefte, deren Auswertungen usw. zu finden. Sie wurde jedoch seit der Wahl des Verfassungsrats nicht mehr aktualisiert, denn es obliegt dem Verfassungsrat zu entscheiden, ob und in welcher Form die Site weitergeführt werden soll.

Gemäss dem Konzeptentwurf der Arbeitsgruppe richtet der Verfassungsrat seine **Site** auf der Grundlage der bestehenden Site ein. Die Site muss sich sowohl intern als auch extern als Kommunikationsmittel eignen.

Sie müsste z.B. über die Tätigkeit und den Zeitplan des Verfassungsrats informieren und die öffentlichen Dokumente, eine Zusammenfassung der Beratungen der Sachbereichskommissionen, Links zu verwandten Sites usw. **umfassen**. Die Arbeitsgruppe war aber übrigens dagegen, dass die Protokolle der Sitzungen der Sachbereichskommissionen den Verfassungsratsmitgliedern mit einem Code online zugänglich gemacht werden, da sie befürchtet, die Protokolle könnten den Weg an die Öffentlichkeit finden. Die Kommissionen müssen ihre Diskussionen jedoch nach jeder Sitzung zusammenfassen und online zur Verfügung stellen. Die Zusammenfassungen geben Auskunft über die behandelten Themen bzw. die während der Sitzung gefassten Beschlüsse, wobei auch die verschiedenen Meinungen innerhalb der Kommission zum Ausdruck kommen müssen. Auf diese Weise wollte die Arbeitsgruppe den Grundsatz der nichtöffentlichen Sitzungen mit der Notwendigkeit der Transparenz in Einklang bringen.

Im Übrigen muss die Site auch der Öffentlichkeit zugänglich und interaktiv sein, damit die Bürgerinnen und Bürger ihre Meinungen und Vorschläge einbringen können. Sie sollte deshalb ein Forum zu jedem Thema enthalten, in dem sich alle interessierten Personen äussern können.

Schliesslich sollten sich interessierte Personen und Institutionen (z.B. Journalistinnen und Journalisten) in eine Liste eintragen können, damit sie per E-Mail benachrichtigt werden, sobald neue Informationen verfügbar sind.

Das **Büro** koordiniert die Information. Das **Sekretariat** hat den Auftrag, die Site unter der Verantwortung des Büros einzurichten und zu betreuen. Es kann externe Unterstützung beziehen, insbesondere für die grafische Gestaltung der Site. Die Site muss während der ganzen Verfassungsrevision regelmässig aktualisiert werden, damit

sie für die Surferinnen und Surfer innerhalb und ausserhalb des Kantons attraktiv bleibt.

#### g. Direkte Kontakte mit der Bevölkerung

Der Konzeptentwurf sieht verschiedene Möglichkeiten vor, um den **direkten Kontakt** zwischen den Mitgliedern des Verfassungsrats und der Bevölkerung sicherzustellen.

#### Forumsdiskussionen

Die Arbeitsgruppe schlägt zunächst einmal vor, dass der Verfassungsrat regelmässig **Forumsdiskussionen** organisiert, um die Bevölkerung zu informieren und ihre Meinung zu den verschiedenen Themen der Verfassungsrevision einzuholen. Für die Organisation dieser Anlässe kommen mehrere Lösungen in Frage. Im Kanton Waadt sind die Verfassungsrätinnen und -räte für die Planung und Organisation zuständig. Sie haben daher in ihrer jeweiligen Region Informationsveranstaltungen zu ausgewählten Themen organisiert. Die Bilanz fällt allerdings durchgezogen aus, da sich die Veranstaltungen häuften, wodurch das Interesse der Bevölkerung nachliess, ohne dass es aber zu einer richtigen Debatte kam, denn die Verfassungsratsmitglieder beschränkten sich oft darauf, den Stand der Arbeiten zusammenzufassen, und ermöglichten keine Diskussion.

Aufgrund dieser Erfahrungen schlägt der Konzeptentwurf eine andere Lösung vor: **Im ersten Jahr** soll wenn möglich **eine Forumsdiskussion pro Bezirk** organisiert werden. Auf diese Weise finden nicht zu viele Veranstaltungen statt, und gleichzeitig ist die Präsenz des Verfassungsrats im ganzen Kanton gewährleistet.

- Jede Forumsdiskussion ist **einem «brisanten» Thema der Verfassungsrevision** gewidmet (Ausländerstimmrecht, territoriale Gliederung, Sprachen usw.).
- Der Verfassungsrat lädt die **Vertreterinnen und Vertreter der von einem Thema besonders betroffenen Kreise** ein. Wenn z.B. über die Arbeitsweise der Behörden diskutiert wird, werden in erster Linie die Mitglieder des Staatsrats und des Grossen Rats eingeladen. Der Zweck besteht darin, die aktive Kommunikation mit den direkt betroffenen Kreisen und ihren allfälligen Vertreterinnen und Vertretern sicherzustellen und ihre Meinungen und Vorschläge von Anfang an (und nicht erst während der offiziellen Vernehmlassung) einzuholen. Die Veranstaltungen stehen aber allen Bürgerinnen und Bürgern offen.
- Die Diskussionen werden aus Gründen der Attraktivität **abwechslungsreich** gestaltet. Man könnte z.B. einmal einen Chor und ein andermal einen Komiker einladen, um die Debatte zu einem bestimmten Thema zu lancieren. Die Gesprächsleitung übernimmt grundsätzlich eine Person ausserhalb des Verfassungsrats. Das Sekretariat notiert die Bemerkungen und Vorschläge aus dem Publikum und leitet sie an die Sachbereichskommissionen weiter.

Die Forumsdiskussionen werden von den **Verfassungsrätinnen und -räten** des entsprechenden Bezirks, unter Mithilfe des **Sekretariats** (Verpfllegung, Dokumentation usw.), organisiert. Da die Verfassungsrätinnen und -räte die Bevölkerung ihres Bezirks und die örtlichen Bedingungen am besten kennen, ist es nur sinnvoll, wenn die Verfassungsratsmitglieder einer Region die Forumsdiskussionen organisieren.

Einige Punkte müssen allerdings auf kantonaler Ebene koordiniert werden, damit die Veranstaltungen zu einem

Erfolg werden: So plant das **Büro** die Forumsdiskussionen mit der Unterstützung der **Präsidentenkonferenz**, um sicherzustellen, dass verschiedene Themen behandelt werden und dass in jedem Bezirk eine Forumsdiskussion stattfindet. Das Büro wird den Nutzen Ende 2001 evaluieren und je nach Stand der Arbeiten entscheiden, ob eine Weiterführung sinnvoll ist.

#### Weitere Möglichkeiten

Der Konzeptentwurf sieht neben den Forumsdiskussionen weitere Möglichkeiten des direkten Kontakts zwischen den Mitgliedern des Verfassungsrats und der Freiburger Bevölkerung vor: Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft, mit Mitgliedern der Gemeinde-, Kantons- und Bundesbehörden, mit Jugendlichen, mit Ausländerinnen und Ausländern usw.

Diese **Möglichkeiten ergänzen** die Forumsdiskussionen in zweierlei Hinsicht:

- Einerseits geht es hier nicht darum, die Bevölkerung zu den vom Verfassungsrat organisierten Veranstaltungen einzuladen, sondern darum, **auf die Leute zuzugehen**, sie in ihrem Umfeld aufzusuchen (Gemeinderat, Schulen usw.). Auf diese Weise können Personen erreicht werden, die grundsätzlich nicht an eine ausdrücklich der Verfassungsrevision gewidmete Veranstaltung gehen würden.
  - Andererseits geht es aber auch darum, die **Beziehungen zu den direkt betroffenen Kreisen** ausserhalb der Forumsdiskussionen zu **vertiefen**. Es ist z.B. zu begrüssen, dass eine Delegation des Verfassungsrats regelmässig mit einer Delegation des Staatsrats zusammenkommt, damit sich die Behörden gegenseitig über den Stand ihrer Arbeiten informieren können. Des Weiteren ist es auch sinnvoll, dass sich die Mitglieder des Verfassungsrats mehrmals pro Jahr mit den im Rat nicht vertretenen Jugendlichen und Ausländerinnen und Ausländern treffen und ihre Meinungen einholen.
1. Laut dem Konzeptentwurf sollen die **Verfassungsrätinnen und -räte** die Arbeit des Verfassungsrats **in ihrem Umfeld**, d.h. vor allem Wirtschaft, Gesellschaft und Region, bekanntmachen. Das Büro fordert sie auf, Referate zu halten, und es teilt den Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft sowie den Gemeinderäten, Gemeindeverbänden usw. mit, dass sie für Referate an Versammlungen zur Verfügung stehen.
  2. Es ist auch vorgesehen, dass sich die **Mitglieder des Verfassungsrats mit Vertreterinnen und Vertretern der übrigen Behörden auf Bundes- und Gemeindeebene treffen**. In Bezug auf die Kontakte zwischen dem Verfassungsrat und den übrigen Kantonsbehörden übernimmt der Konzeptentwurf die Regeln der Geschäftsordnung. Er sieht für die ganze Dauer der Verfassungsrevision regelmässige Treffen zwischen den Mitgliedern des Verfassungsrats und denjenigen der übrigen Kantonsbehörden vor. Zudem präzisiert der Entwurf, dass die Mitglieder der Kantonsbehörden mit beratender Stimme an den Plenar- oder Kommissions-sitzungen teilnehmen und angehört werden können. Solche Kontakte sollten die gegenseitige Information fördern und dazu beitragen, dass die Arbeiten des Verfassungsrats und die laufende Staatsreform besser koordiniert werden. Im Übrigen wird der Verfassungsrat

auf diese Weise als eigenständige politische Behörde auf der politischen Bühne des Kantons sichtbar.

Schliesslich sollen die **Jugendlichen und die Ausländerinnen und Ausländer** laut dem Konzeptentwurf besonders einbezogen werden. Die ausländische Bevölkerung stellt etwa  $\frac{1}{5}$  der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons. Auch die Jugendlichen zwischen 13 und 18 Jahren machen einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung aus und erhalten im Übrigen später das Stimmrecht. Ein Teil dieser Jugendlichen wird im Jahr 2004 über die neue Verfassung abstimmen können. Beide Gruppen sind jedoch aus dem Entscheidungsprozess ausgeschlossen, obwohl sie von der Verfassungsrevision direkt betroffen sind. Es ist daher angezeigt, sie zu fragen, was sie von einem neuen Grundgesetz erwarten. Zu diesem Zweck könnte eine Delegation des Verfassungsrats regelmässig mit dem Jugendrat, weiteren Jugendgruppierungen sowie mit Mitgliedern des Centre Suisses-Immigrés und anderer Ausländervereinigungen **zusammenkommen**. Der Verfassungsrat könnte sich auch für die **Organisation von Diskussionen** zu Themen der Verfassungsrevision in den Schulen und Freizeitzentren **zur Verfügung stellen**. Die Forumsdiskussionen sprechen zwar sicher einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung an, vielleicht aber weniger die Jugendlichen des Kantons, dies umso mehr, als die Teilnahme an einer solchen Diskussion einen aktiven Schritt voraussetzt. Aus diesem Grund schlägt der Entwurf vor, auf die Jugendlichen zuzugehen und das Gespräch dort zu suchen, wo sie sich gewöhnlich aufhalten. Wie der Konzeptentwurf schliesslich festhält, sollen die Jugendlichen und die Ausländerinnen und Ausländer von den Sachbereichskommissionen angehört werden (vgl. weiter unten Anhörungen).

### 3. Vernehmlassung

Dieser Teil des Konzepts beschränkt sich auf die vernehmlassungsspezifischen Aspekte. Die Massnahmen, die sowohl die Kommunikation als auch die Vernehmlassung betreffen, wurden bereits im Teil "Kommunikation" beschrieben.

#### a. Vernehmlassung bei der Bevölkerung

Nach der Abstimmung über den Grundsatz der Totalrevision der Verfassung, der Beauftragung eines Verfassungsrats mit dieser Aufgabe und dessen Wahl muss die **neue Verfassung vom Volk ausgehen**. Es ist daher sowohl notwendig als auch von symbolischer Bedeutung, dass der Bevölkerung bei der Vernehmlassung erste Priorität eingeräumt wird.

Obwohl es sich hier nicht um eine formelle Vernehmlassung handelt, muss sie es allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons ermöglichen, ihre Meinung zu äussern, und zwar während der ganzen Dauer der Verfassungsrevision. Wie bei den anderen konsultierten Organen ist die Chance, auf die Debatte Einfluss nehmen zu können, grösser, wenn sich die Bürgerinnen und Bürger in der ersten Phase (2001 und Anfang 2002) zu Wort melden.

Der Verfassungsrat ist also **offen für Meinungsäusserungen und Vorschläge**. Er wird die Freiburgerinnen und Freiburger über die ihm zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle sogar auffordern, sich einzubringen, und sucht zu diesem Zweck auch die **Unterstützung der Medien**.

Fragebogen werden dabei nur zurückhaltend verwendet. Es geht weder darum, Meinungsumfragen durchzuführen, noch soll dieser Eindruck entstehen. Der Verfassungsrat will die Bürgerinnen und Bürger lediglich ermuntern, sich zu äussern, und es ihnen erleichtern, ihre Meinungen und Vorschläge zu Papier zu bringen, was vor einem leeren Blatt schwerer fällt.

Das Sekretariat wird alle Stellungnahmen der Bevölkerung sammeln und sie regelmässig an das Büro und die Präsidentinnen und Präsidenten der zuständigen Kommissionen weiterleiten.

#### b. Wettbewerb für die Formulierung der Präambel

Die Ausschreibung eines Wettbewerbs für die Formulierung der Präambel ist eine attraktive Form der Mitwirkung. Der Bund und der Kanton Schaffhausen haben damit sehr positive Erfahrungen gemacht.

Die Präambel ist der «Eingang» einer Verfassung. Es ist eine reizvolle Vorstellung, dass alle, die dies wünschen, bei ihrer Ausarbeitung mitwirken können. Der Wettbewerb wäre z.B. eine Gelegenheit, die Schulen einzubeziehen. Es wäre sogar denkbar, dass die neue Verfassung des Kantons Freiburg mehrere Präambeln hat: Dadurch würden die **Motivation und der Wille des Volks besser zum Ausdruck kommen**.

Das Büro oder die für die allgemeinen Grundsätze zuständige Sachbereichskommission wird eine Auswahl von Texten treffen, um dem Verfassungsrat den Entscheid zu erleichtern. Die **besten Vorschläge** werden in der Presse **veröffentlicht** und ausgezeichnet.

Der Verfassungsrat ist jedoch **nicht an die Ergebnisse des Wettbewerbs gebunden**. Es steht ihm frei, einen oder mehrere der vorgeschlagenen Texte zu übernehmen oder selbst eine Präambel zu verfassen.

#### c. Anhörungen

Die Anhörung von Gruppierungen oder Personen, die den entsprechenden Wunsch geäussert haben, ist in der Geschäftsordnung vorgesehen. Sie wird den Kommissionen dabei helfen, ihre Kenntnisse in den ihnen zugewiesenen Bereichen zu vertiefen.

Die Anhörungen werden ihnen dabei helfen, die Grundlage und das Gewicht gewisser Meinungen einzustufen, und zur Ausarbeitung einer zeitgemässen und zukunftsgerichteten Verfassung beitragen.

Die Kommissionen bestimmen selbst, wen sie anhören wollen. Die angehörten Gruppierungen oder Personen können den Kommissionen einen Bericht unterbreiten.

Die Anhörungen stehen **den Medien offen**. Diese Praxis ist mit der Geschäftsordnung des Verfassungsrats vereinbar, da sich der Grundsatz der nichtöffentlichen Sitzungen auf die Beratungen der Kommissionen und nicht auf die von ihnen durchgeführten Anhörungen bezieht.

#### d. «Offizielle» Vernehmlassung

Sobald die Thesen und Vorschläge der Kommissionen im Plenum diskutiert worden sind, sollten sie in eine breite Vernehmlassung gegeben werden. Die Redaktionskommission bereitet zu diesem Zweck ein **Dossier** vor, das vom **Verfassungsrat genehmigt wird**. Dieses Dossier ist Gegenstand einer Vernehmlassung, die hinsichtlich ihrer Form «klassisch», in Bezug auf ihre Grösse aber aussergewöhnlich ist, da sie **über 1000 Adressaten** umfasst.

Die Adressaten entsprechen der detaillierten Liste des Zielpublikums, das regelmässig über die Arbeiten des Verfassungsrats informiert wird.

Gemäss der Rahmenplanung des Büros soll das Vernehmlassungsdossier im Juni 2002 verabschiedet werden. Die konsultierten Organe verfügen über eine Frist von fünf Monaten für ihre Stellungnahme. Das Sekretariat wertet die Antworten bis Dezember 2002 aus.

Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden den Sachbereichskommissionen also für die 3. Prüfung und dem Verfassungsrat für die Lesungen des Vorentwurfs und die Verabschiedung des Verfassungsentwurfs zur Verfügung stehen.

Alle Massnahmen der Vernehmlassung, vor allem aber die «klassische» Vernehmlassung, werden dazu beitragen, die Chancen des Verfassungsentwurfs an der Urne **abzuschätzen** und wenn nötig zu **erhöhen**.

#### 4. Weitere Mitwirkungsmöglichkeiten

- Eine eigentliche Vernehmlassung bei den **Kindern** ist kaum möglich. Die Idee, die Ohren zu spitzen, um ihre Erwartungen und Träume in Erfahrung zu bringen, ist jedoch so sympathisch, dass sie berücksichtigt wurde.
  - Der Verfassungsrat kann entweder selbst Gelegenheiten für die Äusserung ihrer Erwartungen schaffen, oder dann können sich die Kinder oder ihre Vertreterinnen und Vertreter (Eltern, Lehrkräfte, Betreuer usw.) von sich aus zu Wort melden. Einige Beispiele sind im Konzeptentwurf aufgeführt, doch sind auch andere Formen denkbar.
  - Die Verfassungsrätinnen und -räte sind gehalten, die **Äusserungen der Kinder zu beachten**. Sie können sich für **Kontakte und Besuche in Schulen** zur Verfügung stellen.
- Denkbar ist auch, dass die Verfassungsrätinnen und -räte an kulturellen **Veranstaltungen**, Sportanlässen, Märkten usw. teilnehmen. Zu diesem Zweck wird Informationsmaterial vorbereitet. Auf diese Weise könnte man den Verfassungsrat breiten Kreisen bekannt machen und die betroffenen Personen und Organisationen zu Fragen und Reaktionen motivieren.

#### VI. Überprüfung

Obwohl sorgfältig ausgearbeitet, ist das Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept kein starres Dokument, das während der ganzen Verfassungsrevision unverändert bleibt. Es ist zumindest notwendig, dass seine Umsetzung geprüft und evaluiert wird. Dafür ist das **Büro** zuständig, das die verantwortlichen Organe über **allfällige Abweichungen oder Mängel** informiert und die Einhaltung des Budgets überprüft.

Das Büro unterbreitet dem Verfassungsrat jedes Jahr einen **Bericht** über die Umsetzung des Konzepts. Es kann die **Arbeitsgruppe «Vernehmlassung/Kommunikation» wieder einberufen**, so oft dies notwendig ist.

Mit der Arbeitsgruppe verfügt das Büro über eine Gruppe von Verfassungsrätinnen und -räten, die sich besonders für Fragen der Kommunikation interessieren und bei der Ausarbeitung des Konzepts entsprechende Erfahrungen gesammelt haben. Der Arbeitsgruppe gehören übrigens mehrere Mitglieder des Büros – darunter das gesamte Präsidium – an.

#### VII. Budget

Das Budget «Vernehmlassung/Kommunikation» gliedert sich in zwei Teile: unter «allgemeine Kosten» sind grundsätzlich die einmaligen Ausgaben aufgeführt, d.h. in gewisser Hinsicht die Investitionsausgaben, während die «Kosten für 2001» die Ausgaben für das Jahr umfassen, die zum Teil in den Jahren 2002 und 2003 wiederkehren.

##### Allgemeine Kosten

- 1) Logo und Schriftzug, Realisierung durch die EMAF (Ecole de multimédias et d'art de Fribourg) in der Form eines Wettbewerbs bei den Studierenden (Kosten für die Realisierung, Preise, Ausstellung der Entwürfe): Fr. 2'500.–
  - 2) Sammelordner mit Fächern für die Dokumente des Verfassungsrats, Verteilung an alle Bibliotheken des Kantons und erhältlich auf dem Sekretariat: Fr. 1'500.–
  - 3) Neue Struktur der Website des Verfassungsrats und Ausbildung des mit der Betreuung beauftragten Personals (Die Site wird vom Informatikzentrum gehostet): Fr. 3'600.–
  - 4) Informationsmaterial (Plakate usw.): Fr. 4'000.–
  - 5) Werbung und Ausschreibung des Wettbewerbs für die Formulierung der Präambel: Fr. 2'500.–
- Total allgemeine Kosten: **Fr. 14'100.–**

##### Kosten für 2001

- 6) Layout und Druck des Informationsbulletins (2000 Ex.), schätzungsweise 900 Franken, Porto 700 Franken, für jede Ausgabe (4 Ausgaben): Fr. 6'400.–
  - 7) Realisierung und Druck der Mitteilungen (im Umfang von 2 A4-Seiten französisch, 2 A4-Seiten deutsch), schätzungsweise 10'600 Franken, Porto 15'600 Franken: Fr. 26'200.–
  - 8) 7 Forumdiskussionen (1 pro Bezirk). Durchschnittlich 1'200 Franken für die künstlerischen Darbietungen, 200 Franken für die Gesprächsleitung, 1'100 Franken für die Werbung (Presse und Faltblätter): Fr. 17'500.–
- Total Kosten für 2001 **Fr. 50'100.–**

##### Bemerkung:

In diesem Budget nicht enthalten sind: die Treffen mit den Behörden und anderen Kreisen sowie die Pressekonferenzen, die als kostenlos angesehen werden; der Druck des Amtlichen Tagblatts des Verfassungsrats, der als interne Handlung gilt.

##### Schlussfolgerung

Der vorliegende Entwurf des Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzepts entspricht der Geschäftsordnung und dem Geist der bisherigen Beratungen des Verfassungsrats. Damit sollte der gesamte Revisionsprozess

von den Stichwörtern **Transparenz und Mitwirkung** gekennzeichnet sein. Das Konzept schlägt sowohl für die Vernehmlassung als auch für die Kommunikation eine breite Palette von Massnahmen vor. Die Initiative geht sowohl vom Verfassungsrat und seinen Organen als auch von seinen Partnern – Bevölkerung, Behörden, Interessengruppen, Medien – aus. Zudem gewährleistet das Konzept den internen Informationsfluss.

Der **Zugang zur Information** ist gesichert, und alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons haben die Möglichkeit, **ihre Meinungen und Vorschläge einzubringen**. Eine besondere Form der Mitwirkung ist für die noch nicht stimmberechtigten Jugendlichen und die Ausländerinnen und Ausländer vorgesehen, beides wichtige Bevölkerungsgruppen, die im Verfassungsrat nicht direkt vertreten sind.

Viele Massnahmen betreffen sowohl die Kommunikation als auch die Vernehmlassung, wobei der Zweck der In-

formation häufig darin besteht, die Bevölkerung zur Mitwirkung zu motivieren. Auch wenn der Verfassungsrat im Sinn hat, möglichst viele Meinungen und Vorschläge einzuholen, **ist er trotzdem in keiner Weise** an das Ergebnis der Vernehmlassungen **gebunden**. Es steht ihm frei, den Verfassungsentwurf auszuarbeiten, den er für richtig hält, wie es auch dem Volk bei der Abstimmung freistehen wird, den Entwurf anzunehmen oder abzulehnen.

Das Ziel, das **Interesse der Bevölkerung aufrechtzuerhalten und sie an der Verfassungsrevision zu beteiligen**, kann mit diesem Konzept erreicht werden. In der Überzeugung, dass das Konzept dem Verfassungsrat bei der optimalen Umsetzung seiner Informations- und Vernehmlassungspflicht gute Dienste leisten wird, beantragt Ihnen das Büro die Annahme des Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzepts.

**instituant les commissions thématiques de la Constituante***La Constituante du canton de Fribourg,*

Vu les articles 22, 23, 26, 31 et 38 du Règlement du 4 octobre 2000 de la Constituante du canton de Fribourg;

Vu la Planification «cadre» des travaux de la Constituante, du 27 octobre 2000;

Vu le message du Bureau de la Constituante, du 16 janvier 2001;

Sur proposition de cette autorité,

**Décrète:****Article premier.**

Il est institué huit commissions thématiques, chargées des thèmes suivants:

- 1) Principes fondamentaux, relations extérieures, langues
- 2) Droits et devoirs fondamentaux, buts sociaux
- 3) Tâches de l'Etat, finances
- 4) Droits politiques, révision de la Constitution, dispositions transitoires
- 5) Parlement et Gouvernement (y compris l'administration)
- 6) Autorités judiciaires et médiation
- 7) Structure territoriale
- 8) Eglises reconnues et autres communautés religieuses, associations, partis politiques

**Art. 2.**

<sup>1</sup> Les commissions thématiques comptent entre 15 et 17 membres, dont un représentant ou une représentante au moins de chaque groupe politique.

**über die Einsetzung der Sachbereichskommissionen des Verfassungsrats***Der Verfassungsrat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 22, 23, 26, 31 und 38 der Geschäftsordnung des Verfassungsrats vom 4. Oktober 2000;

gestützt auf die Rahmenplanung für die Arbeiten des Verfassungsrats vom 27. Oktober 2000;

nach Einsicht der Botschaft des Büros des Verfassungsrats vom 16. Januar 2001;

auf Antrag dieser Behörde,

**Beschliesst:****Artikel 1.**

Es werden acht Sachbereichskommissionen eingesetzt, die sich mit folgenden Themen befassen:

- 1) Grundprinzipien, auswärtige Beziehungen, Sprachen
- 2) Grundrechte und -pflichten, soziale Ziele
- 3) Staatsaufgaben, Finanzen
- 4) Politische Rechte, Verfassungsrevision, Übergangsbestimmungen
- 5) Parlament und Regierung (einschliesslich Verwaltung)
- 6) Gerichtsbehörden und Mediation
- 7) Territoriale Struktur
- 8) Anerkannte Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, Verbände, politische Parteien

**Art. 2.**

<sup>1</sup> Die Sachbereichskommissionen zählen 15 bis 17 Mitglieder, wobei jede politische Fraktion mit mindestens je einem Mitglied vertreten ist.

<p><sup>2</sup> Leurs membres et leur président ou leur présidente sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes.</p>	<p><sup>2</sup> Die Mitglieder sowie die Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen werden auf Antrag der Fraktionen vom Büro bestimmt.</p>
<p><b>Art. 3.</b> Les commissions thématiques remettent au Bureau un rapport présentant leurs propositions au plus tard le 31 décembre 2001.</p>	<p><b>Art. 3.</b> Die Sachbereichskommissionen reichen dem Büro bis spätestens am 31. Dezember 2001 einen Bericht mit ihren Vorschlägen ein.</p>
<p><b>Art. 4.</b> <sup>1</sup> La présente ordonnance entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2001. <sup>2</sup> Elle est publiée dans la Feuille officielle et dans le Bulletin officiel de la Constituante.</p>	<p><b>Art. 4.</b> <sup>1</sup> Diese Verordnung tritt am 1. Februar 2001 in Kraft. <sup>2</sup> Sie wird im Amtsblatt und im Amtlichen Tagblatt des Verfassungsrats veröffentlicht.</p>
<p>Fribourg, le 31 janvier 2001</p>	<p>Freiburg, den 31. Januar 2001</p>
<p>La Présidente: R.-M. DUCROT</p>	<p>Die Präsidentin R.-M. DUCROT</p> <p>Der Generalsekretär A. GEINOZ</p>

**MESSAGE  
accompagnant l'ordonnance  
relative à la planification-cadre  
des travaux de la Constituante**

16 janvier 2001

LE BUREAU

à

LA CONSTITUANTE DU CANTON DE FRIBOURG

**1. Introduction**

Conformément à l'article 12 ch. 2 du Règlement du 4 octobre 2000 de la Constituante du canton de Fribourg (ci-après: le Règlement), le Bureau «organise et planifie les travaux de révision à l'intention de la Constituante». Le projet d'ordonnance qui vous est soumis donne suite à ce mandat. D'une manière générale, il exprime la proposition du Bureau que la Constituante devrait mener à chef ses travaux sur une période de trois ans et en arrête les principales étapes.

A noter que cette planification, comme le Règlement en donne la faculté au Bureau, a été soumise aux président-e-s de groupes, qui l'ont approuvée.

Enfin, et comme le mentionne le titre de cette ordonnance, il s'agit d'une planification «cadre»; elle est donc générale et devra nécessairement être concrétisée au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Elle fixe ainsi dans les grandes lignes l'organisation des travaux de la Constituante.

**2. Remarques relatives aux différents articles**

**Article premier**

Cet article pose le principe que le projet de nouvelle Constitution devrait être élaboré d'ici à la fin de l'année 2003.

Il est précisé d'abord qu'il s'agit d'un **objectif**. Ainsi, l'échéance du 31 décembre 2003 ne doit pas être comprise comme un délai ultime à atteindre à tout prix. On ne saurait en particulier, au motif du respect absolu de cette date, escamoter les débats sur les questions fondamentales que suppose une révision constitutionnelle.

Le délai de **trois ans**, si l'on se réfère aux expériences des cantons qui ont procédé à une révision totale de leur constitution, est certes ambitieux, vu l'ampleur de la mission. Il n'est cependant pas irréaliste, si la Constituante et ses organes, comme les Constituant-e-s, se donnent les moyens de respecter la planification rigoureuse qui a été établie, par un engagement soutenu au projet. Il convient à ce propos de rappeler que l'article 80 de la constitution actuelle prévoit que la Constituante est élue pour une durée de cinq ans et qu'approximativement une année s'est déjà écoulée depuis l'élection de la Constituante, période indispensable à sa mise en place.

Enfin, le processus actuel de révision constitutionnelle initié au début de la présente législature est porté pour le moins par un intérêt marqué, notamment de la part de la population. Il serait regrettable que par l'usure du temps s'installe une certaine lassitude.

**Article 2**

Le Bureau propose d'identifier, dans le processus à proprement parler d'élaboration d'un nouveau texte constitutionnel, cinq étapes.

**La première étape**, qui devrait durer du mois de février à décembre 2001, soit durant une période d'environ dix mois, serait consacrée aux travaux des commissions thématiques. Le Bureau a ainsi pris en compte la volonté de la Constituante exprimée dans son Règlement (cf. art. 23) de confier à des commissions thématiques l'élaboration préalable de «normes» constitutionnelles. La question de savoir sous quelle forme plus précise les commissions devront présenter à la Constituante les résultats de leurs travaux, comme celle du nombre des commissions et de leurs membres ne relève pas de la présente ordonnance. En revanche, le Bureau, tout en étant conscient du volume de travail qu'auront à assumer les commissions, estime que le laps de temps imparti aux commissions devrait leur permettre de réaliser leur mission. A supposer, d'une manière générale, que les commissions adoptent un rythme de travail supportable de deux séances par mois, il leur sera possible d'accomplir leur tâche au cours d'environ 20 séances.

A noter que pour autant que nécessaire, il a été prévu de convoquer une séance plénière dans le courant du mois de septembre 2001, afin de renseigner la Constituante sur l'état des travaux des commissions.

**La deuxième étape**, de janvier à juin 2002, serait consacrée à l'examen par la Constituante en séance plénière des thèses ou propositions des commissions thématiques. Les délibérations devraient consister dans un débat ouvert, sans nécessairement que des options soient arrêtées, mais que celles-ci soient formulées en vue de la préparation d'un «dossier» qui sera soumis à une large procédure de consultation. Il va de soi enfin que selon l'avancement des travaux, la forme et le contenu de ce dossier seront précisés.

**La troisième étape**, de juillet 2002 à février 2003, sera consacrée à la consultation dite «officielle», telle qu'elle est décrite dans le concept de consultation et de communication. Le cas échéant, cette période pourra être mise à profit pour l'examen en parallèle et de manière plus approfondie de certaines thèses ou propositions des commissions thématiques et par la commission de rédaction pour entreprendre les travaux en vue de la rédaction d'un avant-projet. Enfin, le temps qui sera consacré à l'examen par les commissions thématiques des réponses données au cours de la consultation dite «officielle» est comprise également dans cette étape.

On peut également penser que durant cette période, les Constituant-e-s seront sollicités par les différents milieux consultés.

**La quatrième étape**, de mars 2003 à décembre 2003 sera essentielle puisqu'elle comprendra l'élaboration en séance plénière de l'avant-projet de la nouvelle constitution, selon le processus législatif classique. C'est donc dans cette phase que la Constituante en tant que telle sera fortement engagée.

**La cinquième étape**, de janvier 2004 à mars 2004, consisterait pour la Constituante en la mise au point de son projet en vue du vote du souverain, suivi de la «campagne» qui devrait précéder le scrutin dont la date sera arrêtée par le Conseil d'Etat, sur proposition de la Constituante.

**Article 3**

Rappelant qu'il s'agit d'une planification «cadre», cet article rappelle que le Bureau peut la modifier, dès lors que,

selon les attributions qui lui sont octroyées par le Règlement, il a la charge d'organiser et planifier les travaux de révision de la constitution. Il va de soi enfin que la Constituante, sur une proposition de l'un de ses membres, pourra aussi adapter ce planning des travaux.

### 3. Conclusion

Le Bureau, d'entente avec les présidents de groupes, propose à la Constituante d'adopter cette ordonnance.

La Présidente:  
Rose-Marie Ducrot

Le Secrétaire général:  
Antoine Geinoz

## BOTSCHAFT zur Verordnung über die Rahmenplanung für die Arbeiten des Verfassungsrats

16. Januar 2001

DAS BÜRO

AN DEN

VERFASSUNGSRAT DES KANTONS FREIBURG

### 1. Einleitung

Gemäss Artikel 12 Ziff. 2 der Geschäftsordnung des Verfassungsrats des Kantons Freiburg vom 4. Oktober 2000 (nachfolgend: die Geschäftsordnung) «organisiert und plant das Büro die Arbeiten zur Verfassungsrevision für den Verfassungsrat». Der Ihnen unterbreitete Verordnungsentwurf leistet diesem Auftrag Folge. Er enthält den Antrag des Büros, wonach der Verfassungsrat seine Arbeit innert drei Jahren abschliessen sollte, und legt die wichtigsten Etappen fest.

Das Büro hat übrigens von der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Planung den Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten vorgelegt, die sie genehmigten.

Schliesslich, und wie es der Titel dieser Verordnung ausdrückt, handelt es sich um eine Rahmenplanung; sie bleibt daher allgemein und muss im Verlauf der Arbeiten konkretisiert werden. Sie legt die Organisation der Arbeiten des Verfassungsrats in groben Zügen fest.

### 2. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

#### Artikel 1

Dieser Artikel legt den Grundsatz fest, dass der Entwurf der neuen Verfassung Ende 2003 vorliegen sollte.

Zuerst wird darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um ein **Ziel** handelt. Der 31. Dezember 2003 stellt keine letzte Frist dar, die um jeden Preis eingehalten werden muss. Insbesondere dürfen die Diskussionen über Grundsatzfragen, die sich bei einer Verfassungsrevision stellen, nicht um einer Frist willen abgekürzt werden.

Die Frist von **drei Jahren** ist im Hinblick auf die Erfahrungen anderer Kantone, die ihre Verfassung revidiert haben, sicherlich ein hoch gestecktes Ziel, handelt es sich doch um einen umfangreichen Auftrag. Sie ist jedoch nicht unrealistisch, wenn sich der Verfassungsrat und seine Organe sowie die Verfassungsrätinnen und -räte

dafür einsetzen, die Planung einzuhalten, und sich stark für das Projekt engagieren. In diesem Zusammenhang gilt es darauf hinzuweisen, dass Artikel 80 der geltenden Verfassung vorsieht, dass der Verfassungsrat auf fünf Jahre gewählt wird. Seit der Wahl des Verfassungsrats ist bereits ungefähr ein Jahr verstrichen; diese Zeit war erforderlich für seine Einsetzung.

Schliesslich wird dieser Verfassungsrevision, die zu Beginn dieser Legislaturperiode lanciert wurde, grosses Interesse entgegengebracht, insbesondere von Seiten der Bevölkerung. Es wäre bedauernd, wenn sich mit der Zeit ein gewisser Überdruß einstellen würde.

#### Artikel 2

Das Büro schlägt vor, das eigentliche Verfahren zur Ausarbeitung eines neuen Verfassungstextes in fünf Etappen zu gliedern.

**Die erste Etappe**, die von Ende Februar bis Dezember 2001, also ungefähr zehn Monate, dauern sollte, umfasst die Arbeiten der Sachbereichskommissionen. Das Büro hat so den Willen des Verfassungsrats berücksichtigt, wie er in der Geschäftsordnung zum Ausdruck kommt (vgl. Art. 23), wonach die Sachbereichskommissionen Vorentwürfe für Verfassungsnormen erarbeiten. Die Frage, in welcher Form die Kommissionen die Ergebnisse ihrer Arbeiten dem Verfassungsrat unterbreiten müssen und wie viele Kommissionen mit wie vielen Mitgliedern eingesetzt werden, wird nicht in dieser Verordnung geregelt. Dagegen ist das Büro, obwohl es sich des Umfangs der Arbeiten der Kommissionen bewusst ist, der Ansicht, dass sie ihren Auftrag im vorgegebenen Zeitraum erfüllen können. Angenommen, dass die Kommissionen in einem zumutbaren Rhythmus von zwei Sitzungen pro Monat zusammenkommen, können sie ihre Aufgabe in etwa 20 Sitzungen erfüllen.

Es wird vorgesehen, soweit möglich im September 2001 eine Plenarsitzung einzuberufen, damit der Verfassungsrat über die Arbeiten der Kommissionen orientiert werden kann.

**Die zweite Etappe**, von Januar bis Juni 2002, betrifft die Prüfung der Thesen und Vorschläge der Sachbereichskommissionen durch den Verfassungsrat im Plenum. Die Beratungen sollten offene Diskussionen darstellen, die nicht unbedingt in Beschlüsse münden müssen; vielmehr sollen im Hinblick auf die Vorbereitung eines «Dossiers», das in eine breite Vernehmlassung gegeben wird, Optionen formuliert werden. Selbstverständlich wird die Form und der Inhalt dieses Dossiers im Verlauf der Arbeiten näher bestimmt.

**Die dritte Etappe**, von Juli 2002 bis Februar 2003, umfasst die «offizielle» Vernehmlassung, wie sie im Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept beschrieben ist. Falls erforderlich können gleichzeitig manche Thesen und Vorschläge der Sachbereichskommissionen eingehender geprüft werden; die Redaktionskommission könnte in dieser Zeit auch mit der Erarbeitung eines Vorentwurfs beginnen. Schliesslich prüfen die Sachbereichskommissionen die Antworten, die nach der «offiziellen» Vernehmlassung eingegangen sind, welche ebenfalls zu dieser Etappe gehört.

Es ist auch denkbar, dass die Mitglieder des Verfassungsrats während dieser Zeit von den verschiedenen konsultierten Kreisen angefragt werden, sich zu äussern.

**Die vierte Etappe**, von März 2003 bis Dezember 2003 ist von grosser Wichtigkeit, da sie die Erarbeitung des

Vorentwurfs für die neue Verfassung nach dem klassischen Gesetzgebungsverfahren umfasst. In dieser Phase spielt der Verfassungsrat an sich eine grosse Rolle.

**Die fünfte Etappe**, von Januar 2004 bis März 2004, ist die Phase, in welcher der Verfassungsrat seinen Entwurf im Hinblick auf die Volksabstimmung ausarbeitet und den «Abstimmungskampf» führt. Das Datum der Abstimmung wird vom Staatsrat auf Antrag des Verfassungsrats festgelegt.

### **Artikel 3**

Da es sich um eine Rahmenplanung handelt, legt dieser Artikel fest, dass das Büro die Planung ändern kann, da es laut Geschäftsordnung beauftragt ist, die Arbeiten zur Verfassungsrevision zu organisieren und zu planen.

Selbstverständlich kann auch der Verfassungsrat, auf Antrag eines seiner Mitglieder, die Arbeitsplanung anpassen.

### **3. Schlussfolgerung**

Das Büro beantragt dem Verfassungsrat im Einverständnis mit den Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten, diese Verordnung anzunehmen.

Die Präsidentin:  
Rose-Marie Ducrot

Der Generalsekretär:  
Antoine Geinoz

\_\_\_\_\_

**concernant le budget 2001 et le budget prévisionnel 2002–2004 de la Constituante fribourgeoise**

*La Constituante du canton de Fribourg*

Vu le Règlement du 4 octobre 2000 de la Constituante du canton de Fribourg (ci-après: le Règlement);

Sur la proposition du Bureau;

*Adopte:*

**Article premier.**

<sup>1</sup> Le budget de fonctionnement de la Constituante pour l'année 2001 est arrêté à 1'326'800 francs.

<sup>2</sup> Le montant se décompose selon les rubriques suivantes:

	Montants arrondis
1. Indemnités dues aux Constituant-e-s (y compris les déplacements)	
1.1. Pour les séances plénières (2 séances et 1 journée de réflexion)	fr. 71'000.–
1.2. Pour les commissions thématiques (20 séances de 8 commissions à 17 membres)	fr. 416'000.–
1.3. Pour la commission de rédaction (1 séance à 15 membres)	fr. 2'250.–
1.4. Pour les commissions spéciales (4 séances de 3 commissions à 15 membres)	fr. 27'000.–
1.5. Pour la conférence des président-e-s (4 séances à 19 membres)	fr. 11'400.–
1.6. Pour le Bureau (6 séances à 10 membres)	fr. 9'000.–

**über das Budget 2001 und das voraussichtliche Budget 2002–2004 des freiburgischen Verfassungsrats**

*Der Verfassungsrat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Geschäftsordnung des Verfassungsrats des Kantons Freiburg vom 4. Oktober 2000 (nachfolgend: die Geschäftsordnung);

auf Antrag des Büros;

*beschliesst:*

**Artikel 1.**

<sup>1</sup> Das Betriebsbudget des Verfassungsrats für das Jahr 2001 wird auf 1'326'800 Franken festgesetzt.

<sup>2</sup> Dieser Betrag verteilt sich auf die folgenden Positionen:

	Gerundete Beträge
1. Entschädigungen Verfassungsräte/innen (einschliesslich Reiseentschädigungen)	
1.1. Plenarsitzungen (2 Sitzungen und 1 Klausurtagung)	Fr. 71'000.–
1.2. Sachbereichskommissionen (20 Sitzungen von 8 Kommissionen à 17 Mitglieder)	Fr. 416'000.–
1.3. Redaktionskommission (1 Sitzung à 15 Mitglieder)	Fr. 2'250.–
1.4. Besondere Kommissionen (4 Sitzungen von 3 Kommissionen à 15 Mitglieder)	Fr. 27'000.–
1.5. Präsidentenkonferenz (4 Sitzungen à 19 Mitglieder)	Fr. 11'400.–
1.6. Büro (6 Sitzungen à 10 Mitglieder)	Fr. 9'000.–

<i>1.7. Pour la présidence (8 séances de 3 membres + forfait)</i>	<i>fr. 6'350.-</i>	<i>1.7. Präsidium (8 Sitzungen von 3 Mitgliedern + Pauschale) Fr. 6'350.-</i>
<i>Total intermédiaire</i>	<i>fr. 543'000.-</i>	<i>Zwischentotal</i>
2. Indemnités dues aux groupes (8 séances)	fr. 133'800.-	2. Entschädigungen Fraktionen (8 Sitzungen)
3. Traitement du personnel du secrétariat (y compris les charges sociales), soit:		3. Gehälter Sekretariatspersonal (einschliesslich Soziallasten), d.h.:
– du secrétaire général		– Generalsekretär
– du conseiller juridique		– juristischer Berater
– de juristes à temps partiel (correspond à un équivalent plein temps)		– teilszeitlich angestellte Jurist(inn)en (insgesamt eine Vollzeitstelle)
– d'un-e secrétaire administratif-ive	fr. 415'000.-	– Verwaltungssekretär(in)
4. Achat de mobilier	fr. 30'000.-	4. Mobiliar
5. Fournitures de bureau	fr. 50'000.-	5. Bürobedarf
6. Location et frais d'entretien des locaux du secrétariat	fr. 30'000.-	6. Miete und Unterhalt der Sekretariatsbüros
7. Travaux de tiers, y compris les travaux de traduction	fr. 50'000.-	7. Arbeiten Dritter, einschliesslich Übersetzungen
8. Frais de consultation et de communication	fr. 65'000.-	8. Vernehmlassung und Kommunikation
9. Divers	fr. 10'000.-	9. Verschiedenes
TOTAL	fr. 1'326'800.-	TOTAL

**Art. 2.**

Le budget prévisionnel pour l'année 2002 est estimé à 1'138'350 francs, selon les rubriques budgétaires suivantes:

	<b>Montants arrondis</b>	<b>Gerundete Beträge</b>
1. Indemnités dues aux Constituant-e-s (y compris les déplacements)		
1.1. Pour les séances plénières (16 séances)	fr. 313'600.-	Fr. 313'600.-
1.2. Pour les commissions thématiques (5 séances de 8 commissions à 17 membres)	fr. 104'000.-	Fr. 104'000.-
1.3. Pour la commission de rédaction (2 séances à 15 membres)	fr. 4'500.-	Fr. 4'500.-

**Art. 2.**

Das voraussichtliche Budget für 2002 wird auf 1'138'350 Franken geschätzt, die sich auf die folgenden Budgetpositionen verteilen:

1. Entschädigungen Verfassungsräte/innen (einschliesslich Reiseent-schädigungen)		
1.1. Plenarsitzungen (16 Sitzungen)	Fr. 313'600.-	
1.2. Sachbereichskommissionen (5 Sitzungen von 8 Kommissionen à 17 Mitglieder)	Fr. 104'000.-	
1.3. Redaktionskommission (2 Sitzungen à 15 Mitglieder)	Fr. 4'500.-	

1.4. Pour les commissions spéciales (2 séances de 2 commissions à 15 membres)	fr. 9'000.–	1.4. Besondere Kommissionen (2 Sitzungen von 2 Kommissionen à 15 Mitglieder)	Fr. 9'000.–
1.5. Pour la Conférence des président-e-s (4 séances à 19 membres)	fr. 11'400.–	1.5. Präsidentenkonferenz (4 Sitzungen à 19 Mitglieder)	Fr. 11'400.–
1.6. Pour le Bureau (5 séances à 10 membres)	fr. 7'500.–	1.6. Büro (5 Sitzungen à 10 Mitglieder)	Fr. 7'500.–
1.7. Pour la présidence (8 séances de 3 membres + forfait)	fr. 6'350.–	1.7. Präsidium (8 Sitzungen von 3 Mitgliedern + Pauschale)	Fr. 6'350.–
Total intermédiaire	fr. 456'350.–	Zwischentotal	Fr. 456'350.–
2. Indemnités dues aux groupes (8 séances)	fr. 133'800.–	2. Entschädigungen Fraktionen (8 Sitzungen)	Fr. 133'800.–
3. Traitement du personnel du secrétariat (y compris les charges sociales), soit:		3. Gehälter Sekretariatspersonal (einschliesslich Soziallasten), d.h.:	
– du secrétaire général		– Generalsekretär	
– du conseiller juridique		– juristischer Berater	
– d'un juriste (½ équivalent plein temps)	fr. 393'200.–	– Jurist(in) (entspricht einer 50%-Stelle)	Fr. 393'200.–
– d'un-e secrétaire administratif-ive	fr. 5'000.–	– Verwaltungssekretär(in)	Fr. 5'000.–
4. Achat de mobilier	fr. 50'000.–	4. Mobiliar	Fr. 50'000.–
5. Fournitures de bureau	fr. 30'000.–	5. Bürobedarf	Fr. 30'000.–
6. Location et frais d'entretien des locaux du secrétariat	fr. 60'000.–	6. Miete und Unterhalt der Sekretariatsbüros	Fr. 60'000.–
7. Travaux de tiers, y compris les travaux de traduction	fr. 50'000.–	7. Arbeiten Dritter, einschliesslich Übersetzungen	Fr. 50'000.–
8. Frais de consultation et de communication	fr. 10'000.–	8. Vermehrlassung und Kommunikation	Fr. 10'000.–
9. Divers	fr. 1'138'350.–	9. Verschiedenes	Fr. 1'138'350.–
TOTAL		TOTAL	

**Art. 3.**

Le budget prévisionnel pour l'année 2003 est estimé à 1'221'800 francs, selon les rubriques budgétaires suivantes:

	Montants arrondis
1. Indemnités dues aux Constituant-e-s (y compris les déplacements)	
1.1. Pour les séances plénières (20 séances)	fr. 392'000.–

**Art. 3.**

Das voraussichtliche Budget für 2003 wird auf 1'221'800 Franken geschätzt, die sich auf die folgenden Budgetpositionen verteilen:

	Gerundete Beträge
1. Entschädigungen Verfassungskomitee/innen (einschliesslich Reiseentschädigungen)	
1.1. Plenarsitzungen (20 Sitzungen)	Fr. 392'000.–

1.2. <i>Pour les commissions thématiques</i> (5 séances de 8 commissions à 17 membres)	fr. 104'000.-	1.2. <i>Sachbereichskommissionen</i> (5 Sitzungen von 8 Kommissionen à 17 Mitglieder)	Fr. 104'000.-
1.3. <i>Pour la commission de rédaction</i> (5 séances à 15 membres)	fr. 11'250.-	1.3. <i>Redaktionskommission</i> (5 Sitzungen à 15 Mitglieder)	Fr. 11'250.-
1.4. <i>Pour les commissions spéciales</i> (2 séances de 2 commissions à 15 membres)	fr. 9'000.-	1.4. <i>Besondere Kommissionen</i> (2 Sitzungen von 2 Kommissionen à 15 Mitglieder)	Fr. 9'000.-
1.5. <i>Pour la Conférence des président-e-s</i> (4 séances à 19 membres)	fr. 11'400.-	1.5. <i>Präsidentenkonferenz</i> (4 Sitzungen à 19 Mitglieder)	Fr. 11'400.-
1.6. <i>Pour le Bureau</i> (6 séances à 10 membres)	fr. 9'000.-	1.6. <i>Büro</i> (6 Sitzungen à 10 Mitglieder)	Fr. 9'000.-
1.7. <i>Pour la présidence</i> (8 séances de 3 membres + forfait)	fr. 6'350.-	1.7. <i>Présidium</i> (8 Sitzungen von 3 Mitgliedern + Pauschale)	Fr. 6'350.-
<i>Total intermédiaire</i>	fr. 543'000.-	Zwischentotal	Fr. 543'000.-
2. Indemnités dues aux groupes (8 séances)	fr. 133'800.-	2. Entschädigungen Fraktionen (8 Sitzungen)	Fr. 133'800.-
3. Traitement du personnel du secrétariat (y compris les charges sociales), soit:		3. Gehälter Sekretariatspersonal (einschliesslich Soziallasten), d.h.:	
– du secrétaire général		– Generalsekretär	
– du conseiller juridique		– juristischer Berater	
– d'un-e secrétaire administratif-ive	fr. 340'000.-	– Verwaltungssekretär(in)	Fr. 340'000.-
4. Achat de mobilier	fr. 5'000.-	Mobilier	Fr. 5'000.-
5. Fournitures de bureau	fr. 50'000.-	5. Bürobedarf	Fr. 50'000.-
6. Location et frais d'entretien des locaux du secrétariat	fr. 30'000.-	6. Miete und Unterhalt der Sekretariatsbüros	Fr. 30'000.-
7. Travaux de tiers, y compris les travaux de traduction	fr. 60'000.-	7. Arbeiten Dritter, einschliesslich Übersetzungen	Fr. 60'000.-
8. Frais de consultation et de communication	fr. 50'000.-	8. Vernehmlassung und Kommunikation	Fr. 50'000.-
9. Divers	fr. 10'000.-	9. Verschiedenes	Fr. 10'000.-
TOTAL	fr. 1'221'800.-	TOTAL	Fr. 1'221'800.-

**Art. 4.**

Le budget prévisionnel pour l'année 2004 est estimé à 441'225 francs, selon les rubriques budgétaires suivantes:

	<b>Montants arrondis</b>
1. Indemnités dues aux Constituant-e-s (y compris les déplacements)	
1.1. Pour les séances plénières (2 séances)	fr. 39'200.-
1.2. Pour les commissions thématiques	fr. 0.-
1.3. Pour la commission de rédaction (1 séance à 15 membres)	fr. 2'250.-
1.4. Pour les commissions spéciales (1 séance de 2 commissions à 15 membres)	fr. 4'500.-
1.5. Pour la Conférence des président-e-s (2 séances à 19 membres)	fr. 5'700.-
1.6. Pour le Bureau (3 séances à 10 membres)	fr. 4'500.-
1.7. Pour la présidence (4 séances de 3 membres + forfait)	fr. 3'175.-
Total intermédiaire	fr. 59'325.-
2. Indemnités dues aux groupes (4 séances)	fr. 66'900.-
3. Traitement du personnel du secrétariat (y compris les charges sociales), soit:	
- du secrétaire général	
- du conseiller juridique	
- d'un-e secrétaire administrative	fr. 180'000.-
4. Achat de mobilier	fr. 0.-
5. Fournitures de bureau	fr. 30'000.-
6. Location et frais d'entretien des locaux du secrétariat	fr. 15'000.-
7. Travaux de tiers, y compris les travaux de traduction	fr. 30'000.-
8. Frais de consultation et de communication	fr. 50'000.-
9. Divers	fr. 10'000.-
<b>TOTAL</b>	<u>fr. 441'225.-</u>

**Art. 4.**

Das voraussichtliche Budget für 2004 wird auf 441'225 Franken geschätzt, die sich auf die folgenden Budgetpositionen verteilen:

	<b>Gerundete Beträge</b>
1. Entschädigungen Verfassungsräte/innen (einschliesslich Reiseentschädigungen)	
1.1. Plenarsitzungen (2 Sitzungen)	Fr. 39'200.-
1.2. Sachbereichskommissionen	Fr. 0.-
1.3. Redaktionskommission (1 Sitzung à 15 Mitglieder)	Fr. 2'250.-
1.4. Besondere Kommissionen (1 Sitzung von 2 Kommissionen à 15 Mitglieder)	Fr. 4'500.-
1.5. Präsidentenkonferenz (2 Sitzungen à 19 Mitglieder)	Fr. 5'700.-
1.6. Büro (3 Sitzungen à 10 Mitglieder)	Fr. 4'500.-
1.7. Präsidium (4 Sitzungen von 3 Mitglieder + Pauschale)	Fr. 3'175.-
Zwischentotal	Fr. 59'325.-
2. Entschädigungen Fraktionen (4 Sitzungen)	Fr. 66'900.-
3. Gehälter Sekretariatspersonal (einschliesslich Soziallasten), d.h.:	
- Generalsekretär	
- juristischer Berater	
- Verwaltungsssekretär(in)	Fr. 180'000.-
4. Mobiliar	Fr. 0.-
5. Bürobedarf	Fr. 30'000.-
6. Miete und Unterhalt der Sekretariatsbüros	Fr. 15'000.-
7. Arbeiten Dritter, einschliesslich Übersetzungen	Fr. 30'000.-
8. Vernehmlassung und Kommunikation	Fr. 50'000.-
9. Verschiedenes	Fr. 10'000.-
<b>TOTAL</b>	<u>Fr. 441'225.-</u>

**Art. 5.**

La présente ordonnance entre en vigueur immédiatement.

Fribourg, le 31 janvier 2001

La Présidente:

Rose-Marie Ducrot

Le Secrétaire général:

Antoine Geinoz

**Art. 5.**

Diese Verordnung tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft.

Freiburg, den 31. Januar 2001

Die Präsidentin:

R.-M. DUCROT

Der Generalsekretär:

A. GEINOZ

**MESSAGE** *16 janvier 2001*  
**accompagnant l'ordonnance concernant le budget 2001 et le budget prévisionnel 2002 à 2004**

LE BUREAU

à

LA CONSTITUANTE DU CANTON DE FRIBOURG

1. Conformément à l'article 12 du Règlement, le Bureau soumet à la Constituante le projet de budget annuel, ainsi que les comptes, dans le cadre des crédits alloués par le Grand Conseil.
2. Pour l'année 2001, un budget a été établi par le Bureau provisoire et accepté par le Grand Conseil. Le crédit global alloué s'élève à 873'000 francs.
3. Or, au moment de l'établissement de ce budget, les membres du Bureau provisoire n'avaient pas encore connaissance du Règlement et des incidences du point de vue de l'organisation qu'il comportait.  
En outre, à la lumière de la planification-cadre, telle qu'elle a été arrêtée, et du concept de consultation et de communication établi par le Bureau, d'entente avec les présidents de groupes, ce budget a dû être réexaminé. Il en résulte notamment un dépassement qui devra être compris dans le crédit-cadre alloué au projet de révision totale de la constitution.
4. Le budget 2001 et le budget prévisionnel 2002–2004 adoptés, le Bureau se propose de requérir des autorités compétentes une enveloppe budgétaire pour l'ensemble du processus de révision constitutionnelle telle qu'elle a été définie par le projet d'ordonnance. Ces modalités permettront ainsi de renforcer l'autonomie de la Constituante reconnue par la constitution actuelle et légitimée par le souverain. Cela n'empêche pas toutefois que la Constituante devra établir son budget annuel et de le faire inscrire au budget de l'Etat.
5. En ce qui concerne les indemnités dues aux Constituant-e-s, celles-ci ont été calculées selon l'ensemble des critères appliqués pour le Grand Conseil (cf. art. 6 du Règlement), conformément au décret du 15 février 1996 fixant les indemnités dues aux groupes et aux membres du Grand Conseil (cf. annexe).
6. S'agissant du personnel du secrétariat, les salaires sont fixés selon la loi sur les traitements du personnel de l'Etat et l'échelle des salaires qui en découle.
7. A signaler – et pour comparaison – que le crédit au budget 2001 se rapportant au Grand Conseil s'élève à 1'195'060 francs, le traitement du personnel de secrétariat ressortissant par ailleurs au budget de la Chancellerie.
8. Le budget 2001 et le budget prévisionnel 2002–2004 se fondent nécessairement à la fois sur la planification-cadre (cf. projet d'ordonnance y relatif) et sur le concept de consultation et de communication, étant entendu que si ceux-ci devaient être amendés, la planification financière devra être revue.
9. A noter aussi, s'agissant des différentes indemnités, que celles-ci comprennent aussi les frais de déplacements.

La Présidente:  
Rose-Marie Ducrot

Le Secrétaire général:  
Antoine Geinoz

**Annexe:** mentionnée

**BOTSCHAFT** *16. Januar 2001*  
**zur Verordnung über das Budget 2001 und das voraussichtliche Budget 2002–2004**

DAS BÜRO

AN DEN

VERFASSUNGSRAT DES KANTONS FREIBURG

1. Nach Massgabe von Artikel 12 der Geschäftsordnung unterbreitet das Büro dem Verfassungsrat den Entwurf des Jahresbudgets und die Rechnung im Rahmen der vom Gros-sen Rat gewährten Kredite.
2. Für das Jahr 2001 erstellte das provisorische Büro ein Budget, das vom Grossen Rat genehmigt wurde. Der bewilligte Gesamtkredit beträgt 873'000 Franken.
3. Bei der Erstellung des Budgets lag die Geschäftsordnung noch nicht vor, so dass die Mitglieder des provisorischen Büros ihre Auswirkungen in Bezug auf die Organisation noch nicht genau beziffern konnten.  
Aufgrund der Rahmenplanung und des Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzepts des Büros musste das Budget mit dem Einverständnis der Fraktionspräsidenten überprüft werden. Dies führte insbesondere zu einer Kreditüberschreitung, die im Rahmenkredit für die Totalrevision der Verfassung berücksichtigt werden muss.
4. Nach der Annahme des Budgets 2001 und des voraussichtlichen Budgets 2002–2004 wird das Büro die zuständigen Behörden für die gesamte Verfassungsrevision um ein Globalbudget ersuchen, wie es im Verordnungsentwurf definiert ist. Ein solches Globalbudget wird die Autonomie des von der geltenden Verfassung anerkannten und vom Stimmvolk legitimierten Verfassungsrats verstärken. Der Verfassungsrat muss aber trotzdem jedes Jahr ein Budget erstellen, das in den Voranschlag des Staats aufgenommen wird.
5. Die Entschädigungen der Verfassungsrätinnen und -räte wurden gemäss den auf den Grossen Rat anwendbaren Kriterien berechnet (vgl. Art. 6 der Geschäftsordnung), d.h. nach Massgabe des Dekrets vom 15. Februar 1996 über die Entschädigung der Fraktionen und der Mitglieder des Grossen Rates (vgl. Beilage).
6. Die Gehälter des Sekretariatspersonals wurden gemäss dem Gesetz über die Besoldungen des Staatspersonals und der darin aufgeführten Gehaltsskala festgesetzt.
7. Als Vergleich sei erwähnt, dass sich der im Voranschlag 2001 aufgeführte Kredit für den Grossen Rat auf 1'195'060 Franken beläuft, wobei die Gehälter des Sekretariatspersonals über den Voranschlag der Staatskanzlei laufen.
8. Das Budget 2001 und das voraussichtliche Budget 2002–2004 beruhen gezwungener-massen auf der Rahmenplanung (vgl. entsprechende Verordnung) und auf dem Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzept. Falls diese geändert werden, muss die Finanzplanung natürlich ebenfalls überprüft werden.
9. In Bezug auf die verschiedenen Entschädigungen ist zu beachten, dass die Reiseentschädigungen inbegriffen sind.

Die Präsidentin:  
Rose-Marie Ducrot

Der Generalsekretär:  
Antoine Geinoz

**Beilage:** erwähnt

## Séance du 31 janvier 2001, à 8h30, à Fribourg

Présidence de M<sup>me</sup> Rose-Marie Ducrot

SOMMAIRE: Ouverture de la séance – Validation et assermentation – Messages et informations de la Présidente – Message de M. Claude Grandjean, président du Conseil d'Etat – Procès-verbal de la séance du 10 janvier 2001 – Projet d'ordonnance relative à l'approbation des comptes 2000 – Projet d'ordonnance relative à la planification-cadre des travaux de la Constituante – Projet d'ordonnance instituant les Commissions thématiques de la Constituante – Projet de concept de consultation et de communication – Projet d'ordonnance concernant le budget 2001 et le budget prévisionnel 2002–2004 de la Constituante – Projet de modification de l'art. 12 ch. 11 du Règlement de la Constituante – Divers

Sont présents: 122 constituantes et constituants.

Son excusés: M<sup>mes</sup> et MM. Joseph Binz, Carmen Buchiller, Auguste Dupasquier, Hubert Lauper, Christian Pernet, Stéphane Sugnaux, Gaston Waeber et Andréa Wassmer.

Sont en outre présents: M. Claude Grandjean, Président du Conseil d'Etat, et M. Pascal Corminboeuf, conseiller d'Etat, Directeur de l'intérieur et de l'agriculture.

### Ouverture de la séance

**La Présidente.** Chers collègues, je vous salue tous très cordialement et souhaite également la bienvenue à M. le Conseiller d'Etat Claude Grandjean, Président du Gouvernement, et à M. le Conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf, Directeur de l'intérieur et de l'agriculture. Vous le savez, Messieurs les Conseillers, la Constituante est soucieuse de maintenir avec le Conseil d'Etat des relations très cordiales. A l'évidence, en participant à cette séance, vous partagez cette préoccupation et vous nous en voyez pleinement satisfaits. Merci de votre présence. M. Claude Yerly, Secrétaire général intérimaire de notre assemblée, est également parmi nous jusqu'à l'assermentation de notre nouveau secrétaire général. Monsieur Yerly, au moment de passer le témoin, vous êtes certainement soulagé. Depuis le 4 octobre, vous avez fait tourner pour nous la machine à plein régime; avec un calme olympien, vous avez maîtrisé tous les dossiers et réglé la cadence de nos travaux sans jamais sembler donner l'impression de crouler sous le poids de cette tâche supplémentaire. Placé maintenant à ma gauche, vous avez été mon bras droit: merci. M<sup>me</sup> Luisier et M<sup>me</sup> Roulin seront les huissiers de cette journée. M<sup>e</sup> Oberson, conseiller juridique, assume le procès-ver-

bal de notre séance. M<sup>me</sup> Weber traduira les textes d'allemand en français et de français en allemand. M. Dutoit, qui, exceptionnellement, est placé à droite du Conseil d'Etat, assume la traduction simultanée. Merci à toutes ces personnes qui nous accompagnent dans notre tâche tout au long de cette journée. Nous allons passer au point 2 de l'ordre du jour, puis nous reviendrons au chapitre des communications qui intéresse également tous les constituants.

### Validation et assermentation

**La Présidente.** Par lettre du 16 janvier 2001, le constituant Bernard Garnier m'a présenté sa démission. Vous savez que M. Garnier a joué un rôle prépondérant dans la mise en place de la Constituante, puisqu'il a fait partie, en qualité de vice-doyen, du Bureau provisoire et qu'il a présidé le Bureau provisoire définitif. Pour vous faire connaître les raisons de sa démission, je me propose de vous lire la lettre qui m'a été adressée:

*«Madame la Présidente, Permettez-moi de vous informer de ma volonté de démissionner de la Constituante. Après avoir eu l'honneur de présider à titre provisoire une partie de la mise en place de cette assemblée, j'estime que le temps est arrivé de passer le témoin à une personne plus jeune, particulièrement qualifiée, pour participer aux travaux de la Constituante. Je ne prends pas cette décision à la légère, car je respecte profondément la volonté de mes électeurs, que je remercie de leur confiance. Mais vous savez qu'une situation un peu particulière a contribué à ma décision: d'une part, je suis encore député au Grand Conseil et d'autre part, ma fille Marie est membre de la Constituante. Je saisis l'occasion pour dire à quel point l'excellente collaboration de la Chancellerie m'a aidé pour l'accomplissement des tâches de président provisoire. Il en ira sans doute de même pour vous avec le secrétariat nouvellement créé. A vous, Madame la Présidente, aux membres du Bureau et à vous, tous les constituants, je souhaite d'accomplir dans les meilleurs délais un travail fructueux pour le bien et l'avenir de notre cher canton. Signé: B. Garnier».*

Mesdames et Messieurs, je suis heureuse de rendre cet hommage à M. Garnier pour tout le dévouement, pour la compétence avec laquelle il a mené ces travaux dès la fin du mois de mai et jusqu'au début octobre 2000. Je vous prie, peut-être, en hommage, de l'applaudir. (*Applaudissements*).

Informé par notre Secrétaire général, le Préfet de la Sarine a très rapidement pris les mesures nécessaires au remplacement de M. Garnier. Le 22 janvier 2001, il a proclamé élue la première des «viennent-ensuite» de la liste «Entente Libérale-Radicale et Indépendants» du cercle électoral de Fribourg-Ville. Il s'agit de M<sup>me</sup> An-

toinette de Weck, domiciliée à Fribourg, qui avait déclaré accepter son élection. M<sup>me</sup> de Weck est née en 1956. Elle est mariée, mère de 2 filles de 14 et 12 ans; titulaire du brevet d'avocate, elle a œuvré durant sept ans comme chargée d'affaires de la Ligue fribourgeoise pour la protection de la nature, aujourd'hui Pro Natura. Elle est actuellement mère au foyer. Sur la base des résultats des élections du 12 mars 2000 et de la décision du Préfet de la Sarine du 22 janvier 2001, le Bureau a décidé, ce matin, avant cette séance, de préavis favorablement la validation du mandat de M<sup>me</sup> de Weck et il vous invite à l'accepter. A la suite de la validation de M<sup>me</sup> Périsset, en mai dernier, nous pouvons donc maintenant procéder à l'assermentation de M<sup>me</sup> Antoinette de Weck, de M<sup>me</sup> Sylviane Périsset et de M. Antoine Geinoz, secrétaire général.

*Le Secrétaire général intérimaire lit la formule du serment ainsi que celle de la promesse solennelle. Les trois personnes citées sont assermentées.*

**La Présidente.** Mesdames les Constituantes, bienvenue à toutes deux dans cette auguste assemblée. Je souhaite vivement qu'en ces lieux, vos compétences soient optimisées, que vos sensibilités soient reconnues et je vous souhaite bon vent à toutes deux (*Applaudissements*). Monsieur le Secrétaire général, abandonnant votre fonction de journaliste, vous avez franchi le Rubicon; situé jusqu'à ce jour en aval de l'événement, vous avez maintenant la faculté de l'anticiper, voire de le provoquer. Votre mission a changé et nous sommes heureux que vous vous engagiez à nos côtés. Je voudrais également remercier M<sup>e</sup> Oberson, notre conseiller juridique qui, aujourd'hui, assume la fonction de secrétaire de notre Constituante et M<sup>me</sup> Weber qui assure la traduction écrite.

## Messages et informations de la Présidente

**La Présidente.** Vous savez que le règlement, selon l'article 73, peut être modifié en tout temps. Le Bureau, qui a siégé ce matin, va vous demander ou proposer la modification d'un article du règlement en relation avec l'assermentation ou plutôt avec la validation.

**Adolphe Gremaud (Ouv., FV), rapporteur du Bureau.** Notre règlement prévoit, à son article 5, que les nouveaux constituants proclamés élus sont assermentés devant la Constituante. Il stipule, en outre, que le plénum est compétent pour valider l'élection de nouveaux membres, le Bureau lui donnant un préavis à l'article 12 point 10. Lors de la séance du Bureau du 16 janvier 2001, j'ai fait remarquer que ces dispositions pourraient empêcher des élus de siéger dans les commissions durant une longue période. Cela est particulièrement vrai en cette année 2001 où, après la séance plénière de ce mercredi 31 janvier, il en est prévu une seule, en septembre, d'ailleurs qualifiée d'éventuelle. Si une démission ou un décès survenait en février, par exemple, le successeur du constituant ou de la constituante manquant serait empêché d'exercer son mandat pendant sept mois. Et cette période est précisément

celle où les commissions thématiques accompliront une grande partie de leur travail. La Constituante pourrait pallier cette situation d'une manière élégante en donnant au Bureau la compétence de valider l'élection des nouveaux membres. Accessoirement et par analogie, il aurait la compétence de prendre la décision nécessaire en cas de perte de la qualité de citoyen actif. Réuni ce matin, le Bureau vous propose de modifier le point 10 de l'article 12 du règlement en le formulant ainsi (point 10): «... procède à la validation de l'élection des nouveaux membres proclamés élus. Il rend de même une décision lorsqu'un membre perd la qualité de citoyen actif.» Le nouveau membre pourrait ainsi exercer sa fonction dès la séance du Bureau suivant la proclamation de son élection par la Préfecture. Il serait ensuite assermenté lors de la prochaine séance plénière, ce qui préserve le caractère solennel de l'acte, au contraire de la solution initialement envisagée qui consistait à prévoir la possibilité d'une assermentation devant le Bureau. D'autre part, la solution retenue assure l'égalité de traitement des nouveaux élus avec les constituants et constituantes élus le 12 mars 2000, tant face à l'assermentation que face à l'habilitation à exercer leur mandat. Ce que nous vous proposons donc, c'est que les démissionnaires puissent être remplacés le plus tôt possible par le premier élu de leur liste.

**Pierre Aeby (PS, FV).** Je félicite le Bureau de son initiative et je pense qu'effectivement, il faut veiller à ce que les constituants nouvellement élus «viennent ensuite» puissent siéger et être efficaces le plus tôt possible en commission. J'ai simplement des doutes sur la validité de notre décision de ce matin; nous allons la prendre. Je pense que nous n'avons pas le droit de modifier le règlement sans que cela figure à l'ordre du jour et sans que cela fasse l'objet au moins d'un bref message. Et en ce sens, il faudrait peut-être répéter notre décision; il faut la prendre aujourd'hui, mais il faudra certainement la ratifier en bonne et due forme lors de la prochaine séance. Je crois qu'on ne peut pas prendre l'habitude, d'emblée, de modifier de manière quasi spontanée notre règlement.

**La Présidente.** Monsieur Aeby, nous avons discuté de cette question tout à l'heure; nous avons pensé que nous avions deux façons d'agir, c'était de procéder par motion d'ordre pour modifier les tractanda de la journée, et le Bureau était d'avis qu'il serait plus simple d'introduire cet élément dans les communications. Je crois que nous allons voter.

**Nicolas Grand (PDC, GL).** Sur le fond, je n'ai pas d'objection à la proposition qui est faite. J'estime cependant que sur le plan de la forme, nous devrions, pour le moins, recevoir le texte écrit de la proposition de modification qui nous est faite.

**La Présidente.** Ce texte va être distribué. Ce sont des petits inconvénients quand nous n'avons pas les huisseries à notre disposition qui ont l'habitude de distribuer le texte. Je vous propose de continuer dans les «divers» et de reprendre tout à l'heure cette question lorsque le texte vous sera distribué. Il n'y a pas d'objections.

Rapidement encore: la phase préalable de nos différents travaux arrive à son terme. Les délibérations de ce jour porteront essentiellement sur des questions d'organisation, sur les comptes et les budgets et sur la manière de communiquer et de transmettre le résultat de nos travaux. Au début de la semaine dernière, vous avez reçu les documents s'y rapportant avec un certain retard. Des groupes, même, ont dû siéger sans dossiers à l'appui. Le Bureau vous prie d'excuser ou d'accepter ses excuses. L'élaboration du Concept de communication et de consultation a été confiée à un groupe de travail qui s'est réuni à cinq reprises, du 4 décembre 2000 au 15 janvier 2001. Ils ont accompli leur mandat à notre entière satisfaction et en un temps record. Le 16 janvier, le Bureau a examiné les documents en y apportant, bien sûr, des modifications. Donc, il a fallu vraiment mettre les bouchées doubles pour réécrire, réorganiser, traduire et photocopier le tout, un travail important qui n'a pas manqué de chambouler l'administration du Département de l'intérieur. Je vous rappelle encore que notre secrétariat n'est pas encore fonctionnel. Alors, merci de faire preuve ou d'avoir fait preuve de compréhension.

Les locaux de la Constituante, qui sont situés au 58 de la Grand-Rue, ne sont pas encore entièrement aménagés. Vous aurez tout loisir de les visiter, de faire le tour du locataire, ceci à partir du 5 février. M. Geinoz sera à votre disposition pour une visite à la Grand-Rue 58, dans les bureaux de la Constituante où vous êtes chez vous.

Au chapitre des communications encore, M<sup>me</sup> Annelise Meyer souhaite vous entretenir d'un sujet qui lui tient à cœur: la création d'un groupe informel «Dialogue Femmes».

**Annelise Meyer (PRD, SC).** Au nom du groupe «Dialogue Femmes», j'ai le plaisir de vous informer que plusieurs femmes de la Constituante, représentant les principales tendances politiques, se sont réunies pour former une plate-forme de réflexion. Nous avons pour but de défendre des positions communes dans les dossiers qui nous intéressent particulièrement, comme l'égalité, la famille, l'assurance-maternité, ou encore les droits des enfants et des jeunes. Nous souhaitons entamer un dialogue avec toutes les femmes, ainsi qu'avec les associations féminines. Mais notre plus grand désir est de dialoguer avec tous les constituants hommes et femmes, de façon à ce que notre nouvelle Constitution représente les valeurs qui nous permettront à tous et à toutes de vivre ensemble au XXI<sup>e</sup> siècle. Vous trouverez des informations complémentaires dans le document chamois qui vous a été distribué et je vous remercie pour votre attention.

---

### **Message de M. Claude Grandjean, Président du Conseil d'Etat.**

**La Présidente.** Monsieur le Président du Gouvernement, La Constituante a donc l'honneur et le plaisir d'accueillir aujourd'hui le Président du Gouvernement, M. Claude Grandjean. Monsieur le Président, je vous souhaite la bienvenue dans cette salle qui, sans en por-

ter le nom, est aussi celle de la Constituante. Vous connaissez bien ces lieux, puisque vous y avez siégé durant une décennie comme député, à une place offrant un véritable panorama du Parlement, avant d'y œuvrer depuis un lustre bientôt, comme commissaire du Gouvernement. Ce matin pourtant, votre présence ici prend une couleur particulière. Elle symbolise le respect que le Conseil d'Etat accorde à notre assemblée et l'esprit de collaboration et d'information que nous avons voulu de part et d'autre. Votre message sera celui d'un corps constitué au corps constituant, celui d'une institution qui ne risque pas son existence dans l'opération que nous menons, mais qui ressent elle-même la nécessité de certaines réformes, comme on l'a appris la semaine dernière. Vos paroles seront aussi, sans doute, celles d'un magistrat particulièrement conscient du rôle de la Constituante dans la construction de l'avenir du canton. Au troisième jour de votre année présidentielle, vous avez accordé un entretien fructueux à la Présidence de la Constituante. Vous avez eu à cœur, Monsieur le Président, de résoudre le problème de reconnaissance dont risquait de souffrir notre institution. Entre la sèche ignorance d'un décret de 1836 et l'évidente légitimité de la Constituante, vous avez aidé vos collègues à choisir, si bien qu'à la cérémonie protocolaire des vœux de l'An déjà, notre assemblée était représentée. C'est au nom de la Constituante que j'ai pu participer à cette manifestation et c'est en son nom également que je vous dis, Monsieur le Président, notre reconnaissance.

### **Claude Grandjean, Président du Gouvernement.**

Madame la Présidente,  
Monsieur le Conseiller d'Etat et cher collègue,  
Mesdames les Constituantes, Messieurs les Constituants,

J'ai été très honoré de l'invitation qui m'a été faite de vous adresser quelques mots à l'occasion de cette première session 2001. Il est peut-être bon de rappeler que le peuple fribourgeois a voulu confier à un organe distinct du Grand Conseil la révision totale de sa Constitution. Vous prenez donc la place des députés, ici, pour cette tâche particulière qui consiste à rédiger une nouvelle charte fondamentale pour le canton de Fribourg. Votre présidente m'a laissé libre choix du thème de mon allocution, en exprimant toutefois le vœu que je vous fasse part de mon point de vue sur les relations et la coopération entre la Constituante et les autres autorités cantonales, notamment le Conseil d'Etat. Il s'agit indéniablement d'un sujet d'importance, au point que vous l'avez d'ailleurs abordé déjà lors de votre séance constitutive. La proposition n'a-t-elle pas alors été faite de demander au Comité de pilotage un avant-projet complet de Constitution destiné à servir de base à vos travaux? Certes, votre assemblée a rejeté cette proposition, mais aussi bien la Présidente du Gouvernement que le Directeur de l'intérieur vous ont offert, lors de cette séance constitutive, la collaboration du Conseil d'Etat. Le souhait a en outre été émis que cette collaboration se fasse de manière organisée sur l'ensemble du processus et qu'elle soit codifiée dans votre règlement interne. C'est désormais chose faite, puisque ce règlement consacre son chapitre 4 aux relations de la Constituante avec les autres autorités de l'Etat. Et il est

bien clair que le Gouvernement reste entièrement acquis à l'idée d'une collaboration. Cela étant, je ne peux pas m'étendre aujourd'hui sur les modes que devra prendre cette collaboration. En effet, ces modes doivent être encore définis de manière précise par le Conseil d'Etat sur la base des propositions du Comité de pilotage, propositions que nous attendons incessamment. Je me contenterai dès lors de remplir, sur un point particulier, le devoir d'information posé par l'article 67 alinéa 2 de votre règlement en rappelant à votre attention la récente adoption d'un projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'Administration. Ce projet a été présenté à la presse vendredi dernier et le Bureau de la Constituante va recevoir ces prochains jours la documentation y relative. En effet, ce projet porte incontestablement sur une matière en étroite corrélation avec vos travaux. Outre le fait que l'organisation des autorités est l'un des aspects fondamentaux qu'il convient de traiter dans une Constitution, il semble également opportun d'y faire allusion au rôle que joue l'Administration dans le concert des activités étatiques. C'est du moins ce qui ressort de toutes les révisions constitutionnelles récentes. Or, aussi bien en ce qui concerne l'organisation du Gouvernement que l'organisation de l'Administration, le projet du Conseil d'Etat est fondé sur le cadre constitutionnel actuel: 7 membres du Gouvernement, présidence annuelle (et donc plutôt formelle), division de l'Administration en directions ou encore octroi aux membres du Conseil d'Etat du statut de chef de Direction. Ce respect du cadre constitutionnel va d'ailleurs de soi pour un projet qui, si l'on reprend les termes un peu lapidaires d'un journaliste, «comble 150 ans d'illégalité du Gouvernement fribourgeois.» Je rappelle ces deux ou trois éléments (il y en a beaucoup) tels que l'élection du Conseil d'Etat par le Grand Conseil, qui figure encore dans cette loi, pour une durée de 8 ans ou encore le fait que les conseillers d'Etat sont censés habiter la ville de Fribourg – ce qui plairait certainement à la commune de Fribourg. Mais l'adoption de ce projet ne signifie pas une volonté de la part du Conseil d'Etat d'enfermer la Constituante dans les schémas posés en 1857; bien au contraire, toute latitude vous est laissée de remettre en cause les caractéristiques du Gouvernement actuel, voire même, si vous le désirez, la forme du Gouvernement collégial qui est la nôtre. Les cahiers d'idées qui vous ont été transmis au début de vos travaux l'attestent en vous proposant de nombreux thèmes de discussions qui sont en relation directe avec les sujets traités dans la loi d'organisation. Je pense, par exemple, au nombre des membres du Gouvernement qui a fait récemment l'objet d'une discussion sur le plan fédéral, ainsi que dans plusieurs cantons, et qui met en cause divers enjeux: représentation au sein du Gouvernement, répartition du travail entre les conseillers et conseillères d'Etat ou encore le mode de fonctionnement du collège. Je pense également au renforcement de la présidence du Gouvernement et aux différentes formes que peut prendre ce renforcement. Ça peut être l'augmentation de la durée du mandat présidentiel, l'attribution de compétences particulières ou tout simplement l'institution d'une direction présidentielle ou rôle d'état-major octroyé à la présidence. Cela dit, à ce jour, toutes les révisions constitutionnelles achevées ou en cours

dans notre pays n'ont pas révolutionné le modèle de gouvernement collégial. Et, il faut bien en convenir, celui-ci présente de nombreux avantages parmi lesquels je citerai plus particulièrement la répartition du pouvoir, la représentation des diverses sensibilités politiques et la possibilité d'une coordination au plus haut niveau. Mais, même si vos travaux ne devaient pas aboutir à un bouleversement du système actuel, je ne doute pas qu'ils apporteront à ce dernier un éclairage nouveau qui le rendra apte à faire face aux défis du siècle qui s'ouvre devant nous.

Es ist nicht die Aufgabe des Verfassungsrates das heutige System um jeden Preis vollständig zu ändern. Vielmehr geht es darum, ein zeitgemässes Grundgesetz zu schaffen, welches der gesellschaftlichen Entwicklung und insbesondere den Menschenrechten Rechnung trägt. Auch wenn sie keine Umwälzung des herrschenden Systems bewirken werden, bin ich mir doch sicher, das sie unsere Grundordnung in ein neues Licht stellen werden, damit sie den Herausforderungen des neuen Jahrhunderts gewachsen ist.

Je sais la volonté qui vous anime, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, votre détermination à mettre en place un outil de valeur. Je vous souhaite toute la persévérance et l'enthousiasme nécessaires à la réalisation de cette tâche importante, en même temps que la réussite dans votre entreprise au service de notre canton et de ses habitants. Je vous remercie de votre attention. (*Applaudissements*).

**La Présidente.** Monsieur le Président du Gouvernement, vos paroles nous vont droit au cœur. Merci de nous rappeler la nécessité d'une excellente collaboration entre les autorités, c'est-à-dire aussi entre la Constituante et le Conseil d'Etat. En tout cas de notre côté, vous pouvez être rassuré, nous ferons tout pour créer des ponts entre nos deux institutions et quand il s'agira de procéder peut-être à des réformes, eh bien, vous serez certainement appelé également comme experts. Merci, Monsieur le Président du Gouvernement. Etes-vous d'accord que j'ouvre la discussion, si un des constituants a une question à vous poser en relation, bien sûr, avec ce qui a été évoqué? Ça n'est pas le cas, un tout grand merci, Monsieur le Président du Gouvernement, et vous avez tout loisir de rester avec nous ou de vaquer à vos autres occupations. Merci beaucoup.

---

### Procès-verbal de la séance du 10 janvier 2001

**La Présidente.** La parole n'est pas demandée et je considère ce procès-verbal comme accepté.

---

### Projet d'ordonnance relative à l'approbation des comptes 2000.

Rapporteur: **Katharina Hürlimann** (PRD, LA).

*Entrée en matière*

**La Rapporteuse.** Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren. Gerne unterbreite ich Ihnen die Rechnung 2000, welche sich über den Zeitraum vom 12. März – also vom Wahltag – bis zum 4. Oktober 2000 erstreckt, wie sie es der Botschaft entnehmen können. Diese Rechnung wurde von der Staatskanzlei erstellt und muss vom Plenum des Verfassungsrates genehmigt werden. Die Sitzungsgelder und alle Entschädigungen für das Präsidium, das Büro, die Sitzungen der Parteipräsidenten im Zusammenhang mit den Vorarbeiten für die Plenarsitzungen im Januar und die Evaluation für den Generalsekretär, also für die Zeit nach dem 4. Oktober bis Ende Jahr fallen unter das Budget für das Projekt der Verfassungsreform und müssen nicht von uns, sondern als Teil der Staatsrechnung 2000 vom Grossen Rat genehmigt werden. Diese Beträge sollten im Übrigen in den nächsten Tagen überwiesen werden. In der Botschaft, die sie erhalten haben, sind die Budgetzahlen und die effektiven Ausgaben einander gegenübergestellt. Ich erlaube mir Ihnen dazu einige detaillierte Angaben zu machen. Wenn Sie bitte die erste Seite der Botschaft hervorheben wollen. Die Ausgaben sind in 12 Punkte eingeteilt. Erstens Sitzungsgelder in der Höhe von 119 565 Franken. Diese Beträge enthalten die Sitzungsentschädigungen für 4 Plenarsitzungen, eine Fraktionssitzung, diverse Sitzungen der Reglements-kommission, diverse Sitzungen des provisorischen Büros, sowie die Entschädigungen für die Präsidenten. In Punkt 2 sind die Besoldungen des Personals enthalten, das uns von der Staatskanzlei zur Verfügung gestellt wurde. Darin enthalten sind die Saläre für die Sekretärinnen, Weibel, Behandlung der Rekurse usw. Punkt 3 bis 8 sind die entsprechenden Sozialleistungen dazu. In Punkt 9 finden wir die Reiseentschädigungen für die in Punkt 1 erwähnten Sitzungen. Punkt 10 «Dienstleistungen dritter». Darin sind die Entschädigungen für die Uebersetzungen, die Photo, das Apéro, le vin d'honneur und die Reinigung für die Aula enthalten. Für die Aula wurde uns keine Miete verlangt. Punkt 1 «Kosten für die Empfänge». Darin sind enthalten die Kosten für die Unterhaltung während der Vereidigungsfeier, die Dekoration der Aula und diverse kleinere Kosten. Und Punkt 2 «Diverse Verwaltungskosten». Darin sind die Kosten für die Fotokopien enthalten und verschiedene Veröffentlichungen unter anderem das amtliche Tagblatt. Das ergibt eine Totalsumme von 310 345, 85 und liegt somit unter dem Budget von 350 000 das vom provisorischen Büro erarbeitet wurde. Meine Damen und Herren Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte, Frau Präsidentin soweit meine Ausführungen zur Rechnung 2000. Ich stehe selbstverständlich für eventuell weitere Fragen zur Verfügung und im Übrigen sind diese Beträge alle in diesem Ordner gesammelt, und sie können auf Wunsch von ihnen natürlich jederzeit eingesehen werden.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, on passe directement à la lecture des articles.

**ARTICLES PREMIER ET 2**

– Adoptés.

*Vote final*

– Au vote final, ce projet d'ordonnance est adopté dans son ensemble, sans modification, à une majorité évidente.

### **Projet d'ordonnance relative à la planification-cadre des travaux de la Constituante**

*Entrée en matière*

**La Présidente.** Donnant suite aux attributions qui lui ont été octroyées à travers le règlement, le Bureau s'organise et planifie les travaux de révision à l'intention de la Constituante. Le Bureau a opté pour l'élaboration du projet de la nouvelle Constitution dans une période de trois ans, soit jusqu'à la fin 2003. Il est d'avis que le projet pourrait être soumis à l'appréciation des citoyens fribourgeois dans le courant du printemps 2004. Comme il s'agit là d'un plan d'intention, ce vœu n'est pas impératif, c'est un vœu. On ne saurait, pour respecter cette date-but, restreindre le temps donné aux délibérations et aux décisions dans un domaine aussi sensible que celui d'une nouvelle Constitution. Le délai de trois ans qui nous est imparti semble pourtant raisonnable en se basant notamment sur l'expérience vécue par d'autres cantons. D'autre part, vous le savez, l'article 80 de l'ancienne Constitution (ou de la Constitution actuelle) stipule que la Constituante est élue pour une durée de cinq ans. En mars 2005 au plus tard, la nouvelle Constitution doit être non seulement sous toit, mais également acceptée en votation populaire. Donc, nous aurons à cœur d'accomplir notre tâche avec diligence, la planification qui vous est soumise en est la preuve. La première étape devrait durer de février à décembre 2001, 10 mois seront donc réservés aux différentes commissions pour les thèmes à traiter (ou commissions thématiques), pour élaborer des normes. Chaque commission assumera la gestion de son temps, en adoptant un rythme de travail supportable pour tous. Nous pouvons imaginer que la fréquence des rencontres sera fonction de la complexité du sujet, de la masse de travail, mais aussi de la capacité des constituants à être concis dans leurs interventions. Il est clair que le président jouera un rôle déterminant. La séance plénière qui est prévue en septembre nous permettra d'évaluer l'avancement des travaux et d'aborder le fond de la matière. Les commissions auront ensuite tout loisir de réétudier certaines options généralement contestées, si besoin est. La deuxième étape, qui va de janvier à juin 2002, sera consacrée à l'examen des thèses et des propositions en assemblée plénière, suivie d'une troisième étape de juillet 2002 à février 2003 qui ouvrira la voie à une large consultation. En parallèle, la Commission de rédaction tentera l'élaboration d'un avant-projet et sa mise en conformité juridique. Les commissions thématiques collecteront les informations de la consultation officielle et populaire pour en faire un usage adéquat. La quatrième étape nous réunira tous pour examiner l'avant-projet, le modifier, l'amender et finalement, en fin d'année 2003, l'adopter dans sa version

définitive. C'est peut-être dans cette phase que notre assemblée prouvera sa vraie capacité à enclencher les bonnes réformes, celles qui respectent les minorités, celles qui évitent la fracture du pays et rassemblent sous une même bannière les idéalistes et les réalistes. Et puis viendra le printemps de la nouvelle Constitution. Pris en sandwich entre giboulées et soleil, espérons que le texte, étayé par nos solides argumentations, passera le cap de bonne espérance! Voilà ce message sur la planification-cadre, la discussion est ouverte.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, on passe directement à la lecture des articles.

#### ARTICLES PREMIER, 2, 3 ET 4

– Adoptés.

#### *Vote final*

– Au vote final, ce projet d'ordonnance est adopté dans son ensemble, sans modification, à une majorité évidente.

### Projet d'ordonnance instituant les commissions thématiques de la Constituante

Rapporteur: **Adolphe Gremaud** (*Ouv., FV*).

**Le Rapporteur.** Dans les documents accompagnant la convocation pour la séance d'aujourd'hui, vous avez reçu le message du Bureau, ainsi que le projet d'ordonnance instituant les commissions thématiques de la Constituante. Le projet qui vous est soumis aujourd'hui a fait l'objet d'une très large et fructueuse discussion au sein du Bureau, à laquelle ont été associés les présidents de groupe. Nous avons à répondre à trois objectifs fondamentaux, à savoir: une répartition cohérente des thèmes, une répartition équitable de la masse de travail et une définition claire du mandat de chaque commission, afin d'éviter des conflits de compétence. Vous aurez constaté, à la lecture du message, que celui-ci nous renseigne sur les structures adoptées par les organes constituants de cinq autres cantons. En page 3, sous point 3, vous trouvez la structure imaginée par le Conseil d'Etat, ainsi que les dispositions de notre règlement en la matière. Pour ce qui concerne le nombre de commissions thématiques, nous avons opté, après un très large débat et à une grande majorité, pour vous proposer 8 commissions. Il y a lieu de préciser qu'en la matière, il n'y a pas de solution idéale ou de miracle. Celle qui est proposée répond aux objectifs fondamentaux que j'ai évoqués il y a quelques instants. Cette répartition des thèmes dans les commissions n'est pas figée, elle peut être, cas échéant et si nécessaire, revue par la Conférence des présidents. Un certain nombre de thèmes sont dits transversaux en ce sens qu'ils peuvent être abordés par plusieurs commissions et sous des angles juridiques et politiques différents. Parmi ces thèmes, on peut noter: la culture, la formation, la santé ou encore l'environnement. Si on prend, par exemple, la culture: celle-ci peut être traitée, à notre avis, par les commissions 2, 3

et 8. Contrairement à ce qui a été fait dans d'autres cantons (Bâle-Campagne, par exemple), nous n'avons pas opté pour l'attribution de ces thèmes à une commission. Le seul thème transversal pris comme objet spécifique est celui des langues, en raison de l'importance particulière qu'il revêt dans notre canton. Chaque groupe a eu l'occasion de prendre connaissance et d'approfondir le contenu du mandat de chacune des 8 commissions. Grâce à l'engagement et à la diligence des présidents de groupes que nous remercions, vous avez également pu faire part de vos souhaits. J'en déduis dès lors que vous connaissez bien le contenu du mandat de chaque commission et je ne vais pas m'y attarder. La lecture du message vous aura peut-être donné l'impression que le contenu de la Commission 8 est un peu léger et moins conséquent que les 7 autres. Le commentaire est effectivement plutôt succinct. Pourtant, c'est précisément cette commission qui a donné lieu au plus large débat au sein du Bureau. Cette commission a un dénominateur commun: elle traite du domaine para-étatique, domaine qui ne saurait être négligé puisque, de plus en plus, il arrive que l'Etat mandate des institutions ou associations privées pour accomplir des tâches publiques. A ce sujet, je rappelle la loi sur les subventions votée l'année dernière par le Grand Conseil. Il est vrai que le rôle des différents acteurs para-étatiques n'est pas toujours très clair et qu'il subsiste des zones grises entre la société civile et l'Etat. Il sera dès lors intéressant d'explorer cette délimitation et de mieux définir ce rôle. La Commission 8 pourra, par exemple, si ses membres le souhaitent, examiner toute la question du financement par l'Etat des partis politiques. J'espère vous avoir convaincus de l'importance pour notre assemblée de créer une commission traitant spécifiquement ce thème. Quant à l'ordonnance qui vous est soumise, elle a voulu être brève et même excessivement brève, dans le sens où on vient de me faire remarquer que dans la traduction allemande de l'ordonnance, on a oublié la Commission 1, sous point 1: «Allgemeine Grundsätze». D'être bref, parfois ce n'est pas payant! Je me permets d'insister sur l'article 3, qui prévoit que les commissions thématiques doivent remettre leur rapport au Bureau au plus tard le 31 décembre de cette année. L'ordonnance rappelle que lesdits rapports ne sont pas des avant-projets de chapitres de la Constitution rédigée: il s'agit de thèses et de propositions, ainsi que d'une synthèse des débats dont elles résultent. En ce qui concerne l'article 2, nous devons procéder à une modification de l'ordonnance et inclure la Commission 1. «Les constitutions doivent suivre les idées pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais elles ne doivent point en poser devant eux qui les empêchent d'aller en avant.» Voilà comment Benjamin Constant définissait le rôle, mais aussi les limites des constitutions. «L'avenir, tu n'as pas à le prévoir, mais à le permettre», disait Saint-Exupéry. C'est en soumettant ces deux considérations à votre réflexion que je termine le rapport du Bureau, en vous demandant de l'approuver et en vous remerciant de votre attention.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, on passe directement à la lecture des articles.

## ARTICLE PREMIER

**Josef Vaucher** (*PS, SE*). Wie der Präsident der Kommission es eben gesagt hat, fehlt im deutschen Text im ersten Artikel die wichtigste Kommission meines Erachtens, nämlich die erste. Ich finde es auch etwas schade, dass man nicht die gleiche Darstellung braucht im deutschen Text. Die Nummerierung würde auch im deutschen Text behilflich sein.

**Le Rapporteur.** Comme vous, Monsieur Vaucher, je regrette que l'on ait omis de mentionner la Commission 1 qui est certainement, comme vous le dites, une des commissions capitales de notre Constituante. Je vais voir avec M. le Secrétaire général s'il est possible que la rédaction en allemand ait la même ordonnance que le projet en français. De plus, pour l'article premier, la version alémanique doit comprendre «Allgemeine Grundsätze». C'est avec cette modification que l'on peut accepter.

– Adopté (avec modification du texte allemand).

## ART. 2, 3 ET 4

– Adoptés.

### Vote final

– Au vote final, ce projet d'ordonnance est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, à une majorité évidente.

## Projet de concept de consultation et de communication

Rapporteur: **Christian Levrat** (*PS, GR*).

### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Il n'est sans doute pas usuel dans le canton de Fribourg de commencer la présentation d'un acte officiel, en l'occurrence de notre Concept de consultation et de communication, en citant la présidente de la Constituante vaudoise, M<sup>me</sup> Yvette Jaggi. Vous me pardonnerez de le faire pour deux raisons: tout d'abord, en signe de reconnaissance envers ceux et celles qui ont organisé et animé la remarquable journée de réflexion que nous avons vécue le 10 janvier dernier. Ensuite et surtout, parce que la co-présidente vaudoise a relevé – je cite – «que la communication est le point central, la pierre angulaire du travail de la Constituante.» En effet, toute Constituante cantonale, à Fribourg comme à Lausanne, Bâle, Zurich ou Argovie, se doit, au début de ses travaux, de prévoir la manière dont elle entend associer la population au processus de révision constitutionnelle. Notre charte fondamentale représente une nouvelle base juridique et sociale qui doit exprimer les convictions et les attentes de nos concitoyens. Elle doit aussi répondre aux besoins sociaux et politiques futurs de ce canton. Il s'avère nécessaire, pour dégager ces valeurs communes, ou à tout le moins, disons, majoritaires, d'informer et de consulter l'ensemble de la population dès le début des travaux. Dans le canton de Fribourg, le processus de révision de la Constitution s'inscrit dans une démarche d'ouverture illustrée par les cahiers

d'idées lancés avant même l'élection de cette assemblée. De fait, la Constituante a ancré dans son règlement de fonctionnement sa volonté de communiquer tant à l'interne qu'à l'externe, et plus particulièrement d'associer la population à ses travaux. Afin d'atteindre ces objectifs, elle a notamment prévu d'adopter un concept de consultation et de communication qui contienne les bases de sa politique en la matière. Le concept et le très complet rapport explicatif qui vous ont été transmis et que nous avons à débattre aujourd'hui doivent guider notre assemblée dans ses relations avec la population. Il mérite dès lors que nous y consacrons quelque attention. Selon l'article 12 chiffre 8 du Règlement de la Constituante, «le Bureau assure la communication avec l'extérieur et, plus particulièrement, l'information de la population; il établit à cette fin un concept général de consultation et de communication et le soumet à la Constituante.» Fort de ce mandat, le Bureau a examiné trois variantes:

1° rédiger lui-même le concept de communication;  
2° confier la rédaction de ce concept à un expert indépendant;  
3° constituer un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions.

Compte tenu des compétences professionnelles dont peuvent faire état plusieurs membres de cette assemblée, le Bureau s'est rallié à la troisième variante. Les groupes ont été invités à déléguer dans un groupe de travail constitué ad hoc des constituants particulièrement intéressés à œuvrer à un projet de concept. Cette démarche avait le mérite de réunir une palette de personnalités particulièrement motivées et compétentes, ainsi que, de manière déterminante à mes yeux, d'impliquer plusieurs de nos collègues constituantes et constituants dès la gestation du projet. Ce groupe de travail était composé de M<sup>mes</sup> et MM. Sophie Bugnon, Joseph Binz, Moritz Boschung, Yvonne Gendre, Jean-Bernard Repond, Kurt Sager, Dominique Virdis Yerly, Philippe Wandeler et Andréa Wassmer. M<sup>mes</sup> Ducrot et Hürlimann, ainsi que moi-même avons participé également à ces séances. Ces séances ont été présidées par M<sup>me</sup> Yvonne Gendre. Le groupe s'est réuni à cinq reprises. Il a immédiatement mis lui-même en pratique les principes de transparence et de concertation qu'il nous propose de concrétiser avec son projet. Les membres de ce groupe ont, en effet, rencontré plusieurs membres du comité de l'Association fribourgeoise des journalistes, afin de leur présenter le projet et de recueillir leur avis. Par ailleurs, une délégation du groupe a rencontré les rédacteurs en chef des journaux et radios les plus importants du canton pour discuter d'un espace régulièrement réservé à la Constituante dans les médias concernés. Le Bureau ainsi que les chefs de groupe ont examiné, amendé, adopté le projet de concept, ainsi que le rapport y relatif, lors de leur séance du 16 janvier dernier. Il a été souligné à cette occasion combien était précieux le travail effectué par le groupe de travail ad hoc. Vous pourrez sans doute mieux imaginer l'ampleur de l'effort consenti par les membres de ce groupe lorsque vous saurez que ni le rapport, ni le projet lui-même n'ont subi de modifications substantielles importantes lors de la séance du Bureau. Il faut relever, et c'est un élément particulièrement réjouissant pour moi dans les travaux du Bureau

pour l'instant, que la plupart des dispositions du projet ont été adoptées à l'unanimité malgré la représentation de sensibilités fort différentes, ou peut-être justement grâce à cette diversité. Il convient ici de remercier très chaleureusement, j'en suis sûr, en votre nom à tous, comme au mien, les membres de ce groupe de travail ad hoc et en particulier sa présidente, M<sup>me</sup> Yvonne Gendre. Permettez-moi enfin de souligner que le projet de concept de consultation et de communication présenté correspond à l'esprit des débats vécus jusqu'ici par la Constituante. Transparence et communication devraient ainsi marquer l'ensemble du processus de révision constitutionnelle. L'accessibilité de l'information est assurée et la possibilité d'exprimer des avis et propositions est ouverte à chaque habitant et chaque habitante du canton. Une ouverture particulière est offerte aux jeunes encore mineurs et aux étrangers et étrangères, importante catégorie de la population qui n'ont pas, du fait de la loi actuelle, la possibilité d'être directement représentés dans la Constituante. De nombreuses mesures relèvent à la fois de la consultation et de la communication, le but de l'information étant souvent nécessairement de susciter une réaction. Si elle est soucieuse d'entendre un maximum d'avis et de propositions, la Constituante n'est nullement liée par les résultats de ses consultations. Elle reste libre d'élaborer le projet de Constitution qu'elle juge le meilleur, comme le peuple sera libre, le jour venu, de l'accepter ou non. Avec l'application de cet ambitieux programme de communication, la Constituante entend maintenir l'intérêt de la population et l'associer au processus de révision constitutionnelle. Nous devons aujourd'hui nous donner les moyens de susciter un vaste débat, d'installer notre assemblée au cœur des institutions de l'Etat et d'élaborer ce nouveau contrat social pour lequel nous sommes élus. Vous me permettrez une dernière remarque personnelle: ce concept représente le cadre général de la communication de cette assemblée. Il vous appartient, il nous appartient, chers collègues, de le nourrir, de le faire vivre par notre imagination, notre audace et notre liberté. Nous sommes, vous êtes chacun, individuellement, les acteurs de cette communication, les représentants de la Constituante dans le canton, dans vos communes, dans vos associations, auprès de vos amis. Le Bureau de la Constituante vous invite à entrer en matière et à adopter le Concept de consultation et de communication tel qu'il vous a été présenté. Je vous en remercie.

**Philippe Wandeler (PCS, FV).** Au nom du groupe chrétien-social, je peux vous dire que nous sommes globalement favorables au concept de communication qui nous est proposé. Nous estimons que le concept tient bien compte des différents niveaux de communication et de consultation et compte aussi toucher des milieux, des personnes qui n'ont, en principe, pas voix au chapitre. On parle des enfants, des personnes étrangères et dans ce sens, on estime que le projet qui nous est soumis tient compte de ces différents aspects. C'est vrai que pour nous, l'aspect de communiquer ouvertement avec un grand public est une condition, par la suite, de faire participer les gens à nos réflexions et aussi, par la suite, de faire accepter le projet de Consti-

tution que l'on développera dans cette enceinte. Sous cet angle, nous estimons que les deux éléments communiqués, mais aussi de pouvoir prendre la température, reprendre des idées qui émaneraient d'associations, de personnes individuelles, nous semblent être importants. Avec ces considérations générales, nous sommes d'accord d'entrer en matière et aussi sur le travail que nous trouvons être une bonne proposition.

**Moritz Boschung (PDC, SE).** Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du projet de communication et de consultation. Le groupe de travail, à notre avis, a élaboré en très peu de temps un concept tout à fait remarquable. Nous sommes d'avis que ce concept devrait permettre aux citoyens de participer au processus de la révision et de mieux comprendre, voire accepter les solutions qui pourraient lui être proposées. Le concept est un document exhaustif, riche d'idées, c'est un document qui montre que la Constituante se rend compte de l'importance des relations publiques, de l'information et de la communication, mais aussi du fait que la procédure de consultation doit être prise au sérieux. En acceptant ce projet, la Constituante fait preuve de la volonté de chercher le contact et le dialogue avec le public et avec toutes les couches de la population. Le concept présenté est tout d'abord, à notre avis, un outil de travail et un plan directeur des intentions du Bureau et de la Constituante. Il faudra certainement vérifier la faisabilité de toutes ces mesures proposées. Il est donc important, comme il est prévu, du reste, dans le concept, que toutes les mesures soient soumises à une évaluation et à un contrôle de succès obtenus. Le Bureau est appelé à en tirer les conséquences. Vu le temps très limité pour élaborer le concept – et j'y ai assisté –, on y trouve encore, malheureusement, et c'est compréhensible, quelques fautes et inexactitudes de rédaction. Il faudra les corriger lors de la mise au propre, après la discussion d'aujourd'hui. De même, on pourrait s'imaginer aussi une présentation un peu plus attrayante. Tout en apportant quelques précisions qui feront connaître, lors de la discussion, des mesures envisagées, le groupe démocrate-chrétien se prononce pour l'entrée en matière.

**Jean-Bernard Repond (Ouv., GR).** Le groupe Ouverture, dans l'ensemble, salue les mesures préconisées en matière de concept d'information et de communication. Il est vrai que le rôle de cette Constituante, voulue par le peuple, est de dynamiser le débat et en dynamisant le débat, de rechercher également, au sein de la population, le contact qui va permettre de faire fructifier nos débats. L'objectif prioritaire de notre assemblée est de mettre en place les instruments qui vont permettre de servir de liens entre la population et nos travaux. Dans ce concept, il y a toute une série de mesures très précises et clairement déterminées avec lesquelles nous ne pouvons que nous déclarer d'accord. D'autres mesures sont, à notre goût, sans doute encore à expérimenter, comme l'ont démontré les discussions au sein même de la commission. Il n'y a pas de certitude de bienfaisance de chacune des mesures préconisées: certaines, notamment, le rythme des conférences de presse, la manière précise de communiquer via les

commissions thématiques, sont sans doute encore des mesures à expérimenter et nous ne pouvons que préconiser qu'à l'exercice, nous adoptions certains principes clairement déterminés. Avec ces remarques, le groupe Ouverture accepte l'entrée en matière.

– L'entrée en matière n'est pas combattue.

**La Présidente.** Avant de passer à la lecture du projet, M. Geinoz, secrétaire général, va vous donner des informations concernant le questionnaire qui vous a été remis en début de séance.

**Antoine Geinoz, secrétaire général.** Ce questionnaire, en fait, est assez simple. Il importait pour nous de savoir s'il y avait des moments de la semaine où vous ne souhaitez pas siéger. Donc, on a pris la version négative, parce qu'on espère que pour la plupart des jours, vous êtes prêts à siéger, mais si certains d'entre vous ont des empêchements précis, il serait utile pour nous de les connaître, notamment pour les séances plénières, mais aussi pour les présidents de commissions qui, cet après-midi, je pense, s'attelleront à l'organisation de leurs commissions. A la première question, il faut bien remplir les cases où vous ne souhaitez pas siéger, que ce soit en plénière ou en commission. Et la deuxième question concerne l'abonnement à la *Feuille officielle*: je vous prie de vouloir répondre aux questions comme elles sont signalées, c'est-à-dire que si vous êtes déjà abonnés, vous le dites et si vous ne l'êtes pas et souhaitez être abonnés par le biais du Secrétariat, vous le dites aussi. Mais il n'est pas possible d'abonner gratuitement tous les constituants, car le contingent de *Feuilles officielles* gratuites est limité. Je vous remercie de votre compréhension et vous êtes priés de remettre le questionnaire dans le bac qui se trouve à la place du conseiller d'Etat Michel Pittet, quand il est là, soit le bac de droite.

**Le Rapporteur.** Le projet de Concept de consultation et de communication est divisé en sept points:

- I. Bases légales.
- II. Objectifs.
- III. Publics-cibles.
- IV. Organes responsables.
- V. Plan de mesures
- VI. Contrôle.
- VII. Budget.

Je vous propose de débattre point par point et que pour le point V, on débattre mesure par mesure.

#### I. Bases légales

– Adopté.

#### II. Objectifs

– Adopté.

#### III. Publics-cibles

– Adopté.

#### IV. Organes responsables

– Adopté.

## V. Plan de mesures

**Le Rapporteur.** Comme je vous l'ai dit précédemment, je propose que nous débattions ici d'une mesure après l'autre, en commençant par les mesures prévues pour la communication et en continuant avec les mesures prévues pour la consultation.

### A. COMMUNICATION

#### 1. Logo

**Olivier Suter (Cit., SC).** Je me permets de faire une proposition concernant non pas seulement le logo, mais l'ensemble de la ligne graphique qui devrait servir à la communication de la Constituante. Je me permets de prendre la parole pour le premier point qui est débattu, c'est-à-dire le logo, mais cela concerne l'ensemble des moyens à mettre en œuvre. Je propose ici de lancer un concours, non pas simplement auprès d'une école pour le logo, mais de lancer un concours auprès de spécialistes, de bureaux de graphisme et de communication pour l'ensemble de la ligne visuelle de communication de la Constituante. Il me semble que c'est une mesure qui est nécessaire; n'importe quelle entreprise fait cela au moment de communiquer, et il me semble que la Constituante est une entreprise assez importante pour qu'on puisse prendre la peine de communiquer avec une ligne graphique qui est cohérente et qui est peut-être incisive à certains moments, et qui permet de rendre les gens et le public attentifs aux travaux qui sont en cours. Je crois qu'à l'époque actuelle, où l'image joue un rôle central dans la communication, on ne peut pas se passer de ce travail. Je crois vraiment nécessaire d'associer à ce travail, en fait, les ateliers de professionnels, parce que, comme pour n'importe quelle entreprise, c'est un travail de professionnels. Alors, je crois que le Secrétariat et le Bureau vont collecter les informations, parler des contenus, rédiger les contenus etc., et je pense que sur la base de ces contenus, il vaut la peine de confier le travail de réalisation visuelle à un bureau spécialisé. Donc, je propose deux choses: d'une part, de lancer un concours pour déterminer une ligne graphique et sur la base des résultats de ce concours, de confier au bureau qui aura gagné le concours la communication visuelle de l'ensemble de la Constituante, c'est-à-dire: (logo, journal, bulletin, site Internet etc.) toute communication même peut-être dans les journaux qui pourrait être faite à un certain moment.

**Joseph Rey (PCS, FV).** La communication est peut-être le moyen le plus sûr d'avoir des relations avec le public. Cette communication est prévue, on va informer, on va prendre contact avec les milieux, on va consulter; mais ce qui est essentiel, c'est de savoir par quel biais on va pouvoir consulter et nous adresser à qui? Et alors, il est important de préconiser le regroupement de milieux de la base, c'est-à-dire que si nous voulons connaître l'avis du personnel de santé, ou si nous devons connaître les aspirations des retraités, comment allons-nous procéder? Il ne s'agit pas simplement de dire, dans un texte: «On va consulter», mais il faudrait aller plus loin, c'est-à-dire qu'il faut

que les gens, sans attendre d'être consultés, puissent avoir des relations avec les membres de la Constituante. Je pense qu'actuellement, le Bureau est déjà surchargé, et il me semble qu'il serait utile – ce que j'avais déjà proposé dans une séance précédente – que nous ayons une commission permanente de consultation avec les milieux directement intéressés, c'est-à-dire que les milieux doivent être appelés à devenir eux-mêmes des partenaires incontournables, des partenaires qui, eux aussi, ont des suggestions et des propositions à présenter et non seulement à donner leur avis sur ce que nous allons leur proposer. Alors, la question pratique: est-ce que nous acceptons qu'il y ait à côté du Bureau, mais en collaboration étroite avec le Bureau, une commission de relations directes avec la base, c'est-à-dire avec la population?

**Moritz Boschung** (CVP, SE). Der Vorschlag ist zwar gut gemeint, aber ich meine, dass wir mit dem Logo, das wir jetzt in Auftrag gegeben haben, bereits die Basis haben, und es geht darum, jetzt dieses Logo überall anzuwenden: Auf Internet, in den Mitteilungen, auf dem Briefpapier. Meiner Meinung nach braucht es keine zusätzlichen Ausgaben um eine Büro zu beauftragen nochmals einen Wettbewerb zu machen. Wir haben einen kleinen Wettbewerb gemacht bei einer Grafikerschule. Wir erwarten das Resultat und ich meine, das sollte genügen. Ich denke auch, dass das Budget, das wir vorgesehen haben, dazu nicht reichen würde. Ich beantrage deshalb, den Antrag zurückzuweisen.

**Denis Boivin** (PRD, FV). Dans notre groupe, nous sommes très intéressés par cette proposition de M. Suter dans la mesure où c'est vrai que, dans le cadre d'une entreprise, on agit autrement, c'est-à-dire que lorsque l'on veut, par exemple, créer un site Internet, et que l'on passe un contrat avec une entreprise, cette entreprise va nous proposer un logo duquel découlera toute la ligne graphique du site. On ne peut pas dissocier d'un logo une ligne graphique d'un site ou d'un journal. Le tout fait une unité. Par contre, nous sommes un peu interrogatifs et dubitatifs s'agissant du coût et, si nous pouvons soutenir l'idée, nous aimerions, en fait, avant de voter globalement le concept, que le budget soit modifié, mais en connaissance de cause; parce qu'on ne peut pas voter aujourd'hui un concept si on ne connaît pas le budget. Alors, là, peut-être est-il possible – je m'adresse au Bureau ou à M. Suter – d'avoir plus d'éléments au niveau comptable, avant de soutenir la proposition de manière formelle?

**Yvonne Gendre** (PS, GR). J'aimerais simplement apporter un élément d'information: le canton de Vaud a pratiqué de la manière proposée par M. Suter et, si je me souviens bien, selon les informations qui nous avaient été données à l'époque, le coût d'un concours de ce genre approche les 7 à 8000 francs. Le groupe de travail, après avoir réfléchi sur cette idée de concours (parce que cette idée a été discutée au sein du groupe de travail), s'en est écarté et a préféré un concours plus restreint auprès d'une école de graphisme pour deux raisons: d'une part, parce que cela nous permettait d'avoir des coûts un peu plus raisonnables; on a estimé

un concours restreint auprès de la seule Ecole cantonale de graphisme à 2500 francs. Et d'autre part, parce que nous avons considéré que nous avions des délais extrêmement courts. En réalité, on souhaite avoir une ligne graphique très rapidement, de façon à ce qu'on puisse très rapidement lancer le site Internet, lancer le logo de la Constituante etc. Alors, voilà les raisons qui ont prévalu au sein du groupe de travail pour, finalement, faire la proposition que vous avez eue, qui est une proposition qui n'est pas fermée. Donc, on ouvre un concours auprès de jeunes étudiants et en tant que tel, c'est déjà porteur et personnellement, je trouve cela symboliquement assez fort; et on renonce à un concours plus important pour une raison de délai et pour une raison de coûts. Je voulais simplement vous rappeler quels étaient les critères qui avaient prévalu au sein du groupe de travail pour faire la proposition que vous avez dans le concept.

**Philippe Wandeler** (PCS, FV). En soi, je peux approuver la proposition de M. Suter, mais dans le cas concret où on a déjà lancé ce concours de logo auprès de l'Ecole d'arts graphiques, je trouve qu'il est assez juste qu'on attende les résultats et que peut-être le Bureau, si les résultats n'étaient pas satisfaisants, puisse avoir la compétence de dire qu'il faut, en fait, redévelopper quelque chose parce qu'on pense que les résultats amenés ne correspondent peut-être pas aux attentes.

Donc, sur ce plan-là, je trouve que ce serait au Bureau d'évaluer cette possibilité à la suite des résultats qu'on aurait reçus de ce premier concours et que là, si les résultats n'étaient pas concluants, il faudrait avoir recours à des bureaux qui ont une certaine expérience dans ce domaine-là. Sur le fond, je pense que M. Suter a assez raison, mais dans la manière adoptée pour entrevoir les choses, je pense que c'est aussi une possibilité et il me semble que là, on devrait donner cette faculté au Bureau de réagir, si on estime que les résultats ne sont pas bons.

**Le Rapporteur.** En deux mots: si j'ai bien compris la proposition de M. Suter, il s'agit de ne pas uniquement faire un concours sur le logo comme c'est proposé, mais d'assurer également une application cohérente d'une ligne graphique sur l'ensemble de notre communication. Et je crois que c'est un souci que le Bureau a et que le groupe de travail a eu également; si on a lancé un concours uniquement sur le logo auprès de l'Ecole de multimédia et d'art de Fribourg (en fait, un concours interne entre les étudiants de cette école), c'est, d'une part, pour des motifs de coûts, mais d'autre part également parce que nous pensons qu'il relève du Bureau et plus précisément du Secrétariat d'élaborer, sur la base des éléments de la ligne graphique que va nous livrer, ou que devrait nous livrer ce concours, d'élaborer une communication cohérente. Il est prévu au budget de la Constituante, vous le verrez, un poste «Recours à des experts extérieurs». Si au cours de nos travaux, on devait rapidement réaliser que la ligne graphique est trop compliquée pour être simplement appliquée telle quelle par le Secrétariat qui est composé d'un juriste et d'un secrétaire général, on aura, à ce moment-là, recours à un expert ou à un graphiste qui pourra nous éla-

borer, sur la base du résultat du concours, une ligne graphique cohérente. Ma proposition serait que, premièrement, on adopte tel quel le principe du concours portant sur un logo et quelques éléments basiques d'une ligne graphique et deuxièmement, qu'on donne mandat au Bureau, respectivement au Secrétariat, d'appliquer cette ligne graphique en tenant compte alors de votre souci, qui me paraît parfaitement légitime, d'avoir une communication cohérente. Pour faire suite à votre question, Madame la Présidente, concernant la question posée par M. Boivin au sujet des budgets, je crois que M<sup>me</sup> Gendre a répondu; en effet, dans le canton de Vaud, c'était de l'ordre de 8 à 10 000 francs, sauf erreur, pour une ligne graphique complète, mais, pour gagner du temps, on a déjà pris l'initiative de ce concours auprès de l'EMAF. On va déjà recevoir les éléments d'une ligne graphique de la part de cette école. Je vous propose qu'on continue de cette manière et qu'on engage, cas échéant, un montant supplémentaire pour s'assurer que la ligne graphique soit appliquée de manière cohérente, par exemple, sur le site Internet. Vous avez sans doute vu qu'au budget, un certain montant est déjà prévu pour la mise en œuvre du site Internet.

**Olivier Suter** (*Cit., SC*). (*Passage inaudible*) ...une ligne graphique qui soit cohérente, je pense que c'est une chose qui est bonne. Je ne sais pas si dans le budget – là, il n'y a pas de détails –, il est prévu..., mais il semble que des experts extérieurs puissent être mandatés pour faire un travail. Par contre, ce travail n'est pas prévu dans le budget, cela me paraît un manque, une évidence. Donc, je ne sais pas exactement, mais je voudrais être sûr et j'espère simplement qu'on prendra en compte cette remarque et je retire ma proposition en espérant que véritablement, ce souci sera au cœur des préoccupations du Bureau et du Secrétariat.

**La Présidente.** Je vous remercie, Monsieur Suter, de la confiance que vous accordez au Bureau. Nous ferons l'essentiel pour répondre aux attentes des uns et des autres. La mesure du logo est donc acceptée telle que proposée. Nous passons maintenant à la deuxième mesure, «Centrale d'information et de documentation».

– Adopté.

## 2. Centrale d'information et de documentation

– Adopté.

## 3. Conférences de presse

**Moritz Boschung** (*PDC, SE*). Les conférences de presse sont certes un moyen de communication important, très important, mais les conférences de presse ne devraient pas avoir lieu quand on n'a rien à dire. Il ne faut pas mobiliser les représentants des médias pour leur expliquer qu'on est en plein travail, mais que rien n'est encore décidé. Il faudra donc être très prudent avec l'organisation d'une conférence de presse, cela comme remarque générale. J'en viens à la proposition soumise par le groupe démocrate-chrétien: si l'on compare le texte de l'art. 31 al. 5 du Règlement de la

Constituante et le texte explicatif du concept de communication, on constate une différence qui doit être mise au clair. En effet, l'article 31 du Règlement dit, et je cite: «Chaque commission thématique est habilitée à informer la population sur le résultat de ses propres travaux, en principe au terme de ceux-ci.» Par contre, dans le texte qui nous est soumis dans le concept, il est dit: «Durant la phase de travail des commissions thématiques, ces dernières informent les médias sur le résultat de leur travail...» La notion: «En principe au terme de ceux-ci...», donc «au terme des travaux» n'a pas été retenue dans le texte du concept. Et je pense que nous n'avons pas le droit de ne pas respecter cette disposition du Règlement. Il faudra donc que les commissions se mettent d'accord, qu'elles définissent ce qu'elles comprennent par «travaux» et qu'elles expliquent quand ces travaux sont terminés. Et ces conditions sont à respecter avant que les commissions puissent publier une information, une information qui est, du reste, tout à fait souhaitée. Mais je pense qu'il faut avoir des résultats intermédiaires, sinon, nous ne respectons pas le Règlement qui nous prescrit: «en principe à la fin des travaux...». Donc, la question qui se pose: que signifie «la fin des travaux»? Je pense qu'il faut le définir au sein des commissions pour qu'on soit au clair. Et lorsqu'on dit: «Maintenant, nous arrivons à la fin d'une étape de travail», à ce moment-là, on fait l'information. Le groupe démocrate-chrétien propose d'ajouter cette annexe dans le texte du concept, au chapitre «Organes responsables», à l'alinéa 2, dans la phase de travail des commissions thématiques: «Ces dernières informent les médias, en principe à la fin de leurs travaux, en indiquant...» Donc, ajouter: «en principe à la fin de leurs travaux...», comme le Règlement le prescrit.

**Michel Zadory** (*UDC, BR*). Dans le carré où c'est marqué «Public», donc il s'agit des médias accrédités auprès de l'Etat de Fribourg qui sont concernés, je me pose la question: si on veut ratisser «large», est-ce qu'il ne serait pas intelligent d'utiliser tous nos journaux régionaux (dans la Broye, il y en a deux, dans le Lac, il y en a deux qui ne sont pas forcément accrédités); ne serait-il pas utile d'utiliser aussi ces journaux locaux pour diffuser l'information?

**Philippe Wandeler** (*PCS, FV*). Herr Boschung hat einen Vorschlag gemacht, dass man eigentlich erst am Abschluss der Arbeiten Leute informiert. Also ich denke, dass dieser Vorschlag eigentlich nichts bringt. Denn es geht ja darum – wir haben ein Kommunikationskonzept, das eigentlich klar auch bedingt, dass man etwas zu sagen hat, wenn man etwas kommunizieren will. Und das ist eigentlich selbstverständlich, dass man nicht eine Pressekonferenz macht, um nichts zu sagen. Und ich denke, dass man in diesem Sinne sehr wohl auch einen anderen Teil des Reglementes anschauen kann, wo man sagt, die Konstitution akzeptiert ein Kommunikationskonzept, das machen wir jetzt und dort könnten wir Nuancen einbringen. Die Idee des Vorschlages bringt in meinen Augen nichts, weil es eigentlich darum geht auch zu definieren, wann wäre dann eine Teilarbeit abgeschlossen und der Vorschlag den Sie bringen, der klärt diese Frage gar nicht.

Denn man sagt «en principe à la fin des travaux» das ist klar, «en principe» das heisst, dass man auch zwischendurch informieren kann. Also von dort her ist dieser Vorschlag eigentlich vom Inhalt her sicher gut zu heissen, dass man sagt, die Kommission muss sich überlegen, was hat man zu sagen. Wenn man nichts zu sagen hat, dann macht man auch keine Pressekonferenz. Aber dieser Antrag müsste abgelehnt werden, weil er nichts bringt.

**Yvonne Gendre** (*PS, GR*). Au sujet de la proposition de M. Boschung, j'aimerais simplement rappeler que le groupe de travail voyait dans les conférences de presse deux fonctions essentielles. Il faut d'abord dire que ces conférences de presse auront lieu durant la première année des travaux, donc, lorsque les constituants et constituantes siégeront en commission. Ces conférences de presse ont deux fonctions essentielles: d'une part, lancer le débat auprès de la population, d'autre part, rendre les travaux visibles durant cette première année, et cela paraît très important si l'on veut que la population soit consciente du sérieux du travail. La proposition de M. Boschung correspond effectivement au Règlement, mais à la lettre du Règlement. Le Règlement précise donc: «en principe à la fin des travaux...». Pour le groupe de travail, cela signifiait ceci: d'une part, qu'il s'agissait d'intervenir lorsqu'il y avait une finalisation des différentes étapes de réflexion au sein des commissions et non pas lorsque les travaux au sein des commissions sont terminés, c'est-à-dire ont abouti. Cette nuance est extrêmement importante parce qu'elle permettra d'informer au moyen des conférences de presse, régulièrement, durant cette première année où les travaux des commissions seront peu visibles. A mon avis, cette ouverture correspond non seulement à la lettre du Règlement qui dit simplement: «en principe...», mais également à l'esprit du Règlement et à l'esprit de la proposition de M. Jean-Bernard Repond qui est à l'origine de ce fameux article du Règlement cité par M. Boschung. Pour cette raison, je vous propose de garder cette ouverture et de garder cette volonté d'informer avec transparence, non pas tout le temps, parce que la remarque de M. Boschung est tout à fait correcte, mais dès le moment où les commissions auront défini d'abord, par exemple, les différentes thèses sur lesquelles elles souhaiteraient travailler, ou dès le moment où elles se seront prononcées sur une question ou sur une autre. Et les commissions sont libres de choisir le moment auquel elles veulent intervenir.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Sur le fond, nous sommes de l'avis qu'il faut informer quand on a des résultats tangibles. Maintenant, sur la forme, M. Boschung a dit que c'était pour favoriser une compatibilité avec le Règlement. Or, «Durant la phase de travail des commissions thématiques, ces dernières informent les médias sur le résultat de leur travail.» (donc, ceci est le texte du concept de communication) «en indiquant les positions majoritaires et minoritaires...etc.» Donc, elles informent sur le résultat de leur travail, donc sur les résultats intermédiaires. Et M. Boschung, en proposant: «En principe à la fin de leurs travaux», trace «sur le résultat de leur travail». Or, le règlement prévoit que

«chaque commission thématique est habilitée à informer la population sur le résultat de ses propres travaux, en principe au terme de ceux-ci». Donc, je ne sais pas si vous avez compris, mais en faisant sa proposition, M. Boschung prend une des choses qui est compatible avec le règlement, mais en trace une autre. Donc, à mon avis, ça n'a pas d'utilité.

**Alain Berset** (*PS, SC*). Je dois juste rappeler une chose: je crois que les commissions doivent communiquer quand elles ont quelque chose à dire. Et je pense admettre aussi, comme le fait le Bureau, que c'est aussi à elles de nous dire, d'informer la Constituante, d'informer le Bureau quand elles ont quelque chose à dire. Une autre considération qui concerne un petit peu le calendrier dans lequel on travaille: la Constituante est élue depuis le printemps 2000. Jusqu'à maintenant, pour des raisons d'organisation, les choses que nous avons été capables de vraiment communiquer, c'est le règlement et des principes d'organisation. Je crois qu'aussi vite que possible, il faudrait qu'on puisse en venir au fond et montrer, aussi pour l'image de la Constituante, qu'à partir de maintenant, on travaille sur le fond. Si nous suivons la proposition de M. Boschung à la lettre et que les commissions veulent communiquer à la fin de leurs travaux, cela veut dire qu'il n'y aura rien avant décembre 2001. Cela me paraît un peu tard. Donc, je pense qu'on devrait s'en tenir à la proposition du Bureau et l'accepter telle que présentée.

**Moritz Boschung** (*PDC, SE*). Naturellement, c'est tout à fait faux ce que vient de dire Marie Garnier. D'abord, je ne veux rien biffer, je veux préciser, je veux qu'au sein des commissions, on se mette en accord afin de savoir ce que sont les travaux; que veut dire «la fin des travaux»? Cela peut être des résultats intermédiaires. Comme je l'ai dit, je veux tout simplement que les commissions se rendent compte et définissent les travaux, quand une étape est terminée et cela est le moment pour donner de l'information. C'est justement pour éviter de donner des informations qui ne disent rien. C'est cela et qu'on se rende bien compte de ce qu'on veut dire, du reste M<sup>me</sup> Gendre vient de le souligner, c'est tout à fait dans la même manière; je veux l'ouverture, mais il faut se rendre compte quand on veut dire quelque chose.

**Claude Schenker** (*PDC, FV*). Je veux simplement préciser qu'il me semblait que la précision de M. Boschung répondait très exactement aux trois interventions qui ont été faites vis-à-vis: la première phrase de ce paragraphe dit: «Durant la phase de travail des commissions». Il ne s'agit donc pas du tout de viser à retarder l'information jusqu'à fin décembre. On peut la donner quand elle semble judicieuse à la commission elle-même, mais il appartient de décider à quel moment, pour éviter que certains avis exprimés, alors que les travaux sur un sujet précis ne sont pas terminés en commission, que ces avis soient court-circuités par une information.

**Erika Schnyder** (*PS, SC*). Je comprends parfaitement le but de la proposition qui nous est faite ici, mais je crains que si l'on mettait effectivement cette phrase

dans ce deuxième paragraphe, on aurait, en fait, une espèce de contradiction, parce que nous comprenons bien que nous n'avons pas, à chaque fin de séance de commission, à donner une information. Je crois que le but, en fait, c'est vraiment d'assurer que le paragraphe qui nous est proposé ici par le Bureau soit bien interprété. Seulement c'est dangereux lorsque l'on rajoute des choses, parce que l'on peut dévier sur l'interprétation. Moi, je serais plutôt d'avis qu'il faut quand même faire confiance aux commissions. J'ai l'impression que les commissions seront quand même suffisamment intelligentes et travailleront en bonne harmonie pour savoir à quel moment il convient d'informer ou non. C'est pour cela que je vous propose de maintenir le texte tel qu'il est proposé ici par le Bureau.

**Jean-Bernard Repond** (*Ouv., GR*). Effectivement, je crois qu'on discute de quelque chose qui n'est pas très important, dans le sens où on comprend sans doute tous la même chose, mais on veut introduire dans ce concept cette notion du «principe d'information à l'issue des travaux». Je crois que réellement, ça n'est pas l'esprit des discussions qui ont prévalu au sein de la commission. Si je me souviens bien, ça n'est pas non plus l'esprit des discussions qui ont eu lieu ici en plénum, lorsque nous avons accepté cette ajout à l'article 31. On dit bien, dans le concept, que c'est «durant la phase de travail des commissions», que l'information se fait et on dit aussi que «les positions majoritaires et minoritaires qui se dessinent au sein de la commission peuvent s'exprimer». A mon avis en tout cas, c'est donc bien en cours de travaux qu'à étapes régulières, chacune des commissions déterminera quand l'information doit se faire. Je ne peux que proposer de soutenir la version de la commission qui a déjà eu ce débat en interne et qui s'est ralliée à cette proposition qui vous est présentée.

**Le Rapporteur.** M. Boschung nous propose de remplacer le passage «durant la phase de travail des commissions thématiques, ces dernières informent les médias sur le résultat de leur travail», dans la version présentée par le Bureau, par: «...informent les médias, en principe à la fin de leurs travaux». Plus exactement, Monsieur Boschung, vous nous proposez: «...informent les médias, en principe à la fin de leurs travaux, sur le résultat de leur travail, en indiquant les positions majoritaires ou minoritaires.» Il me semble qu'on a, pour l'essentiel une discussion sémantique. Dans la mesure où vous définissez la fin de leur travail comme étant clairement la fin d'une étape de travail, il ne paraît pas nécessaire de le mettre. Je crois que le souci de ne pas informer trop, de ne pas informer lorsqu'on n'a rien à dire, est partagé par le Bureau et par le groupe de travail ad hoc. Rappelons simplement que le Bureau est compétent pour déterminer de l'organisation générale de conférences de presse, que le Bureau est compétent pour l'échelonnement des conférences de presse et pour la coordination des interventions des commissions thématiques. Il appartient au Bureau de déterminer si une commission a quelque chose à dire, il appartient à la commission de remplir cette conférence de presse avec un contenu qui puisse être présenté. Je trouve que la notion «à la fin de leurs travaux», com-

prise comme vous nous le proposez, à savoir comme étant la fin d'une étape de travail, n'apporte (pour utiliser un euphémisme) pas beaucoup de clarté à ce concept; et je proposerais que nous restions à la version du Bureau, qui est claire et sur laquelle, semble-t-il, si j'en crois les interventions qui ont été faites, matériellement, tout le monde est d'accord. Il s'agit ici d'une question de formulation. Monsieur Zadory, je propose que nous prenions note de votre remarque qui est tout à fait justifiée et que nous remplacions «les médias accrédités auprès de l'Etat de Fribourg» par «les médias représentés auprès de l'Etat de Fribourg» ou «les médias actifs dans le canton de Fribourg», de manière à inclure l'ensemble des médias du canton, c'est clair, tout comme les représentants des médias extérieurs au canton qui seraient intéressés par nos activités.

**Moritz Boschung** (*PDC, SE*). Tout d'abord, je dois dire que j'ai oublié d'ajouter «sur le résultat» et je m'en excuse. Si on comprend cela dans le sens où je l'avais expliqué et comme le rapporteur vient de le dire, qu'en principe, sur des résultats intermédiaires, cette information se fera, on va remplir aussi l'esprit du Règlement. Dans ces conditions, je retire ma proposition.

– Modifié (selon la proposition d'amendement de M. Michel Zadory) et adopté au surplus.

#### 4. Espace dans les médias

**Le Rapporteur.** Aucun commentaire si ce n'est que cette mesure doit évidemment faire l'objet d'accords que nous tenterons de passer avec les médias correspondants; c'est une mesure que nous ne pouvons pas mettre en œuvre à un seul.

– Adopté.

#### 5. a) Bulletin d'information

– Adopté.

#### 5. b) Journal de la Constituante (tout ménage)

**Moritz Boschung** (*PDC, SE*). Nous avons discuté longuement sur l'utilité et de la nécessité d'un tout ménage. Le groupe démocrate-chrétien, finalement, s'est prononcé avec une grande majorité en faveur de ce tout ménage. Nous pensons que ce tout ménage permet à la Constituante et surtout au début de ses travaux, de sensibiliser la population, car le tout ménage donne à la Constitution la possibilité de s'adresser à toute la population de manière directe et indépendante. La Constituante peut ainsi signaler à la population ses intentions et éveiller l'intérêt du public pour ses travaux. Du reste, je ne connais aucun canton qui, lors de la révision de la Constitution, n'a pas profité de ce moyen. Nous demandons avec insistance, par contre, que le tout ménage soit vraiment distribué à tous les ménages, parce qu'il existe un doute: peut-on le mettre dans les boîtes aux lettres où il y a «interdiction de publicité»? Nous nous sommes renseignés: c'est tout à fait possible sans que le prix soit augmenté. Alors, il faut que cela soit assuré, que ce tout ménage soit vraiment distribué dans toutes les boîtes aux lettres. Cela est possible, nous nous sommes renseignés auprès du

secrétaire général qui, de son côté, s'est informé auprès de La Poste. N'oublions pas non plus que tous les ménages ne sont pas abonnés à des journaux cantonaux. Comme il est noté dans le calendrier du concept, il s'agit de réaliser le tout ménage durant le premier semestre de cette année et de voir ensuite si l'exercice doit être répété durant les autres années. Je trouve que c'est une bonne idée, il faut toujours faire des expériences. Ce que nous exigeons encore c'est que dans le tout ménage, dans ce premier numéro que nous ferons, soit inséré un bulletin de commande qui peut être renvoyé au Secrétariat de la Constituante, ce qui permet aux intéressés de la Constituante et aux travaux de la Constituante de recevoir les informations souhaitées. Je pense que c'est donc nécessaire de mettre un petit point et un bulletin d'information dans ce premier tout ménage; cela permet de trouver des gens vraiment intéressés et auxquels on peut fournir les informations ultérieures.

**Le Rapporteur.** Je crois que les remarques de M. Boschung, au nom du groupe démocrate-chrétien, sont tout à fait sensées et il est évident que le tout ménage va être distribué à l'ensemble des ménages fribourgeois. Je suis fort heureux que vous ayez déjà pris les mesures nécessaires à nous en assurer. Quant au bulletin de commande, ceci est parfaitement dans l'esprit des discussions du Bureau. Je peux vous assurer que cela va être fait.

– Adopté.

## 6. Site Internet

– Adopté.

### 7. a) Forums publics

– Adopté.

### 7. b) Rencontres avec les milieux socio-économiques

– Adopté.

### 7. c) Rencontres avec les membres des autorités cantonales

– Adopté.

### 7. d) Rencontres avec les membres des autorités communales et fédérales

– Adopté.

### 7. e) Rencontres avec les jeunes, les étrangers et les étrangères

– Adopté.

## B. CONSULTATION

### 1. Consultation de la population

– Adopté.

### 2. Concours de rédaction du préambule

– Adopté.

### 3. Auditions

– Adopté.

### 4. Procédure de consultation «officielle»

– Adopté.

## C. AUTRES MOYENS DE PARTICIPATION

– Adopté.

### VI. Contrôle

– Adopté.

### VII. Budget

**Le Rapporteur.** Simplement pour vous dire que le budget est divisé en deux parties: les frais généraux, qui correspondraient à des frais d'investissement, et des frais annuels pour 2001.

**Moritz Boschung (PDC, SE).** Une petite remarque à l'alinéa 2: le dossier-collection a été biffé dans le concept, c'est pourquoi il faut aussi le biffer dans le budget.

**Le Rapporteur.** Cette question du dossier-collection a fait l'objet d'un très long débat au sein du groupe de travail et du Bureau. On l'a biffé dans une large mesure, en ce qui concerne notamment les établissements publics ou les communes à qui on se proposait de remettre un dossier-collection. Par contre, on a estimé qu'il devait être possible aux habitants de ce canton de consulter assez facilement nos débats dans des bibliothèques, par exemple. Et le montant qui est inscrit là correspond à ce qui est retenu pour les bibliothèques.

**Françoise Ducrest (Cit., SC).** Je me permettrai une toute petite remarque concernant l'ensemble du Concept de communication et le coût: j'ai l'impression que les membres de la Constituante vont être passablement mis à contribution dans différents domaines, notamment pour l'organisation des forums ou pour les rencontres avec les différents groupes de population. Et je constate que rien n'a été prévu dans le budget pour dédommager ces constituants. Et si nous voulons vraiment travailler nous-mêmes et sans nommer une commission à part qui travaillerait dans ce sens-là, je pense qu'il faudrait prévoir un certain montant, de telle sorte qu'effectivement, ce concept soit applicable et que les gens ne se rétractent pas lorsqu'il s'agira de prendre une charge. D'autre part, on pourrait également faire appel à des experts extérieurs ou à des personnes qui seraient susceptibles de donner un coup de main pour l'organisation de certaines manifestations publiques, et dans ce sens-là, je me demande si le montant de 17 500 francs va bien suffire.

**Le Rapporteur.** Pour être tout à fait honnête, la question de la rémunération des constituants pour les activités qu'ils exerceraient en dehors du mandat officiel, qu'il soit celui de séance plénière ou de commissions, n'a pas été posée; dans la mesure où, pour les forums

de la Constituante, ce qu'on demande c'est que les constituants d'une région se regroupent et une fois dans l'année, organisent ensemble une soirée de rencontre sur un thème précis, nous n'avons pas fait figurer ce montant au budget. Je partirais de l'idée, à moins qu'un de mes collègues du Bureau, de la Constituante ou du groupe de travail me contredise, nous vous proposons de faire cela à titre bénévole, étant entendu que les indemnités qui nous sont remises n'enrichissent personne (*hilarité*). Quant à ce qui concerne les experts extérieurs et ce montant de 17 500 francs, si on prend en considération qu'il s'agirait de 7 rencontres dans les districts, je crois qu'il devrait suffire à faire appel pour une soirée, pour une présentation qui s'avérerait éventuellement nécessaire, et pour ma part, je ne vois pas la nécessité de l'augmenter actuellement. Du reste, vous verrez que, lors de la présentation du budget global, dans les cas où les commissions doivent faire appel à des experts extérieurs, elles ont la possibilité de le faire et un poste budgétaire est prévu pour ceci.

– Adopté (sans modification).

*Vote final*

– Au vote final, ce projet est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, à une majorité évidente.

**Denis Boivin** (*PRD, FV*). Récemment, nous avons été tous submergés de papiers. Je constate qu'aujourd'hui, en fait, on a fait une petite modification en page 11 à propos des journalistes. Le groupe radical-démocratique, en fait, prie le Bureau, respectivement le Secrétariat, de ne pas réimprimer l'entier du document intitulé «Projet de concept de consultation et de communication» qui fait 40 pages, malgré cette modification. En effet, dans le but d'économiser 4120 feuilles de papier A4, il apparaît judicieux de ne publier ce concept définitif que dans le Bulletin officiel des séances qu'on va de toute façon recevoir. Et à ce propos, vu l'inflation dans le domaine du papier, ces temps, on souhaite qu'à l'avenir, lors des travaux des commissions, ces dernières feront preuve de parcimonie dans leurs besoins de papier et n'impriment pas chaque fois qu'il y a une proposition 15 pages, pour les modifier après parce qu'on a changé une virgule. Et aussi une autre remarque: s'agissant des caractères d'écriture, vous avez vu que dans le concept, on avait en tout cas une taille 14; on aurait pu faire ça en taille 10, et on aurait gagné 20 pages X 130. Economisons donc du papier!

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Je remercie M. Boivin pour ses propos écologiques (*hilarité*). Dans la mesure où on peut utiliser du papier recyclé, ce serait peut-être aussi bien, en tout cas pour les premières versions. Et de manière générale, j'aimerais quand même dire que j'ai trouvé extraordinaire qu'il y ait des gens qui aient mis leurs compétences de communicateurs au service de cette commission, et je crois qu'on peut vraiment remercier tout le monde pour ce concept.

## Projet d'ordonnance concernant le budget 2001 et le budget prévisionnel 2002–2004 de la Constituante

Rapporteure: **Katharina Hürlimann** (*PRD, LA*).

**La Rapporteuse.** Budget 01, Finanzplanung 02–04. Wie Sie der Botschaft entnehmen können und wie es das Reglement vorsieht, muss das Plenum des Verfassungsrates dieses Budget genehmigen. Das Budget und die Finanzplanung wurden selbstverständlich aufgrund der Rahmenplanung der Arbeiten erstellt, die Sie ja heute morgen bereits angenommen haben. Das Büro wird jedoch die zuständigen Behörden um ein Globalbudget ersuchen, da heute noch nicht genau bestimmt werden kann, ob die Arbeiten in der vorgesehenen Zeit auch ausgeführt werden können. Trotz der Finanzplanung, die sich auf die ganze Zeit der Revisionsarbeiten der Verfassung erstreckt, muss der Verfassungsrat jedes Jahr ein Budget erstellen, das in den Voranschlag des Staates aufgenommen wird. Die Entschädigungsansätze entsprechen denjenigen des Grossen Rates. Sie haben ja beiliegend ein entsprechendes Reglement. Sie finden die detaillierten Angaben in der Verordnung, welche Teil der Unterlagen sind, die Sie zur heutigen Plenarsitzung erhalten haben. Die Gesamtsumme des Budgets 01 beträgt 1,326 Millionen. Ich möchte hier nicht einzeln auf die Beträge eingehen. Sie finden ja alle Angaben sehr detailliert auf der Botschaft. Ich habe höchstens eine Bemerkung zum Punkt 5 des Budgets 01, zum Punkt «Bürobedarf». Es ist jedes Jahr 50 000 Franken vorgesehen. Das sind Erfahrungszahlen des Grossen Rates, und sie sind auf jeden Fall nicht zu hoch berechnet, und ich möchte mich hier noch einmal – ich möchte mich hier an das Votum meines Parteikollegen anschliessen, ich habe das schon vorhin vorgesehen und hier auch einen Appell an Sie alle richten. Eine grosse Summe dieses Betrages von 50 000 werden die Fotokopien verschlingen. Deshalb erlaube ich mir auch an dieser Stelle Sie inständig zu bitten, dafür zu sorgen, dass die Anzahl dieser Fotokopien für die Arbeiten in den Kommissionen in einem vernünftigen Rahmen bleiben. Aber ich renne damit ja bereits offene Türen ein. Punkt 8 dieses Budgets haben Sie ja bereits im Rahmen des Konzeptes für Information und Konsultation genehmigt. Das wären meine Ausführungen zum Budget 01 und ich möchte gleich zum Finanzplan übergehen, also Budget 02 bis 04. Da gibt es ja keine ausserordentlichen Veränderungen. Wie gesagt, es ist immer alles im Rahmen der Gesamtplanung. Im 02 sind dafür 1,138 Millionen vorgesehen, im 03 1,221 Millionen und im 04 451 000 Franken, denn wir beabsichtigen ja die Volksabstimmung im 04 durchzuführen und unsere Arbeiten irgendwann einmal in Mitte des Jahres 04 zu beenden. Ebenfalls bei diesen 3 Jahrenbudgets möchte ich nicht auf einzelne Beträge eingehen, bin natürlich aber bereit auf Fragen zu antworten oder Anregungen Ihrerseits entgegenzunehmen. Die Gesamtsumme über diese 3,5 Jahre beträgt 4 128 175 Franken. Das erscheint auf den ersten Blick eine stolze Summe. Bedenkt man aber das die neue Verfassung mindestens 50 Jahre gelten soll, ist das für den Kanton Freiburg oder soll das für den Kanton Freiburg verkräftbar sein. Im Weiteren möchte ich noch erwähnen, dass die Ansätze der Sitzungsgelder nicht übertrieben

sind. Wir werden alle nicht reich dabei. Voilà, damit beende ich meine Ausführungen.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, on passe directement à la lecture des articles.

#### ARTICLE PREMIER

**Nicolas Grand (PDC, GL).** Vous vous souvenez tous de la longue discussion que nous avons eue au sujet du bilinguisme, et en rapport précisément avec la traduction simultanée de nos débats, dans le cadre de l'examen du Règlement. Je recherche, avec une certaine difficulté, le montant de 300 000 francs dont on nous avait parlé à l'époque dans ce budget. Est-ce qu'on pourrait me préciser dans quelle rubrique il est censé se comporter et en fait, combien est censé nous coûter cette traduction simultanée que nous apprécions aujourd'hui et qui a pu s'installer relativement rapidement?

**La Rapporteuse.** Die Beträge für diese Simultanübersetzungen sind im Punkt 7 erwähnt «travaux des tiers y compris les travaux de traduction, y compris des traductions simultanées». Für eine Sitzung hat man 2000 Franken vorgesehen. Also für eine Plenarsitzung sind 2000 Franken, das ist in etwa die Summe, die man dafür bezahlen muss.

**Pascal Corminbœuf, Conseiller d'Etat, directeur de l'Intérieur.** Je rappelle que si on avait articulé à l'époque ce montant de 300 000 francs, c'est parce qu'il comprenait les installations de base pour la modification de la salle du Grand Conseil, et ces modifications étaient budgétisées à hauteur de 250 000 francs. C'est ce qui explique le montant qui avait été articulé à l'époque, mais ce choix par la Constituante d'une traduction souple telle qu'elle est assurée aujourd'hui permet d'économiser toute cette infrastructure, et je crois que c'est vraiment une solution très intéressante qui a été choisie.

– Adopté.

#### ART. 2 ET 3

– Adoptés.

#### ART. 4

**Daniel de Roche (EVP, LA).** Ich möchte fragen, ob ein Betrag hier im Jahre 2004 vorgesehen ist, für irgend einen Schlussakt unserer Arbeiten.

**La Rapporteuse.** In der Rechnung 2000 sind die Aufwände für die Vereidigungsfeier in den «travaux de tiers» also Arbeit für Dritte. Die waren dort aufgeführt. Und ich denke wir haben hier, also wenn diese Arbeiten wirklich Mitte des Jahres beendet sein werden, haben wir da ein bisschen Spatzung um wahrscheinlich auch bei Punkt 7 «Arbeiten Dritter» etwas hier hineinzunehmen und das wird nicht alle Welt kosten, denn ich spüre heute, dass ihr alle bereit seid, auch den Gedanken vom Sparen ein bisschen in unsere Arbeit einzubringen.

– Adopté.

#### ART. 5

**Philippe Wandeler (PCS, FV).** Est-ce que ce budget que nous avons discuté pour ces quatre ans doit être admis par le Grand Conseil? J'aimerais savoir si le Grand Conseil doit encore donner son avis, s'il peut changer des chiffres ou s'il sera repris tel quel au budget des années suivantes?

**Pascal Corminbœuf, Conseiller d'Etat, directeur de l'Intérieur.** La réponse est la suivante: le Conseil d'Etat, pas plus que la Constituante, n'a le privilège de pouvoir passer un budget sans que le Grand Conseil ne donne son aval. C'est évident que le budget qui sera transmis au Grand Conseil tiendra compte de votre budget prévisionnel, c'est-à-dire qu'il le transmettra. Je crois qu'il faudrait une modification fondamentale pour que le Grand Conseil n'ait pas à se prononcer sur le budget de la Constituante. Mais ce que je peux vous dire, c'est qu'on va le transmettre tel que vous l'avez voté.

– Adopté.

#### Vote final

– Au vote final, ce projet d'ordonnance est adopté dans son ensemble, sans modification, à une majorité évidente.

#### Projet de modification de l'article 12 chiffre 11 du Règlement de la Constituante

**La Présidente.** Maintenant, je vous propose de reprendre la proposition émise par le Bureau au début de cette séance, c'est-à-dire la modification de l'article 12 chiffre 11 de notre Règlement. Je pose quand même la question de principe: est-ce que quelqu'un, dans cette assemblée, s'oppose à ce que nous traitions de ce sujet maintenant? Personne ne s'oppose.

**Nicolas Grand (PDC, GL).** Il me paraissait indispensable, pour que la Constituante se prononce sur une modification du texte de son règlement, que nous ayons sous les yeux un texte écrit; c'est le cas maintenant. Par contre, je regrette un petit peu que nous n'ayons pas encore reçu, pour l'instant (mais j'imagine que cela va se faire incessamment, malgré l'intervention de M. Boivin de tout à l'heure concernant la prolifération du papier), mais j'imagine quand même que pour le Règlement, nous allons recevoir le règlement définitif tel qu'il a été toiletté (si je puis dire) par une commission rédactionnelle qui s'est prononcée là-dessus conformément au mandat qui avait été transmis à l'époque à la commission d'élaboration du Règlement. En ce qui concerne le texte lui-même, je fais une proposition qui se rapproche davantage du texte ancien, à savoir que «le Bureau procède à la validation de l'élection des nouveaux membres présumés élus», selon le texte ancien que nous avons, puisque si on se prononce sur la validation, c'est qu'on suppose qu'ils ont été régulièrement élus, mais qu'ils restent tout de même «présumés» et qu'ils ne sont donc pas encore proclamés élus. Ceci est la première modification. Et

la deuxième proposition est plutôt une modification que je fais d'ordre rédactionnel pour alléger le texte.

**Denis Boivin** (*PRD, FV*). Pour la question de la numérotation des chiffres de cet article 12, je suppose que cela fait partie du toilettage dont parlait M. Grand. Donc, le chiffre 10 actuel va, en fait, devenir un chiffre 11, puisque le chiffre 3<sup>bis</sup> va devenir le chiffre 4. D'accord.

**Philippe Wandeler** (*PCS, FV*). Personnellement, je suis d'accord avec la proposition de M. Grand. J'aurais simplement un problème de traduction en allemand, dans le sens que je trouve que le texte comme il est proposé ici est relativement lourd: on devrait dire, dans la deuxième phrase, uniquement: «Dies gilt auch, wenn ein Mitglied des Verfassungsrats seine Eigenschaft als Aktivbürgerin oder Aktivbürger...» (suite inchangée). C'est beaucoup plus simple et ça clarifie parce qu'on ne doit pas répéter à nouveau le terme «erachteten neuen Mitglieder...». Mein Vorschlag ist: «Dies gilt auch, wenn ein Mitglied des Verfassungsrats seine Eigenschaft als Aktivbürgerin oder Aktivbürger...». A mon avis, c'est beaucoup plus simple. Je n'ai pas fait d'amendement écrit, c'est simplement un amendement de correction du texte allemand.

**Nicolas Grand** (*PDC, GL*). Je ne suis pas le spécialiste de la langue allemande, mais je crois qu'il y a eu deux versions en langue allemande. J'ai l'impression que M. Wandeler ne dispose pas de la deuxième version du texte qui nous est proposé en allemand, mais il n'en reste pas moins que je soutiendrai son idée pour le début de la deuxième phrase en allemand.

**Philippe Wandeler** (*PCS, FV*). ... parce que le deuxième texte est mieux que le premier, mais toujours pas assez clair, à mon avis. On en a discuté aussi entre collègues alémaniques.

**Adolphe Gremaud** (*Ouv., FV*). Au nom du Bureau, je peux me déclarer d'accord avec la proposition de M. Grand qui, effectivement, reprend le texte précis de notre Règlement. Je dois dire que je regrette que nous ne soyons pas encore en possession du règlement définitif, parce que notre proposition se basait sur le règlement vert que nous avons reçu, dont le texte n'est pas le même que celui qui a paru dans la *Feuille officielle*. C'est pour cela que nous avons mis le chiffre 10 au lieu du chiffre 11, parce que je n'avais pas eu connaissance et vous n'avez pas prêté suffisamment attention au texte de la *Feuille officielle*. En ce qui concerne la proposition de M. Wandeler, pour moi, c'est clair: plus un texte est simple et compréhensible, mieux ça vaut!

*Vote final*

– Au vote, les propositions de MM. Nicolas Grand et Philippe Wandeler (concernant l'art.12 chif.11) sont acceptées à une majorité évidente.

## Divers

**La Présidente.** Nous avons encore quelques communications à vous transmettre et en point d'orgue, nous

écouterons le message de M. le Conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf, directeur de l'Intérieur, qui représente le Comité de pilotage.

**Alexandre Grandjean** (*SP, LA*). Ich möchte Sie noch informieren über die Gründung der Gruppe «Contact jeunes» oder zu deutsch «Kontaktgruppe Jugend». Sie umfasst alle Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte die Jahrgang 75 haben oder noch jünger sind. Was sind unsere Ziele. Es geht grundsätzlich um 2 Sachen. Es geht darum, dass eben die Leute meiner Alterskategorie untereinander mehr Kontakt pflegen und andererseits auch, dass wir den Kontakt zu den anderen Jungen sicherstellen. Zum ersten gibt es zu sagen, ja Kontakt unter Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte die jünger als 25 jährig sind, ja das ist ganz nett und lustig. Ein positives Arbeitsklima trägt sicher auch bei zur Qualität der künftigen Verfassung. Wenn wir Anliegen informell besprechen können und diskutieren können, dann ist das sicher ein guter Begegnungsort. Was den Kontakt mit anderen Jungen betrifft, da müssen wir sagen, dass es uns wichtig ist, dass die Entscheidungen, die hier getroffen werden, nicht einfach über die Köpfe der Jugend hinweg getroffen werden. Wir verstehen uns also als Sprachrohr für alle Freiburgerinnen und Freiburger in unserem Alter, die nicht hier sitzen dürfen und sprechen können. Wir verstehen uns auch als Kontaktadresse für alle Anregungen, alle Leute, die Anregungen machen, besonders diejenigen, die eben am Längsten mit dieser Verfassung leben werden, können, dürfen und müssen.

**Antoine Geinoz, secrétaire général.** Suite à la mise au concours de deux postes, l'un de conseiller juridique et l'autre de secrétaire administrative, nous avons reçu 10 candidatures pour le poste de conseiller juridique et 7 candidatures pour le poste de secrétaire, ce qui est un chiffre raisonnable, me semble-t-il, pour un emploi limité dans le temps. Après examen des dossiers et auditions de plusieurs candidats, la Présidence, en accord avec le secrétaire général, a opté pour l'engagement de deux conseillers juridiques à mi-temps. Es handelt sich um:

- Herrn Tarkan Göksu, geboren im Jahre 1977, Jurist. Er bereitet seine Dissertation vor. Herr Göksu wohnt in Düringen.
- Le deuxième conseiller juridique sera M. Pierre Scyboz, né en 1971, avocat, qui prépare également une thèse de doctorat. M. Scyboz est domicilié à Fribourg et il manifeste déjà son intérêt pour vos travaux en assistant à la séance de ce matin dans la tribune du public. (*Applaudissements*).

Parallèlement, nous avons cherché et trouvé 4 personnes qui fonctionneront à temps partiel comme secrétaires-juristes auprès des commissions thématiques:

- H. Diego Chocomeli, wohnhaft in Freiburg, Jurist und bald Rechtsanwalt;
- M<sup>me</sup> Caroline Dénervaud, de Villars-sur-Glâne, une juriste qui a été secrétaire générale de l'Assemblée ecclésiastique catholique provisoire;

- Frau Andrea Ragonesi-Schelker, wohnhaft in Freiburg, Juristin und Rechtsberaterin am Institut für Familienvorschung der Universität Freiburg;
- M. Sébastien Schneuwly, de Bulle, juriste et en phase de préparation de son examen de notaire.

Quant à la secrétaire sortie victorieuse des sélections, il s'agit de M<sup>me</sup> Danielle Boillat, qui a travaillé durant plusieurs années à l'Université de Fribourg et se réjouit de revenir dans le canton, après avoir vécu dans celui du Jura et quelques mois en Argovie. Tous ces futurs collaborateurs et collaboratrices sont très motivés par leur tâche et ils sont particulièrement conscients de l'importance de leur travail et du vôtre. Je vous remercie d'avance de leur accorder votre confiance.

**Pascal Corminbœuf, Conseiller d'Etat, directeur de l'Intérieur.** J'ai suivi avec plaisir et intérêt vos travaux. Je pense que les collaborateurs de la Direction de l'intérieur seront très satisfaits de voir que l'équipe de suivi est maintenant au complet et je vous en félicite. J'aimerais peut-être rappeler les propos de M<sup>me</sup> la Présidente qui a dit que «tout est prêt maintenant pour créer des ponts». Vous me permettrez quelques considérations supplémentaires. On a parlé de consulter toutes les couches de la population. J'aimerais rappeler à celles et ceux d'entre vous qui n'étaient peut-être pas encore motivés par une candidature à la Constituante, et surtout qui n'étaient donc pas partie prenante, que dans cette salle, le 2 décembre 1998, ont siégé 130 constituants des CO (cycles d'orientation) et que ce matin-là, ils avaient examiné 31 motions et que le débat avait été très participatif et très spontané, parfois même surprenant. Je cite deux exemples: les jeunes constituants entre 14 et 16 ans avaient refusé, par exemple, à une courte majorité, une proposition visant à libéraliser le cannabis et ils avaient refusé de préavis une motion qui leur donnerait le permis de conduire à 16 ans. Donc, parfois, ils étaient assez surprenants. Mais je vous dis tout cela parce que je crois que la commission, qui est chargée d'établir des contacts avec les jeunes, pourrait avec intérêt visionner la cassette de ces 5 heures de séance, ce qui pourrait s'avérer très utile puisque c'est pour eux, en principe, qu'on révisé notre Constitution. Je vous informe aussi, et vous le savez déjà, que le Conseil des jeunes, qui se rajeunit chaque année par les départs soit dans les Universités étrangères, soit par entrée dans la vie active, suit avec beaucoup d'intérêt vos travaux et souhaite aussi y être associé. J'aimerais peut-être avoir une autre considération pour vous inviter, ceux et celles qui ne l'auraient pas fait, à relire peut-être la partie historique du message que nous avons adressé aux députés pour se rappeler que certains audaces, qui paraissent justement des audaces à l'époque, vont aujourd'hui de soi: je fais référence notamment à la votation du mois d'avril 1952 où les citoyens de ce canton avaient donné le droit d'éligibilité aux Confédérés établis depuis plus trois mois dans ce canton. Cela voulait donc dire qu'avant, ils n'étaient tout simplement pas éligibles; et il n'y a pas cinquante ans de cela. Et en 1984, le peuple fribourgeois avait refusé d'abaisser la majorité civique à 18 ans. Il ne semble pas qu'il n'y a que 17 ans à peine que cela a eu lieu. Donc, des au-

daces sont sûrement tout à fait possibles. Je salue la volonté d'information qui a été la vôtre dans ces travaux. J'espère, et le Conseil d'Etat l'espère aussi, qu'elle est le prélude à une loi sur l'information. Le Grand Conseil avait refusé une motion dans ce sens en 1996, et il y a une nouvelle motion qui a été déposée et que le Conseil d'Etat soutient. Et il espère que nous aurons enfin une loi sur l'information, la transparence et la communication. Je salue aussi l'efficacité de la méthode de travail que vous avez choisie, qui prend le temps de la concertation et qui est capable, et vous l'avez prouvé ce matin, de décider après très rapidement. Je rappelle enfin la disponibilité du Comité de pilotage qui se réunit, par exemple, le 2 février (vendredi de cette semaine) et qui continuera à jouer, comme le prévoit d'ailleurs votre Règlement, le rôle de partenaire et de lien entre la Constituante et le Conseil d'Etat. J'ai une bonne nouvelle que mon collègue, président du Conseil d'Etat, M. Grandjean, aurait pu vous apporter lui-même: le Conseil d'Etat a décidé, dans sa séance d'hier, d'officialiser le rang de la Constituante immédiatement après le Grand Conseil et avant le Conseil d'Etat (ainsi, ça ne fera pas de jaloux), ceci pour les manifestations officielles. M<sup>me</sup> la Présidente recevra incessamment une communication dans ce sens. Enfin, dans l'esprit d'ouverture des cahiers d'idées et avec l'enthousiasme de vos premières délibérations, je souhaite que vos travaux gardent le rythme qui permette l'audace contrôlée. Je me permets de reprendre les considérations que je formais dans cette salle à l'intention du Grand Conseil lorsqu'il a dû décider du principe de révision; je disais: «Les choix philosophiques, religieux, économiques ou politiques ont beaucoup augmenté. La merveille de la Création (l'être humain) peut prendre son destin en mains. Nous pouvons aussi être de ceux qui acceptent de ne pas agir. Aux périodes d'insouciance, les habitudes nous poussent à nous comporter comme on l'a toujours fait. Nous pouvons aussi tirer parti de nos expériences accumulées pour entrer dans le troisième millénaire en construisant un nouveau canton. Il nous fait aussi apprendre un certain nombre de réflexes qui nous permettront de ne pas trop hésiter quand il faudra dire non à l'inadmissible et dire oui à l'utilité commune. Ce canton est le nôtre, réorganisons-le!» C'est dans ce sens qu'il me semble que les conditions sont réunies pour ce travail que vous devez réussir. C'est ce que je vous souhaite au nom du Conseil d'Etat. (*Applaudissements*).

**La Présidente.** Monsieur le Conseiller d'Etat, un immense merci pour votre message. Vous l'avez évoqué vous-même, vous êtes notre partenaire, et je peux ajouter: notre partenaire de choix. Vous êtes aussi un peu notre ambassadeur auprès du Conseil d'Etat et je dois dire que cette reconnaissance que vous nous assurez est très positive pour la Constituante et nous permet aussi d'avancer dans une plus grande sérénité. Alors, un immense merci, Monsieur le Conseiller d'Etat, non seulement pour votre message, mais pour ce que vous êtes, pour vos qualités de disponibilité, d'écoute des autres, pour votre entregent, tout cela, c'est pour le bien de notre canton. Nous avons terminé nos travaux et ceci avant midi, bravo, bravo à vous tous.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). J'aimerais savoir, maintenant que tous les partis ou groupes ont donné la liste des membres qu'ils aimeraient avoir dans les commissions, quand est-ce que nous aurons cette liste? Ainsi, nous pourrions faire directement rendez-vous avec les gens pour la prochaine séance de commission.

**La Présidente.** Madame Garnier, vous avez précédé mes propos, parce que le Bureau va se réunir maintenant pour la désignation des membres et des présidents. Ensuite, M. le Secrétaire général est chargé de coordonner les premières rencontres, de trouver les locaux adéquats et de faire démarrer les travaux, ceci dans les jours qui suivent. Le Secrétaire général va s'en occuper pour coordonner. Donc, le Bureau se retrouve maintenant et va travailler dans le sens que vous souhaitez.

**Joseph Rey** (*PCS, FV*). Deux remarques: la première pour dire que j'ai été enchanté de voir que les jeunes allaient se rencontrer, constituer un groupe. Je me demande si dans cette préoccupation de relations inter-générationnelles, il ne serait pas souhaitable aussi d'avoir un groupe des retraités. Je signale simplement que les retraités sont déjà bien organisés, puisqu'ils ont des sections dans tous les districts et qu'ils sont représentatifs par plus de 8000 membres. Deuxième observation, qui devrait nous inquiéter tous: nous savons que le Conseil d'Etat soutient aussi le maintien de tous les bureaux postaux dans notre canton. Quand on pense que d'après les projets P, PP ou PPP, on envisage que dans la vallée de l'Intyamou, il pourrait ne plus y avoir un seul bureau postal ces années prochaines! Alors, ce que je souhaiterais, c'est que notre Constituante appuie les démarches que le Conseil d'Etat, unanime, entreprend à Berne et que nous donnions donc notre accord pour le maintien des bureaux postaux dans notre canton parce que, quand on pense que dans les communes, on supprime les gares, on a supprimé les écoles, on supprime l'épicier, on supprime le laitier et qu'on va supprimer ce dernier lien que sont les bureaux postaux, je pense que nous aurions tous intérêt à appuyer les démarches du Conseil d'Etat et je souhaiterais que vous vous prononciez aussi dans ce sens.

**La Présidente.** Monsieur Rey, nous soutenons votre proposition et M. le Conseiller d'Etat est chargé de dire que la Constituante est derrière le Conseil d'Etat dans ce domaine.

**Denis Boivin** (*PRD, FV*). En tout cas, je ne me sens absolument pas concerné par ce que vous venez de dire. Je pense que ce n'est pas à la Constituante de soutenir ou pas ce que fait La Poste.

**Joseph Rey** (*PCS, FV*). Je pense que la Constituante, qui travaille pour l'avenir, alors que dans un avenir proche, on supprime 1000 bureaux postaux et 200 ou

300 dans le canton, est directement concernée. Je maintiens ma proposition d'un appui à donner au Conseil d'Etat pour ses démarches qu'il entreprend actuellement à Berne.

**La Présidente.** Monsieur Rey, vous savez que nous n'avons pas de motion urgente et nous ne pouvons donc pas voter sur un tel objet.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Excusez-moi de revenir sur le sujet, c'est pour éviter des frais de poste. Puisque je suis responsable de la Commission 8, puisque chacun sait de quelle commission il fera partie, j'aimerais qu'on puisse se voir à la sortie au moins pour fixer une première date et franchement, si d'autres présidents de commissions aimeraient voir leurs gens, il serait plus facile...

**La Présidente.** Madame Garnier, nous allons essayer de coordonner les travaux, parce qu'il est clair que nous avons 4 personnes à disposition pour établir les procès-verbaux des séances. Donc, il est clair que M. Geinoz doit organiser ces séances. Et là, je pense qu'il va réunir les présidents de commission afin de trouver des solutions qui soient consensuelles et qui plaisent à tous. D'accord avec cette proposition? Pas de déclaration au sujet de la poste, il ne s'agit pas de le faire au nom de la Constituante, nous n'avons pas de motion urgente. Je suis allée trop vite dans mes décisions, j'ai donné un point de vue personnel. Nous sommes au bout de nos travaux. C'est au début des missions que le décollage est un peu périlleux. Alors, bon vent à vous tous, travaillez d'une façon tout à fait suivie et nous nous retrouverons en septembre. Le compte à rebours a déjà commencé. Merci à vous tous.

---

La Présidente lève la séance à 12 heures.

*La Présidente:*

**Rose-Marie DUCROT**

*Les Secrétaires:*

**Antoine GEINOZ**

**Pierre OBERSON**

**Danielle BOILLAT**

---



constituante  
verfassungsrat

Le Bureau:

## Aux Constituantes et Constituants

Fribourg, le 12 septembre 2001

### Convocation

Madame la Constituante, Monsieur le Constituant,

Secrétariat  
de la Constituante  
Grand-Rue 58  
Case postale 30  
1702 Fribourg

Après une longue période de travail en commission, nous avons le plaisir et l'honneur de vous convoquer à une **séance plénière** de la **Constituante**, qui aura lieu le

Sekretariat  
des Verfassungsrats  
Reichengasse 58  
Postfach 30  
1702 Freiburg

**vendredi 28 septembre 2001, à 8 h 30,  
en l'Hôtel Cantonal à Fribourg**

La séance s'étendra sur toute la journée, selon le plan ci-joint.

L'ordre du jour sera le suivant :

T: 026 / 305 23 70  
F: 026 / 305 23 71

E: [constituante@fr.ch](mailto:constituante@fr.ch)  
I: [www.fr.ch/constituante](http://www.fr.ch/constituante)

- 1) Ouverture et communications
- 2) Assermentation
- 3) Election d'un scrutateur suppléant
- 4) Rapport intermédiaire des commissions thématiques
- 5) Budget 2002
- 6) Divers

En nous réjouissant de vous retrouver réunis pour la dernière fois de l'année, nous vous prions de croire, Madame la Constituante, Monsieur le Constituant, à l'expression de notre considération distinguée.

La Présidente :

Le Secrétaire général :

**Rose-Marie Ducrot**

**Antoine Geinoz**

Annexes : - plan

- rapports des huit commissions thématiques
- projet de budget 2002



constituante  
verfassungsrat

Le Bureau

## An die Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte

Freiburg, 12. September 2001

### Einberufung

Sehr geehrte Verfassungsrätin, sehr geehrter Verfassungsrat,

Sekretariat  
de la Constituante  
Grand-Rue 58  
Case postale 30  
1702 Fribourg

Nach einer langen Arbeitsperiode in den Kommissionen haben wir das Vergnügen und die Ehre, Sie an eine **Plenarsitzung des Verfassungsrates** einzuladen, welche stattfinden wird am

**Freitag, den 28. September 2001, um 8 Uhr 30,  
im Rathaus in Freiburg**

Sekretariat  
des Verfassungsrats  
Reichengasse 58  
Postfach 30  
1702 Freiburg

Die Sitzung wird dem beiliegenden Plan entsprechend den ganzen Tag dauern.

T: 026 / 305 23 70  
F: 026 / 305 23 71

Die Tagesordnung umfasst folgendes:

E: [constituante@fr.ch](mailto:constituante@fr.ch)  
F: [www.fr.ch/constituante](http://www.fr.ch/constituante)

- 1) Eröffnung und Mitteilungen
- 2) Vereidigungen
- 3) Wahl eines Ersatzstimmzählers
- 4) Zwischenbericht der Sachbereichskommissionen
- 5) Budget 2002
- 6) Diverses

Wir freuen uns ausserordentlich, die Verfassungsratsmitglieder zum letzten Mal in diesem Jahr vereint sehen zu dürfen, und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Die Präsidentin:

Der Generalsekretär:

**Rose-Marie Ducrot**

**Antoine Geinoz**

Beilagen: - Plan der Sitzung  
- Berichte der acht Sachbereichskommissionen  
- Entwurf des Budgets 2002

## Séance du 28 septembre 2001, à 8h30, à Fribourg

Présidence de M<sup>me</sup> Rose-Marie Ducrot

SOMMAIRE: Ouverture de la séance – Assermentation – Communications – Concept de consultation et de communication: premier bilan – Election d'un scrutateur-suppléant – Rapports intermédiaires des commissions thématiques – Budget 2002 – Divers

### Ouverture de la séance

**La Présidente.** Je déclare ouverte la séance plénière du 28 septembre 2001 de notre Constituante.

Sont absents avec justification: Regula Brügger Haering, Noémie Corboz, Anton Brühlhart, Joseph Eigenmann, Nicolas Grand, Adolphe Gremaud, Maurice Reynaud, Josef Vaucher, Freddy Panchaud qui nous a annoncé également sa démission de la Constituante, Fabian Vollmer et Michel Bapst. Sont absents ce matin ou cet après-midi: Jean-Claude Maillard, Marc Genilloud, Claude Schorderet et Moritz Boschung.

Mesdames et Messieurs, permettez-moi en préambule d'évoquer le terrible drame qui a frappé hier le Gouvernement et le Grand Conseil zougois. Dans l'enceinte même du Parlement, des hommes et des femmes en charge de hautes fonctions ont été victimes d'un tueur fou. Cet acte isolé, qui relève de la folie individuelle, a décapité un Etat cantonal démocratique, fauchant en pleine activité des élus du peuple qui ne demandaient qu'à servir leur canton et leur pays. En votre nom à tous, je voudrais dire ma sympathie à ceux qui restent, aux familles qui ont perdu un être cher et qui sont amputées d'une partie d'elles-mêmes, aux blessés, aux rescapés hébétés horrifiés qui ont été les témoins de cette tuerie inqualifiable. C'est avec une grande émotion que je pense à la population désespérée du canton de Zoug et aux habitants de ce pays qui s'interrogent sur le pourquoi de ce regain de violence aveugle et gratuite et qui craignent que notre société laxiste ait perdu ses repères.

Mesdames, Messieurs, chers collègues, en introduisant notre journée du 10 janvier dernier, je vous disais qu'il est permis de penser que ce siècle qui s'ouvre à nous et à nos enfants soit celui de tous les possibles, succès faramineux comme désastres les plus fous. Le 11 septembre dernier aux Etats-Unis, la folie humaine a atteint son paroxysme et nous a laissés aussi atterrés et consternés. Ce choc n'est pas essentiellement d'ordre politique, mais il est aussi celui des cultures et des religions. Outre les milliers de victimes qu'elles ont causés, ces attaques pourraient infléchir le cours de l'Histoire. A la recherche d'un équilibre nouveau doit correspondre un monde nouveau. Nous n'avons pas les cartes, nous, chers collègues, pour créer une nouvelle conscience planétaire ou pour remettre le monde à l'endroit. Mais là où nous sommes, essayons d'amener

un peu plus de justice et de solidarité, mais aussi de sens de la responsabilité. Nous avons été élus membres de la Constituante pour défendre un idéal, une vision d'avenir pour ce canton. «La source de la peur est dans l'avenir et qui est libéré de l'avenir n'a rien à craindre». Telles sont les paroles de Milan Kundera. Ne faisons pas mentir cet écrivain tchèque. Malgré la haine, la violence, tenons-nous debout et gardons l'espoir!

En hommage aux victimes d'ici et de là-bas et par solidarité pour ceux qui souffrent et qui restent, je vous prie de vous lever et d'observer une minute de silence. Merci. Mesdames, Messieurs, chers collègues, bonjour à vous tous, je souhaite que cette journée qui s'annonce un peu longue vous soit supportable et surtout qu'elle réponde à votre attente.

M<sup>me</sup> Ruth Lüthi et M. Pascal Corminbœuf, conseillers d'Etat, nous font l'honneur de leur présence. Merci à vous d'être parmi nous aujourd'hui pour nous montrer l'intérêt tout particulier que vous montrez pour la Constituante. M. Corminbœuf, nous le savons, vous êtes en charge de ce dossier, vous être président du Comité de suivi, nous vous savons toujours présent et prêt à nous donner un bon coup de main pour que notre projet réussisse. Merci à tous les deux de votre présence, c'est un honneur pour nous tous. Je prie l'assemblée d'applaudir nos deux conseillers d'Etat. Un bonjour particulier à notre Secrétaire général, M. Antoine Geinoz et à nos collaborateurs de la journée: M. Piller qui assure la traduction simultanée dans les deux sens, MM. Göksu et Scyboz qui se chargent du procès-verbal et de traductions éventuelles écrites, M<sup>me</sup> Boillat qui est cachée la-haut, notre secrétaire, qui enregistre les débats; le rôle d'huissier est tenu en alternance par nos secrétaires-juristes, ce matin, MM. Chocomeli et Jodry et cet après-midi, M<sup>me</sup> Dénervaud et M. Schneuwly. Un grand merci à l'intendant cantonal M. Jacques Chassot pour sa présence et son aide. Je salue également les représentants de la presse qui, avec constance, suivent nos débats et assurent l'interface entre la Constituante et la population.

### Assermentation

**La Présidente.** Nous allons, Mesdames, Messieurs, passer directement au point 2 de l'ordre du jour. Nous reviendrons ensuite au chapitre des communications, qui concernent également les nouveaux constituants. Depuis notre séance plénière du 31 janvier, cinq constituants et constituantes ont présenté leur démission. Tout en comprenant leurs raisons de ne pas pouvoir poursuivre l'aventure, nous le regrettons et nous espérons que nos effectifs trouveront à l'avenir un

maximum de stabilité. Nous sommes en revanche heureux d'accueillir leurs successeurs, dont le mandat a déjà été validé par le Bureau. Ces cinq personnes sont déjà actives au sein des commissions thématiques, mais il nous appartient aujourd'hui d'assermenter ces nouveaux constituants. Avant cet acte solennel, je vais vous les présenter en indiquant quels constituants leur ont cédé la place. Je prie Messieurs les huissiers de faire entrer ces nouveaux constituants.

Je vais procéder à la présentation.

M. Jacques Repond. Par lettre du 17 février 2001, M. Hubert Lauper a annoncé sa démission, constatant qu'il ne lui était pas possible de mener un mandat au Parlement fédéral et celui de constituant. M. Lauper a été élu sur la liste du Parti démocrate-chrétien et Sympathisants du cercle électoral de Sarine-Campagne. Le premier des viennent-ensuite sur cette liste est M. Jacques Repond, de Grolley, qui a été proclamé élu par le préfet de la Sarine le 7 mars 2001. Le Bureau a validé son mandat le même jour. Né en 1964, marié et père de quatre enfants, M. Repond est titulaire d'un brevet d'avocat. Il travaille comme chef de projet aux CFF, après avoir été pendant six ans l'adjoint du commandant de la Police cantonale fribourgeoise.

M. Vincent Gabaglio. Par lettre du 29 mars 2001, M<sup>me</sup> Christiane Mory a présenté sa démission, invoquant ses lourdes charges communales et intercommunales. M<sup>me</sup> Mory est aussi issue de la liste Parti démocrate-chrétien et Sympathisants de Sarine-Campagne. Devenu premier des viennent-ensuite de cette liste, M. Gabaglio a été proclamé élu par le préfet le 12 avril. Le Bureau a validé cette élection le 24 avril. Né en 1973, marié et père de trois enfants, M. Gabaglio est ingénieur en génie rural de l'EPFL. Il travaille actuellement comme assistant dans cette même Haute école, où il achèvera prochainement sa thèse de doctorat. Pour assumer au mieux son mandat de constituant, M. Gabaglio a renoncé à son siège de conseiller général de Belfaux.

M<sup>me</sup> Charlotte Aeberhard. Par lettre du 2 avril 2001, M<sup>me</sup> Nicole Dévaud a démissionné de la Constituante. Elle entendait ainsi favoriser le bon fonctionnement de la Commission 1, qu'elle présidait sans maîtriser l'allemand. Or, cette langue, vous le savez, est souvent utilisée au sein de cette commission dont la majorité est germanophone. M<sup>me</sup> Dévaud avait été élue sur la liste Union démocratique du centre de cercle électoral de la Glâne. Deuxième des viennent-ensuite sur cette liste, M<sup>me</sup> Charlotte Aeberhard, à Chavannes-sous-Orsonnens, a été proclamée élue par le préfet de la Glâne le 9 avril. Son mandat a été validé par le Bureau le 24 avril. Née en 1948, mère d'un enfant, M<sup>me</sup> Aeberhard est paysanne diplômée. Elle exploite un domaine à Chavannes-sous-Orsonnens et la nouvelle constituante a été conseillère communale durant deux périodes de 1991 à 2001.

M. Ueli Johner-Etter. Par lettre du 2 avril 2001, M. Marcel Schuwey a présenté sa démission pour des raisons de santé et de fréquentes absences à l'étranger. M. Schuwey avait été élu sur la liste Union démocratique du centre et indépendants du cercle électoral du Lac. Le 1<sup>er</sup> mai, le préfet du Lac a proclamé élu le troisième des viennent-ensuite de cette liste, M. Ueli Johner-Etter, à Kerzers. Le Bureau a validé son mandat le

17 mai. Né en 1944, marié, père de trois enfants, M. Johner est agriculteur et maître maraîcher. Habitué des charges publiques, il a notamment été conseiller communal à Kerzers pendant dix ans et il est membre du Synode de l'Eglise évangélique réformée du canton. M<sup>me</sup> Marie-Claire Pharisa. Par lettre du 19 juin 2001, M<sup>me</sup> Anne Buchs faisait part de sa démission de la Constituante pour des raisons personnelles. M<sup>me</sup> Buchs avait été élue sur la liste Radical de la Gruyère. La première des viennent-ensuite de cette liste est M<sup>me</sup> Marie-Claire Pharisa, à Grandvillard, que le préfet de la Gruyère a proclamée élue le 29 juin. Le Bureau a validé cette élection le 28 août. Née en 1953, mariée et mère de deux enfants, M<sup>me</sup> Pharisa est secrétaire de formation. Elle est aujourd'hui responsable de la gestion de l'entreprise familiale de carrosserie. Après avoir été présidente de la Société de développement et de l'Intersociétés de Grandvillard, elle est devenue conseillère communale en 1998.

J'ajoute que ces cinq nouveaux constituants ont tous été affectés à la même commission thématique que leurs prédécesseurs, en accord avec les responsables de leurs groupes politiques.

Nous allons donc, Mesdames, Messieurs, passer maintenant à l'assermentation proprement dite. Je demande à l'assemblée et aux occupants de la salle et des tribunes de se lever. Mesdames et Messieurs les Constituants et Constituantes nouvellement élu(e)s, le Secrétaire général et notre conseiller juridique, M. Göksu vont lire la formule de serment et celle de la promesse en français et en allemand. A l'appel de votre nom, vous lèverez la main droite et vous direz «Je le jure.» ou «Je le promets.»

#### *Les nouveaux constituants sont assermentés*

Mesdames et Messieurs les Constituants nouveaux, je vous félicite pour avoir accepté cette nouvelle charge, qui vous permettra de participer aux débats en séance plénière, mais aussi en amont dans les commissions, et cela vous permettra d'être actifs au sein de la Constituante. Je vous remercie de votre courage. Il en faut parfois pour être des élus politiques, on le sait, et je vous souhaite bon vent à vous tous. (*Applaudissements*).

## Communications

**La Présidente.** Je reprends le point 1 de l'ordre du jour pour feuilleter avec vous le carnet rose de la Constituante. Depuis notre dernière séance plénière, à notre connaissance, cinq constituants ont eu la joie de vivre la naissance d'un enfant. Pour Marc Genilloud, c'est Adèle. Pour Françoise Ducrest c'est Mattéo. Pour Christian Levrat c'est Chloé. Pour Laurent Schneuwly c'est Lucile et pour Benoît Chardonnens c'est Bérénice. Vous l'aurez peut-être remarqué, les constituants deviennent papas de petites filles, alors que la seule constituante concernée a un petit garçon. En votre nom, je salue tous ces bébés comme les symboles de

l'avenir du canton, auquel nous travaillons, et je félicite leurs parents! Je félicite également Catherine Jaquet qui s'est mariée le 15 septembre. Bon vent au couple Vial-Jaquet!

Certains membres de notre assemblée, et ceci n'est pas le carnet rose, ont vécu personnellement des heures difficiles. J'ai une pensée toute spéciale pour ceux qui ont perdu un proche parent, frère et sœur, ami, et je leur dis notre partage et notre amitié.

## Concept de consultation et de communication: premier bilan

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, il convient peut-être rapidement de faire un premier bilan du Concept de consultation et de communication et de son observation. C'est dans un élan tout à fait unanime que nous avons adopté le 31 janvier dernier notre Concept de communication et de consultation. Huit mois plus tard, il me paraît bon de tirer un premier bilan de sa mise en œuvre. Permettez-moi donc de parcourir avec vous les diverses mesures pour voir où nous en sommes.

**Représentation.** Petit à petit, la Constituante est reconnue et on pense à l'inviter au côté des autres autorités. Depuis le début de l'année, j'ai eu l'occasion de participer à quatorze manifestations en tant que présidente de la Constituante.

**Notre logo,** il fait partie du paysage quotidien, vous l'avez remarqué, il permet à nos partenaires d'identifier en un clin d'œil la Constituante. Notre logo a été verni le 23 mars dernier et il remplit pleinement son rôle.

**La centrale d'information et de documentation.** Notre Secrétariat fonctionne comme centrale d'informations et de documentation en s'efforçant de se procurer les publications et autres documents utiles aux constituants. Vous êtes les bienvenus, chers collègues, pour venir consulter ou emprunter ces documents. Une partie de ce matériel d'information est aussi accessible au public. Un classeur destiné aux bibliothèques publiques viendra compléter cette offre et il sera périodiquement complété également.

**Le site Internet.** Je pense que vous avez déjà surfé sur Internet pour trouver le site de la Constituante. C'est une vitrine pour une partie croissante de la population et aussi un très bon outil de travail. Il s'est ouvert au mois de mai et il fournit la plupart des informations dans les deux langues officielles du canton. Nous avons misé sur l'ouverture et la transparence en y publiant non seulement les informations du Bureau et des commissions thématiques, mais aussi celles des groupes politiques et des groupes informels. De nombreux liens renvoient en outre à des sites également très intéressants pour notre activité. Le seul bémol à noter, parce qu'il y en a tout de même un, est l'inertie quasi totale de son forum de discussion pourtant ouvert depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001.

**Bulletin d'information et «journal tout ménage».** Le bulletin d'information en principe trimestriel et le

«journal tout ménage» arriveront avec un certain retard, essentiellement dû aux lourdes charges du Secrétariat. La première édition du bulletin destiné au public-cible (2000 adresses) va partir ces prochains jours. La conception et la procédure de réalisation étant maintenant connues, les prochains numéros seront réalisés beaucoup plus rapidement. Quant au «journal tous ménages», il sera diffusé en décembre prochain et il permettra surtout de relancer l'intérêt à l'aube de la lecture zéro et au lendemain des élections cantonales. Le «tout ménage» sera aussi un support très intéressant pour lancer le concours du préambule de la Constitution.

**Conférences de presse et communiqués.** Comme annoncé, chers collègues, nous tenons une conférence de presse lorsque nous avons de la substance à présenter. Nous avons eu deux fois l'occasion de recevoir des journalistes à des conférences de presse. Nous l'avons fait dernièrement, le 18 septembre, pour dévoiler les rapports intermédiaires des commissions thématiques. Pour le reste, le Secrétariat a diffusé des communiqués de presse lors des événements importants, mais aussi pour signaler les mutations.

**Espace Constituante dans les médias.** Les principaux médias du canton ont accepté d'ouvrir périodiquement un espace aux constituantes et constituants et nous leur en sommes reconnaissants. Plusieurs d'entre vous ont usé de cette tribune pour assurer une présence de la Constituante avec des contributions de qualité, soit dans les colonnes des journaux, soit sur les ondes des deux radios locales. Le Bureau constate toutefois une certaine timidité de votre part, qui freine parfois l'alimentation de ces espaces. Je vous encourage à vous exprimer tout à fait librement d'ailleurs et pas forcément sur les sujets de votre commission, afin de ne pas enlever aux espaces Constituante leur raison d'être.

**Forums publics.** Le Concept de consultation et de communication prévoit l'organisation d'un forum public de la Constituante dans chaque district durant l'année 2001. Le premier aura lieu tout prochainement, le 4 octobre, à Châtel-St-Denis. Il sera consacré aux structures territoriales du canton et permettra d'entendre plusieurs intervenants. Vous y êtes tous cordialement invités. Des forums sont en préparation dans d'autres districts. Cet important moyen d'aller à la rencontre de la population et d'échanger des idées devrait donc être utilisé dans toutes les régions, même si c'est en débordant quelque peu sur 2002.

**Rencontres avec le monde socio-économique.** Votre présidente a été invitée à l'assemblée de la Chambre fribourgeoise du commerce, de l'industrie et des services. Pour l'heure toutefois, nous n'avons pas organisé formellement d'échanges avec les milieux socio-économiques.

**Rencontres avec les membres des autorités cantonales.** Notre Bureau entretient des relations régulières avec les autorités cantonales. Il a d'abord rencontré le Comité de suivi de la révision totale mis en place par le Conseil d'Etat le 23 mars. Il a ensuite rencontré le Gouvernement *in corpore* le 24 avril. Ce fut l'occasion d'un dialogue franc et ouvert sur les rôles respectifs du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et de la Constituante. Le même type d'échange a eu le 1<sup>er</sup> juin avec le Bureau du Grand Conseil. Une délégation de notre Bureau a

par ailleurs rendu une visite de courtoisie au Parlement lors de sa séance du 19 juin. Une nouvelle séance réunissant les deux bureaux est fixée au 12 octobre. La Chancellerie transmet en outre tous les documents remis aux députés à notre Secrétariat, ce qui nous permet vraiment d'être informés des sujets qui nous concernent. Les relations entre la Constituante et l'Administration cantonale, enfin, ont été facilitées dès le printemps par la désignation d'un répondant dans chaque Direction. C'est peut-être ici le lieu de parler de nos relations avec une autorité d'un autre canton, à savoir notre homologue l'Assemblée constituante du canton de Vaud. Une rencontre très enrichissante entre son Comité et notre Bureau a eu lieu le 22 juin à Châtel-St-Denis. Les secrétariats des deux Constituantes se sont ensuite retrouvés à deux reprises pour bénéficier mutuellement de leur expérience et chercher à lancer des actions de communications communes.

Les rencontres avec les membres des autorités communales et fédérales. Notre vice-présidente, M<sup>me</sup> Hürlimann, et moi-même avons été invitées à présenter la Constituante à l'assemblée de l'Association des communes fribourgeoises. Le président sortant, la nouvelle présidente de celle-ci ont été reçus en Commission 3. Nous ne sommes pas encore entrés en contact avec les élus fribourgeois aux Chambres fédérales mais nous ne les oublions pas.

Rencontres avec les jeunes, les étrangers et les étrangères. La Commission 5 a entendu une délégation du Conseil des jeunes. La Commission 4 va recevoir l'Association Suisses-Immigrés. D'autres rencontres avec ces deux catégories d'habitants n'ayant pas le droit de vote sont envisagées, notamment dans les écoles. Concours de rédaction du préambule. Le Bureau a décidé de confier l'organisation du concours de rédaction du préambule à la Commission 1, initialement chargée de cette tâche particulière de la Constitution. La commission a mis au point récemment les modalités du concours, qui sera lancé en décembre.

Les auditions. Les auditions d'experts ont été nombreuses, une bonne trentaine à ce jour qui ont permis d'entendre et de questionner des spécialistes, alors que quatre groupes ont été entendus.

Présence lors de manifestations culturelles et sportives. Et là, je vais faire plaisir à Pierre Scyboz. La principale opération lancée dans ce domaine est la participation de la Constituante à la course Morat-Fribourg. A l'initiative de notre conseiller juridique, M. Scyboz, une dizaine d'élus et trois collaborateurs du Bureau et du Secrétariat vont courir sous les couleurs de la Constituante, accompagnés par huit constituants vaudois. A l'arrivée, à la place Georges-Python, il y aura un stand d'information, et le matériel qui est préparé à cette occasion pourra être utilisé lors d'autres manifestations.

Conclusion. Vous l'aurez constaté, Mesdames et Messieurs les Constituants, beaucoup de mesures du Concept de communication sont réalisées ou en passe de l'être. Même si le programme se révèle un peu ambitieux et que certains délais ont été repoussés, nous ne lâcherons pas l'effort. Le Bureau garde à l'esprit le souci permanent de la communication. Avec votre aide et celle du Secrétariat, ce sera l'une des clés de notre succès.

## Election d'un scrutateur-suppléant

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, nous passons au point suivant: élection d'un scrutateur-suppléant en remplacement de M. Marcel Schuwey, démissionnaire. Le groupe UDC vous propose la candidature de M. Ueli Johner. Je vous ai présenté M. Johner tout à l'heure lors de son assermentation. Je pense que maintenant vous mettez un visage derrière son nom. Avez-vous des remarques concernant la candidature de M. Johner? Ce n'est pas le cas. Suivant en cela la coutume bien établie et fort sympathique appliquée par la Constituante, je vous propose au nom du Bureau et aussi au nom des groupes de procéder à l'élection de M. Johner par acclamation. (*Applaudissements*). Merci M. Johner.

## Rapports intermédiaires des commissions thématiques

### COMMISSIONS 2 ET 3

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, chers collègues, nous passons au point 4 de l'ordre du jour: Rapports des commissions thématiques.

Je suis à peu près le timing. On m'a donné 35 minutes jusque-là, c'est bon.

Comme vous, chers amis, j'ai découvert le contenu des différents rapports et j'ai été vivement impressionnée par le travail de titan abattu par les membres des commissions depuis la mi-février. Je relève avec une profonde satisfaction votre engagement, votre assiduité ainsi que votre capacité à dépasser l'épreuve de la page blanche. La première phase du travail planifié pour 2001 s'est terminée à la fin août. Il est temps aujourd'hui de mettre en lumière, non seulement le contenu des rapports, mais aussi le fruit des réflexions des différents groupes. Tous vos commentaires serviront de guide pour les deuxième et troisième phases de nos travaux. Chers collègues, vous avez été informés par vos groupes respectifs de la procédure retenue par le Bureau pour la présentation et le commentaire des différents exposés. Pour mémoire, je me permets de vous en redire l'essentiel. Dans leur grande sagesse, les rédacteurs de notre Règlement et les membres de la Constituante qui l'ont adopté ont prévu de suivre la pratique adoptée par d'autres instances législatives, en l'occurrence celle du Grand Conseil. Ce que nous ne pouvions pas imaginer, c'est le caractère inédit de nos rapports de commission et leur nombre, qui nous imposent une autre manière de procéder. Par souci d'efficacité, le Bureau, en dérogation à notre Règlement, vous propose pour cette journée le déroulement suivant: les commissions thématiques sont groupées par paires suivant la connexité de leurs thèmes pour la présentation et également pour le débat y relatif. Quant à l'ordre de passage devant le plénum, c'est le sort qui en a décidé ainsi. Pour terminer cette assemblée plénière à une heure tout à fait décente, je l'espère, le Bureau vous demande de limiter vos débats aux porte-parole des groupes, et je souhaite vivement que vous soyez stricts et que vous respectiez le temps qui vous est donné. En tous cas, je vous remercie de suivre les in-

dications. Mesdames et Messieurs, je n'ai pas tous les pouvoirs, mais selon l'article 45, je peux vous proposer une procédure à suivre pour cette journée. Si quelqu'un n'est pas d'accord avec cette proposition, il a aussi toute liberté pour s'exprimer et je vous donne maintenant la parole. J'ouvre la discussion sur la procédure à suivre. La parole n'est pas demandée. Elle est close. Nous pouvons donc démarrer et je donne directement la parole pour la Commission 2 au rapporteur, M<sup>me</sup> Eva Ecoffey.

**Eva Ecoffey (PS, SC).** Je ne vous surprendrai pas en disant d'entrée en matière que la Commission 2, chargée d'élaborer les thèses sur les droits et devoirs fondamentaux ainsi que les droits et buts sociaux, a travaillé d'arrache-pied sous la conduite de son président, Adolphe Gremaud, qui ne peut pas être présent aujourd'hui. De février à août cette année, cette commission s'est déjà réunie neuf fois, sans compter les deux séances communes avec la Commission 3. Il est vrai que le fait de siéger dans une commission n'est pas en soi toujours synonyme d'activité intense exigeant un engagement personnel de chaque membre de ladite commission; pourtant dans le cas de la Commission 2, cet engagement actif et personnel a été la règle. La commission a consacré beaucoup de temps à l'information, notamment sous la forme d'auditions d'experts, afin de disposer de données aussi exhaustives que possible sur les éléments faisant partie de son programme de travail. Ainsi, elle a invité M<sup>me</sup> Claudine Amstein et M. Philippe Nordmann, constituants vaudois, membres de la commission «Droit et devoirs fondamentaux», à lui parler de leur expérience, en particulier des problèmes rencontrés dans l'élaboration du projet de leur nouvelle Constitution. Cette audition a été très utile dans la mesure où elle a permis à notre commission d'approcher les méthodes de travail de son homologue vaudoise et d'essayer d'éviter de commettre les mêmes erreurs que d'autres auraient pu commettre. La commission a aussi entendu à plusieurs reprises M<sup>me</sup> Béatrice Despland, professeur de droit social. La contribution de cette experte a été particulièrement précieuse dans la mesure où elle a permis à la commission de comprendre les différences entre les droits fondamentaux, les droits sociaux, les buts sociaux et les tâches de l'Etat. Cette différenciation joue un rôle central lors de la rédaction d'une constitution, dans la mesure où elle détermine la valeur et l'impact des différents articles constitutionnels pour les individus ainsi que l'engagement concret qu'ils représentent pour la collectivité et pour l'Etat. Ainsi, les droits fondamentaux peuvent, selon la conception moderne dite aussi constitutive, présupposer que l'Etat aurait en plus une obligation d'abstention de récriminer, par exemple une obligation d'agir pour que les droits fondamentaux soient garantis. Les droits sociaux sont quant à eux en principe justiciables, c'est-à-dire qu'ils peuvent être directement invoqués par les individus devant les tribunaux, par exemple afin d'obtenir une prestation de l'Etat. Ce n'est pas le cas des buts sociaux qui ont un caractère subsidiaire. En d'autres termes, un but social doit être concrétisé dans une loi pour produire son effet. Quant aux tâches de l'Etat, elles engagent ce der-

nier et ne font pas partie thématiquement des attributions de la Commission 2. Cependant tel droit social ou tel but social peut induire une tâche de l'Etat. Pour faire un exemple, le droit social à un revenu minimum implique la mise en place des mesures législatives et pratiques nécessaires à garantir ce droit à tout un chacun. La commission a aussi traité des devoirs fondamentaux, tout en prenant connaissance des avis d'experts qui indiquent qu'il ne doit pas y avoir une relation coercitive entre les devoirs et les droits. Elle souhaite qu'une mention soit faite dans le préambule de la Constitution et qu'une thèse soit développée dans son rapport final. La commission a finalement entendu le Professeur Auer concernant l'effet horizontal immédiat, afin de décider de l'opportunité d'inscrire explicitement cet effet dans la nouvelle Constitution. Pour l'instant, elle ne s'est pas encore prononcée sur la question. Sur la base des éclaircissements fournis par les experts, la commission décida donc d'inscrire non seulement les droits fondamentaux et les droits sociaux, mais aussi la liste la plus complète possible des buts sociaux dans la nouvelle Constitution fribourgeoise. On peut donc détecter une volonté prépondérante de la commission, celle d'inscrire dans la nouvelle Constitution des objectifs sociaux aussi concrets et aussi concrétisables que possible pour le particulier, allant plus loin que le droit supérieur, c'est-à-dire que la Constitution fédérale. Cette sensibilité sociale est reflétée aussi par la liste figurant dans son rapport des thèmes reconnus comme prioritaires par la commission. La concrétisation de cette volonté prépondérante est présentée au chapitre 4.3 du rapport. Il s'agit bien sûr des thèses élaborées par la commission. Vous notez que la famille et la jeunesse y occupent une place importante. Je ne vous ferai pas la lecture détaillée de ces thèses. Vous en avez sans doute déjà pris connaissance en lisant notre rapport. En matière de politique de la famille, la famille étant comprise comme une communauté d'adultes et d'enfants, quelques-unes des thèses sont en réalité classées parmi les tâches de l'Etat. La commission a néanmoins souhaité les formuler dans la mesure où elles forment un tout cohérent en matière de politique de la famille, ensemble avec les droits et buts sociaux correspondants. Parmi ces derniers figurent le droit à des aides financières compensatoires pour les familles avec des enfants en bas âge dont le revenu est insuffisant et le droit à des prestations en cas de maternité. Par ailleurs, une thèse spéciale est consacrée à la maternité. Y sont ancrés le droit à la couverture de la perte de gain après l'accouchement pendant seize semaines pour les femmes qui exercent une activité lucrative ainsi qu'une allocation de maternité pour les femmes qui n'exercent pas une activité rémunérée. Ces mesures seront valables tant qu'il n'y aura pas de mesures au plan fédéral. Les thèses concernant les droits des enfants et des jeunes font partie d'un ensemble des thèses qui touchent la solidarité intergénérationnelle et l'avenir de notre société. Là aussi, certaines sont en réalité du ressort des tâches de l'Etat, domaine de compétence de la Commission 3. Il incombera aux deux commissions de trouver une voie d'entente sur ces points. Parmi les droits exprimés comme tels, sont à relever: le droit de tout enfant à être protégé, aidé, encouragé et encadré;

le droit de tout enfant pour un encadrement extra-familial qualifié, naturellement en complément des responsabilités familiales; le droit à une prestation qui couvre une part substantielle de ses frais d'entretien et d'éducation, indépendamment de la situation professionnelle de ses parents. Une minorité propose le droit de tout jeune à une première formation à la fin de la scolarité obligatoire, alors que la majorité souhaite formuler cet objectif sous forme de but social. Pour compléter le chapitre concernant les générations, la commission devra encore formuler des thèses sur les personnes âgées. En matière de droits fondamentaux, la commission a formulé des thèses concernant l'égalité et l'interdiction de discriminer et s'est largement inspirée de la Constitution fédérale. Pour ce qui concerne l'obligation de la loi à pourvoir à l'égalité de droit et de fait entre hommes et femmes, la commission est allée un tout petit peu plus loin que la Constitution fédérale, en y ajoutant l'accès à la fonction publique. La commission a aussi apporté les principes suivants, les thèses définitives devant encore être formulées: l'accès à la culture comme but social, l'inscription des notions de solidarité et de responsabilité au chapitre des devoirs fondamentaux, l'aide en cas d'urgence et de détresse en tant que droit, le droit à la protection de la sphère privée et des données personnelles en analogie à la formulation adoptée par la Constitution neuchâtoise. Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte, die Tendenzenliste der Kommission ist noch sehr lang. Allerdings wird die zukünftige Arbeit der Kommission dadurch erleichtert sein, dass sie dank den Expertenhearings und den vertieften Diskussionen, die bereits stattgefunden haben, nun in verschiedenen Bereichen über die nötigen inhaltlichen Grundlagen verfügt, um schneller voranzukommen. In diesem Sinne sind auch die gemeinsamen Sitzungen mit der Kommission 3 sehr hilfreich gewesen. Die Mitglieder der von Adolphe Gremaud präsierten Kommission 2 haben bisher ein bemerkenswertes Engagement an den Tage gelegt und es besteht kein Grund zum Zweifel, dass sie weiterhin mit der gleichen Begeisterung arbeiten werden. Es besteht daher berechtigte Hoffnung, dass die Kommission die auferlegte Mission bis Ende Jahr erfüllt haben wird.

**La Présidente.** Merci M<sup>me</sup> Ecoffey. Je passe la parole maintenant à M<sup>me</sup> Erika Schnyder.

**Erika Schnyder** (PS, SC). J'ai dix minutes pour vous présenter les thèses adoptées jusqu'au 31 juillet par la Commission 3. Comme vous les avez toutes et tous lues, je me contenterai de relever les principaux éléments qui ont été retenus par notre commission. Tout d'abord, la commission a classé, on peut l'exprimer ainsi, les domaines de l'action de l'Etat en quatre catégories. Première catégorie: les mesures en faveur de l'individu. Parmi ces mesures, on a retenu la sécurité sociale et l'aide sociale, la santé publique, les mesures en faveur des personnes âgées, handicapées etc., les mesures en faveur de l'enfance et de la famille, la dignité humaine et la culture, et vous verrez que par les temps qui courent, cela n'est pas du superflu.

Deuxième série de mesures, celles liées à l'environnement et à la nature. Troisième série de mesures, celles liées à l'action de l'Etat, l'Etat étant compris comme étant le canton et les communes, dans leurs entités propres. Là, nous avons retenu comme entité l'agglomération, les relations intercommunales et avec les étrangers, toujours sous l'angle bien entendu des tâches de l'Etat. Et enfin la quatrième série de mesures, que nous n'avons pas encore abordée mais que nous ferons dans cette deuxième partie de l'année: les mesures liées aux finances. Sur la base de cela, la commission a élaboré un catalogue non exhaustif des tâches de l'Etat. Elle est partie de l'idée qu'il fallait une sorte de préambule contenant tous les principes généraux à la base des tâches de l'Etat. Dans ce préambule, ce que la commission a souhaité faire ressortir particulièrement c'est le principe de la subsidiarité et de la complémentarité des tâches de l'Etat. Parmi les options importantes qui ont été prises en considération par la Commission 3 figurent les principes suivants. D'abord la durabilité: il a paru en effet primordial à la Commission 3 de tenir compte de l'idée de privilégier les générations futures, tout en ne perdant pas de vue, naturellement, l'efficacité économique, la responsabilité écologique ainsi que la solidarité sociale. Ensuite, la commission a retenu que l'Etat devait agir par équité, toujours en tenant compte de l'individu. La Commission 3 a particulièrement insisté sur le fait que l'individu devait être le moteur central d'une Constitution. Donc, en tenant compte de l'individu privilégié quant à l'action de l'Etat, il y a lieu de prendre en considération la dignité humaine et les autres aspects philosophiques qui sont liés à l'individu. L'Etat veille à respecter l'intérêt des individus ainsi que des communautés concernées. Par communautés concernées, il y a lieu d'entendre les communautés de vie, les familles, les étrangers ainsi que les groupes concernés. Dans cette envolée, si je puis dire, la commission a également estimé qu'il appartenait à l'Etat de se préoccuper de sécurité, et je pense que par les temps qui courent, cela n'est pas non plus superflu de le mentionner. Enfin, la commission a estimé que l'Etat devait agir par transparence. L'Etat doit développer ses services de manière tout à fait limpide et transparente et selon le principe de la proximité. Concrètement, la Commission 3 a prévu de faire figurer dans la Constitution les objectifs suivants: la sauvegarde de l'environnement naturel contre toutes formes de pollution; la protection de la faune, de la flore et favoriser les énergies renouvelables, donc nous sommes dans la durabilité ici; l'utilisation mesurée du sol et l'occupation rationnelle du territoire, tout en maintenant les espaces de délassement naturels. Comme vous l'a précisé la représentante de la Commission 2, la Commission 3 s'est également penchée sur le thème de la famille et elle a prévu un soutien aux familles au moyen de mesures principalement en faveur de l'enfant. Elle a retenu le principe de la solidarité entre générations, c'est quelque chose de relativement nouveau, l'accueil et des mesures en faveur de la petite enfance qui soient accessibles à tous. La Commission 3 a également retenu la protection de l'enfance et des jeunes ainsi que des personnes dépendantes comme devant être les privilèges des tâches de l'Etat. Je voudrais achever ici ma

présentation en relevant un point qui fait l'objet d'une controverse puisque jusqu'ici, les travaux de la Commission 3 se sont déroulés dans une quasi-unanimité, sauf sur ce point, et ce point concerne le service public. Dans un premier temps, la commission a entrepris son débat et a décidé à une très courte majorité de ne pas mentionner le principe du service public dans les tâches de l'Etat. Vous avez d'ailleurs pu lire cela dans la presse. Néanmoins, contrairement à ce qui a été annoncé comme étant plus ou moins un point de vue définitif de la Commission 3, la décision n'a pas été définitive. La Commission 3 s'est rendu compte au cours de ses débats qu'il y avait une sorte de malentendu dans l'utilisation de ce terme de «service public» et que, en réalité, les options qu'elle avait choisies, toutes ces options que je viens de vous mentionner tout à l'heure, relevaient effectivement bel et bien du principe du service public. Il s'agissait donc en fait d'une question d'appellation, selon la Commission 3. Elle a donc décidé de revoir ce point en 2<sup>e</sup> lecture et je crois que de ce côté-là, il y a unanimité sur la question qu'il faut rediscuter du service public. Donc, nous aurons peut-être dans la 2<sup>e</sup> lecture, soit le maintien du *statu quo*, c'est-à-dire le maintien du refus d'inscription du service public dans la Constitution, auquel cas nous aurons certainement un rapport de minorité, soit la Commission 3 renversera la vapeur et c'est la surprise qui vous attendra lors de la prochaine édition de notre plénum. Je vous remercie, Mesdames, Messieurs.

**La Présidente.** Nous avons terminé la présentation de ces deux rapports. Maintenant, je vais passer la parole aux groupes et c'est d'abord M. Vincent Gabaglio qui va se prononcer sur le rapport n° 2. M. Gabaglio, vous savez que vous avez avec votre collègue Jean-Claude Maillard, le temps de 10 minutes pour les deux intervenants.

**Vincent Gabaglio (PDC, SC).** Il me revient l'honneur et le plaisir de vous faire part de la prise de position du groupe PDC concernant les travaux de la Commission 2 qui sont exposés dans son rapport intermédiaire. Dans ce rapport, le groupe PDC tient à souligner plus particulièrement trois points qui lui paraissent essentiels car ils traitent de sujets qui lui sont chers, à savoir la maternité, la famille et l'intégration des handicapés. Nous avons, par communiqué de presse du 30 mai 2001, fait connaître notre point de vue concernant la maternité et la famille. C'est donc avec une grande satisfaction que nous avons constaté que les propositions de la Commission 2 sont sur ces deux sujets en adéquation avec nos prises de position. En effet, le point 4.3.5 (page 7) consacrée à la maternité comprend deux éléments fondamentaux. Tout d'abord, l'assurance maternité pour les femmes qui exercent une activité lucrative ou indépendante: cette mesure est prévue dans la Constitution fédérale depuis plus de cinquante ans et reste malheureusement encore inappliquée. Le deuxième élément est l'allocation de maternité destinée elle à toutes les femmes qui accouchent sans distinction quant à leur activité. Les deux mesures sont supplétives au droit fédéral et s'appliquent également

en cas d'adoption. Si nous avons bon espoir que la solution qui se dessine actuellement au niveau fédéral et qui concerne l'assurance maternité soit effective d'ici la fin des travaux de cette assemblée, il demeurera à l'échelon cantonal le deuxième point. Celui-ci concerne, je le répète, toutes les mères et donc également celles qui font le choix souvent difficile d'abandonner ou de réduire leur activité professionnelle pour se consacrer à leur enfant et à leur famille. La famille justement, deuxième point sur lequel le PDC souhaite s'arrêter. Tout d'abord, je tiens à préciser que le groupe considère la famille au sens large incluant également les familles monoparentales ou recomposées. La famille est la cellule naturelle et fondamentale de notre société. Il est donc primordial d'inscrire un article constitutionnel donnant mandat à l'Etat de soutenir et protéger la famille. Il est également important de veiller à ce que toute législation soit examinée sous l'angle de ses conséquences pour les familles. Le groupe PDC est donc heureux de découvrir les points que la Commission 2 a prévus dans sa thèse n° 4.3.6 en page 7 du rapport. L'esprit de cette thèse est très proche de celui de la motion transformée en postulat qui avait été déposée au Grand Conseil fribourgeois en 1999 par les députées Isabelle Chassot et Thérèse Meyer. Cette thèse, comme le relevait alors le Conseil d'Etat, doit être considérée comme, je cite, «le point de départ d'une politique familiale globale et non comme son aboutissement». Nous tenons à relever également l'importance des mesures introduites dans cette thèse en faveur de la paternité. Nous considérons l'inscription comme but social de ces dispositions sur la famille, la maternité et la paternité comme les prémices d'un véritable programme et un mandat impératif à toutes les autorités cantonales qui les obligent à tenir compte de la famille dans tous les domaines où elles interviennent. Pour terminer ces commentaires sur le rapport de la Commission, nous PDC désirons relever la thèse citée sous chiffre 4.3.9 concernant les personnes handicapées. L'intégration des handicapés, que ce soit au niveau scolaire, professionnel ou social représente aux yeux du groupe un but social important, et c'est avec plaisir que nous constatons que la Commission 2 consacre une thèse à ce sujet. Mon collègue Jean-Claude Maillard va maintenant présenter l'avis du groupe PDC sur le rapport de la Commission 3. Je vous remercie de votre attention.

**Jean-Claude Maillard (PDC, SC).** Des statistiques crédibles établissent qu'en 1999, 232 000 enfants vivaient dans des familles touchées par la pauvreté. Pour toujours plus de familles, l'arrivée d'un enfant est synonyme de difficultés. Suite à l'évolution économique des dix dernières années, de nombreux agriculteurs et petits indépendants sont fortement représentés au sein des «working poor». Fort de ces constats, le groupe PDC relève que le système des allocations familiales actuelles n'est plus idéal, voire obsolète. En effet, de nombreuses familles de petits indépendants et paysans n'y ont pas droit. Ce système solidaire doit être étendu et renforcé. D'ailleurs au niveau fédéral, de nombreux parlementaires PDC ont proposé une uniformisation et un élargissement des allocations familiales. Le groupe

PDC pense qu'il est juste que le système des allocations familiales ne doive plus être limité aux seuls salariés. Le groupe PDC soutient la thèse de la Commission 3 qui veut que chaque enfant ait droit à une allocation. Cette solidarité nouvelle permettra aussi d'aider directement de nombreuses familles pauvres ou modestes, et indirectement, cette extension du système permettra de soutenir de façon novatrice de nombreuses familles paysannes touchées par la mondialisation et l'ouverture des marchés. Je profite de l'occasion pour remercier M<sup>me</sup> Schnyder, présidente de notre commission pour son travail et son ouverture. Merci.

**La Présidente.** La discussion continue. La parole est à M. Boivin pour le groupe radical.

**Denis Boivin (PRD, FV).** Le groupe radical se prononce globalement sur les travaux des Commissions 2 et 3 tant la similitude des thèmes est grande. A titre préliminaire, ces quelques remarques. Le groupe a constaté qu'il existe beaucoup de confusion et d'interactions entre les droits fondamentaux, les buts sociaux et les tâches de l'Etat. Certains thèmes comme par exemple la famille, la formation ou encore l'économie sont des thèmes transversaux. Ce qui signifie qu'ils sont traités dans les trois catégories que je viens de citer, droits fondamentaux, buts sociaux et tâches de l'Etat. Le groupe se demande dès lors si, dans un souci de clarté et de didactisme, il ne conviendrait pas d'envisager une autre systématique que celle qui prévaut actuellement dans les constitutions fédérale et cantonales. Cette systématique s'organiserait en fonction des thèmes transversaux. Par exemple, sous le titre famille, on aborderait d'abord les droits fondamentaux puis les buts sociaux et enfin les tâches de l'Etat. Et ainsi de suite, avec les autres thèmes transversaux. Idée à creuser donc. Je reviens maintenant sur la Commission 2. Bien que les droits fondamentaux figurent déjà dans la Constitution fédérale, le groupe est d'accord qu'ils figurent à nouveau dans la Constitution fribourgeoise, ce dans un but didactique. Mais il conviendrait alors, pour éviter une confusion auprès des lecteurs des deux Constitutions, tant fédérale que fribourgeoise, qu'ils soient repris textuellement dans les mêmes termes, sous réserve bien évidemment de spécificités fribourgeoises encore à définir et à adopter. Pour revenir à ce que je disais dans mon introduction, le groupe a constaté plusieurs confusions. Par exemple, pour la culture, point 4.3.1, ce ne semble pas être un droit ni même un but, mais plutôt une tâche de l'Etat. Il semblerait aussi que les droits des enfants et des jeunes, point 4.3.3, la maternité, 4.3.5, la politique familiale, 4.3.6 soient avant tout des tâches de l'Etat et non des droits ou des buts. Certes, ces questions formelles pourront encore être discutées ultérieurement, et la Commission de rédaction aura plein de pain sur la planche lorsqu'elle se penchera sur la systématique de notre future Constitution. Abandonnons la forme et abordons le fond. La majorité du groupe radical s'oppose à la création d'une assurance maternité cantonale. Ce sujet est de la compétence fédérale uniquement. Le groupe est opposé à la création d'assurances sociales cantonales car ces dernières ne peuvent que créer des disparités entre les cantons, de l'inégalité de traitement entre des voisins qui habitent au même endroit, qui uti-

lisent les mêmes prestations de l'Etat, qui paient les mêmes impôts et taxes, mais qui travaillent dans un canton différent. Les représentants des districts périphériques de notre groupe sont particulièrement sensibles à cet argument. Le financement pose aussi un problème. Le canton seul ne pourrait pas recourir aux allocations perte de gain, qui sont fédérales, et devraient de plus mettre sur pied une structure administrative nouvelle et coûteuse pour gérer cette nouvelle assurance. Par contre, le groupe tient à préciser qu'il est à l'unanimité en faveur de l'introduction rapide de l'assurance maternité au niveau fédéral. Il soutient le projet relancé récemment sous l'impulsion d'ailleurs d'un parlementaire radical, M. Triponez, et défendu par le Parti radical suisse lors de sa dernière assemblée des délégués, tenue en Appenzell le mois dernier. Le groupe espère que cette assurance sortira bientôt du tunnel. Finalement, il craint que trop de projets cantonaux ne finissent par torpiller le projet fédéral, la Confédération risquant de traîner les pieds en voyant ce qui se passe dans les cantons. J'en viens à la Commission 3. Le groupe soutient l'idée d'un préambule aux tâches de l'Etat. Toutefois, ce préambule se devra d'être bref, comme l'art. 5 al. 1 de la Constitution neuchâteloise que je cite à nouveau: «Dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'Etat et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment...» Ce préambule, de l'avis de notre groupe, ne doit rien contenir de plus pour deux raisons: il y a déjà un préambule en préambule de la Constitution; deux préambules font double emploi. De plus, les particularités étudiées par la Commission 3 pouvant éventuellement figurer dans ce préambule sont déjà exprimées à d'autres endroits de la Constitution, que cela soit dans les droits fondamentaux, les buts sociaux ou les tâches de l'Etat. Dès lors, les réécrire dans ce préambule bis ne sert à rien et ne fait au contraire qu'alourdir la structure du corps de la Constitution. Le groupe retient surtout dans ce préambule la notion de la primauté de la responsabilité individuelle, l'Etat n'intervenant qu'à titre subsidiaire: il sera très important de garder en permanence cette notion à l'esprit. Quant au fond maintenant, attention à ne pas tout mélanger entre les compétences fédérales et cantonales. Ainsi, le groupe est d'avis notamment que la protection de l'environnement, le principe de causalité dit du pollueur-payeur, le génie génétique, l'énergie nucléaire et les mesures de sécurité routière sont des compétences fédérales exclusives. Le canton n'a par conséquent aucune marge de manœuvre dans ces domaines. Il doit se contenter d'exécuter. Si nous devons décider de noter ou d'énumérer au chapitre des tâches de notre Etat cantonal tous les domaines où le canton ne fait qu'exécuter des dispositions fédérales, il nous faudrait des mois de travail supplémentaire et notre Constitution dans sa version finale serait aussi épaisse que le Petit Larousse. Le groupe propose donc de biffer toutes les références citées et les autres à venir dans la mesure où la compétence fédérale est exclusive. Enfin, le groupe aimerait recevoir des compléments d'explication à propos de l'expression «proximité des services». Cette notion est ambiguë et pourrait ne pas être si anodine que cela à l'application. Le

groupe se réserve ainsi de prendre position ultérieurement suivant l'interprétation qui devrait découler de ces termes. De même, le groupe attend avec une certaine impatience le rapport de minorité annoncé avant de prononcer sur la question des services publics. En conclusion, le groupe est inquiet quant à l'ampleur des travaux restant à accomplir dans les Commissions 2 et 3. Il souhaite qu'à l'avenir, une inter-commission puisse tout de même être mise sur pied et travailler selon une répartition par thèmes transversaux. Ce pour éviter le travail à double qui est malheureusement effectué actuellement. Le groupe souhaite également une collaboration intensifiée avec les juristes du Secrétariat de la Constituante, afin d'éviter par exemple que des sujets qui ne devraient pas être traités au niveau cantonal ne le soient malgré tout. Je vous remercie de votre attention.

**La Présidente.** Merci. Avant de continuer notre discussion, je voudrais vous dire que le nombre d'écouteurs pour la traduction simultanée est limité. Alors, je vous suggère de les transmettre à un voisin quand on est en train de changer de langue. La prochaine fois, cela se passera mieux. Je donne la parole maintenant à M<sup>me</sup> Nicole Lehner-Gigon pour le groupe socialiste.

**Nicole Lehner-Gigon (PS, GL).** Intervention du groupe socialiste relative aux rapports intermédiaires des travaux de la Commission 2. Le thème de la famille a suscité au sein de la Commission 2 de nombreuses discussions intéressantes et riches en argumentation. Il faut dire que la famille et ses aléas sont un sujet porteur, évoqué depuis le début de l'année par plusieurs acteurs de la vie politique suisse. Ce bel enthousiasme autour de la famille manifesté par des politiciens et des organisations de sensibilités différentes réjouit le groupe socialiste, pour lequel la famille doit être reconnue à sa juste valeur, c'est-à-dire renforcée dans son rôle de cellule de base de la société et dotée des moyens nécessaires à l'accomplissement des nombreuses tâches que l'on attend d'elle. A la Commission 2, le souci de conserver à la famille un statut d'affaire privée, où le choix d'avoir des enfants relève de la responsabilité individuelle, a été évoqué et discuté. Mais, même pour les représentants des partis bourgeois, cette conception de la famille n'est plus d'actualité. Ils souhaitent aussi une politique familiale adéquate afin que les enfants et leurs familles puissent vivre dignement. Pour le groupe socialiste, il est réjouissant de constater que la majorité des membres de la Commission souhaitent que l'Etat s'engage à soutenir la famille, qui a été définie d'une manière ouverte comme une communauté d'adultes et d'enfants. Le droit à des aides financières compensatoires pour les familles dont les revenus sont modestes ainsi que la création d'une Commission permanente de la famille ont été acceptés à l'unanimité. Cet observatoire permanent de la politique familiale sera le garant des intérêts des familles dans toute leur diversité. Il est indispensable d'ancrer son existence dans la nouvelle Constitution cantonale. Pour le groupe socialiste, il est primordial que l'arrivée des enfants ne représente pas un risque financier pour les familles, qui doivent pouvoir conserver une bonne qualité de vie. Le fait que les membres de la Commis-

sion 2 se soient déterminés pour que chaque enfant ait droit à des prestations financières qui amélioreront substantiellement la situation actuelle ainsi que le fait qu'une assurance maternité cantonale qui couvre 16 semaines après la naissance ait été acceptée à la majorité sont des signaux forts pour le groupe socialiste, qui poursuivra ses efforts afin que les familles trouvent dans la nouvelle Constitution une place qui correspond aux contributions irremplaçables qu'elles offrent à la société. Que l'assurance maternité, une idée issue du Parti socialiste qui la défend depuis longtemps, soit enfin reconnue comme indispensable est un grand sujet de satisfaction pour tous les membres du parti. A la rubrique carnet rose, je dirai à tous les incroyables qui doutent des effets bénéfiques de cette politique familiale que les constituants de la Commission 2 eux y croient puisque pendant nos délibérations, sont nés Mattéo, fils de Françoise Ducrest et Chloé, la fille de Christian Levrat. En ce qui concerne les autres points abordés par la Commission 2, celui des devoirs fondamentaux a nourri un important débat. C'est surtout autour des notions de responsabilité individuelle que les avis divergent. Si le groupe socialiste peut se rallier à la proposition de faire figurer une idée de responsabilité citoyenne dans le préambule de la future Constitution fribourgeoise, il partage l'avis du professeur Jean-François Aubert pour ce qui est d'y introduire un chapitre qui traiterait des devoirs et des responsabilités individuelles. Le professeur Aubert juge qu'il n'est pas utile de mentionner les devoirs des citoyens dans une Constitution. Ceux-ci figurant déjà dans les lois auxquelles ils doivent obéir. C'est à une courte majorité que les membres de la Commission 2 ont décidé l'inscription d'un article particulier sur les devoirs fondamentaux. Mais cet article doit d'abord être discuté. C'est dire si son principe n'est pas encore définitif. Je vous remercie de votre attention.

**La Présidente.** Merci M<sup>me</sup> Lehner. Je passe la parole à M. Stéphane Sugnaux.

**Stéphane Sugnaux (PS, GL).** Le groupe socialiste tient à manifester sa préoccupation à la lecture de certains articles relatifs aux tâches de l'Etat. Qu'est-ce qui a poussé les membres de ladite commission à qualifier les missions de l'Etat en termes de proximité et d'efficacité et de service de qualité sans toutefois trouver nécessaire l'inscription du service public? Pour nous, il y a là une incohérence apparente. Comment peut-on à la fois revendiquer un service public pour tous et refuser de reconnaître son existence même par son inscription dans la thèse? Il convient fondamentalement de montrer un esprit critique envers tout phénomène de mode, et nous sommes convaincus que la vague des privatisations en est une. Nous devons être d'autant plus attentifs que dans la plupart des cas, un retour au *statu quo* ne serait plus possible. Dans le document de travail que nous avons présenté à la presse au mois de juin, nous inscrivions la notion de service public que nous définissons comme un service recouvrant l'ensemble des prestations qui sont servies dans l'intérêt général. Ces prestations doivent en principe être apportées sur tout le territoire à un bon niveau de qualité et aux prix les plus avantageux possibles. L'intention, la définition

mais également les termes sont les mêmes que l'on peut lire dans le rapport intermédiaire que vous avez sous les yeux. Alors pourquoi amputer cette thèse de son sens? Pourquoi se priver de donner un nom à ce service? Que faut-il craindre en affirmant l'existence même et le bien-fondé d'un service public? La Constituante se doit d'aborder cette question trop importante pour être laissée aux aléas du temps et aux humeurs politiques du moment. La mode actuelle tendant à priver l'Etat de quelques-unes de ses missions publiques a trouvé un écho au sein de cette assemblée. Il serait dommageable pour notre Etat, pour notre futur commun de céder à un courant qui aura vite fait de s'essouffler. N'oublions pas que la charte que le peuple nous a chargés de penser et de rédiger ne doit pas être le credo de quelques groupes politiques ou de groupes de pression économiques, mais le ciment d'un Etat qui maintient cohésion sociale, égalité des chances et cohérence dans son fonctionnement. Le groupe socialiste demande donc qu'à la seconde lecture des tâches de l'Etat, la question de l'inscription du principe de service public puisse être reconsidérée et ainsi figurer en toute logique dans l'introduction générale aux différentes missions. Enfin, tout en reconnaissant l'existence de thèses fondamentales et indispensables dans le domaine de la politique familiale, il semble nécessaire au groupe socialiste d'inscrire des notions comme l'assurance maternité non seulement au chapitre des droits, mais bien encore comme une tâche de l'Etat. La politique familiale, comme l'a laissé entendre tout à l'heure ma collègue Nicole Lehner dans son commentaire, est une priorité du groupe socialiste. Il nous plaît donc de constater qu'au travers des articles retenus, une politique cohérente pourrait voir le jour dans notre canton, une harmonisation des services afin de donner du poids à de nombreuses démarches. Mais nous restons soucieux en constatant bien des principes sur la question, mais peu de définitions précises desdites missions. Certes, les commentaires laisseront apparaître des notions importantes comme celles qui prévoient une allocation pour chaque enfant, le soutien à la natalité, par un système de fiscalité incitatif. Ces articles nous apparaissent comme des déclarations d'intentions. L'action impliquée de l'Etat n'y est manifestée qu'en termes de reconnaissance de besoins à définir ou de principes trop généraux. Ne s'agit-il pas de définir justement ces besoins, d'inscrire des missions relatives à ces besoins de manière active et non pas seulement en termes incitatifs pour reprendre une expression qui apparaît à la lecture du rapport? Au regard de la qualité des débats menés à ce jour au sein de la Commission 3 et de l'esprit constructif des membres de ladite commission, je peux croire que nous parviendrons ensemble à une solution satisfaisante pour notre canton, pour nos concitoyens et dans l'intérêt des générations futures. Je vous remercie de votre attention.

**La Présidente.** Je passe maintenant la parole à M<sup>me</sup> Françoise Ducrest pour le groupe citoyen.

**Françoise Ducrest** (*Cit., SC*). La Commission 2 a souhaité dans la première phase de ses travaux mettre l'ac-

cent sur certains droits et buts sociaux auxquels il apparaissait de première importance de donner un ancrage constitutionnel, notamment au vu de l'évolution de notre société et des changements sociaux actuels et prévisibles. Au nom du groupe citoyen, nous saluons les travaux de la Commission 2, dont les options et les thèses d'ores et déjà élaborées dénotent une volonté politique résolument tournée vers l'avenir et la recherche de nouveaux équilibres entre les générations, entre les hommes et les femmes, entre les favorisés et les moins favorisés. Les décisions adoptées renforcent à la fois la liberté individuelle et la responsabilité collective. Elles renforcent la participation et l'intégration de tous les citoyens comme de divers groupes sociaux tels que les jeunes, les personnes âgées ou les personnes handicapées. Elles consacrent l'égalité des chances et constituent une assise essentielle à la promotion de la personne. Enfin, les thèses retenues donnent l'élan indispensable à une politique familiale digne de ce nom, politique qui se fait tant attendre sur les plans fédéral et cantonal. Sans apporter de commentaires sur l'ensemble des points du rapport de la Commission 2, le groupe citoyen soutiendra plus particulièrement les points suivants. Primo, des thèses sur les droits des enfants et des jeunes et en particulier, le droit pour tout enfant, quelle que soit sa situation familiale, de bénéficier d'un encadrement extra-familial qualifié (traité à la page 6 du rapport). En effet, il est de première urgence que chaque enfant qui en a besoin puisse être pris en charge, en complément des responsabilités éducatives prioritairement assumées par ses parents, dans une structure d'accueil professionnelle dotée de personnel compétent et en nombre suffisant. C'est une condition sine qua non de l'égalité entre hommes et femmes aussi bien que la garantie indispensable au bon développement de l'enfant et à son équilibre futur. Nous souhaitons également qu'il soit consacré un droit pour chaque enfant à une allocation familiale substantielle. De même, nous soutiendrons les articles liés à la promotion de la formation, à la promotion de l'intégration et de la participation sociale et politique des enfants et des jeunes. L'institution d'un bureau permanent de la jeunesse nous paraît un moyen adapté pour veiller à la prise en compte de ces intérêts ainsi qu'à une véritable politique de prévention. Deuxièmement, le groupe citoyen est favorable aux thèses développées sur la politique de la famille comprise dans une définition large comme une communauté d'adultes et d'enfants. En effet, de nombreux partis parlent largement de la famille sans toutefois aboutir jusqu'ici à des résultats probants. Il est temps d'y réfléchir et d'adopter en la matière une politique cohérente et coordonnée dans différents secteurs allant du monde du travail au monde de l'éducation, du plan de l'aide financière et matérielle au plan de la promotion et du soutien de la famille, par une série de mesures ciblées. Nous soutiendrons particulièrement l'idée d'une aide financière compensatoire pour les familles avec enfants en bas âge dont les revenus sont insuffisants (à voir à la page 7 du rapport de la Commission 2). Tertio, nous soutiendrons le droit à une assurance maternité quel que soit l'aboutissement des divers projets sur le plan fédéral. Nous voulons que le principe d'un droit à la sécurité matérielle avant et

après l'accouchement soit consacré dans notre Constitution cantonale. Le groupe citoyen est effectivement convaincu que les coûts engendrés par les diverses mesures proposées par la Commission 2, mesures de promotion et de prévention primaire, seront largement compensés par les économies réalisées en matière de santé, de santé psychique, de justice pénale ou civile, d'éducation ou encore d'aide sociale. Je vous remercie de votre attention.

**La Présidente.** Je passe maintenant la parole à M<sup>me</sup> Andréa Wassmer, pour le groupe citoyen également.

**Andréa Wassmer (Cit., SC).** Le groupe citoyen est satisfait des thèses proposées jusqu'à maintenant à la Commission 3 concernant les tâches de l'Etat. Il apprécie que les options émises dans les thèses soient en général porteuses d'un esprit d'ouverture et du souci du bien-être des générations futures de notre canton. Dans ce sens, le groupe citoyen réaffirme toute l'importance de traiter du développement durable dans notre future Constitution sous le chapitre des tâches de l'Etat. Il est donc tout à fait judicieux d'en inscrire le principe dans un préambule aux tâches de l'Etat. Aussi, c'est sur la base de ce principe que l'Etat devra s'engager à susciter le soutien et la participation des citoyens à une politique de développement durable. Il est évident que penser l'avenir de notre canton, c'est envisager sa place dans le paysage suisse mais aussi international. Récemment, en juin dernier, au Sommet de Göteborg en Suède, les chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne ont adopté une stratégie commune de développement durable qui s'applique principalement à quatre domaines: l'environnement, l'utilisation des ressources naturelles, l'aide publique au développement et le transport. Un des principes de la stratégie stipule qu'une économie performante doit aller de pair avec une utilisation durable des ressources naturelles. Projeter les tâches de l'Etat dans la nouvelle Constitution ne va pas sans envisager l'avenir du canton dans le contexte global auquel il appartient en interdépendance. Concernant un des thèmes n'ayant pas encore été traité dans le rapport, le groupe souhaite vivement que la Commission 3 tienne compte de l'aide humanitaire. Notre groupe estime qu'il est indispensable aujourd'hui de coopérer au développement et de promouvoir un commerce équitable dans les pays producteurs de la plus grande partie des produits consommés chez nous, des pays en voie de développement. Notre groupe désire que l'aide humanitaire et la coopération au développement soient expressément mentionnées dans la Constitution cantonale comme une tâche de l'Etat.

**La Présidente.** Merci, nous passons maintenant à l'UDC. M. Zadory, vous avez la parole.

**Michel Zadory (UDC, BR).** Le groupe UDC s'est penché sur les rapports intermédiaires. Il constate que le catalogue des droits dépasse de beaucoup le catalogue des devoirs. Il faut donc se poser fondamentalement la question de savoir si nous avons les moyens de satisfaire les exigences de nos droits. Dans ce rap-

port 2, la page 7 nous a paru le plus sujet à discussion. Dans le domaine de la maternité, notre groupe est d'avis qu'il est inopportun d'emprunter un chemin cantonal. Nous sommes donc d'avis que les problèmes liés à la maternité doivent être réglés sur la place fédérale, de même que les problèmes liés à la maladie et à la caisse maladie. Au point 4.3.6, la définition de la famille a également été sujet de discussion. La définition de la famille comme une communauté d'adultes et d'enfants nous paraît inappropriée. La cellule familiale est non seulement une notion sociologique, mais également une réalité biologique. Au paragraphe 4.3.7, le groupe UDC reconnaît que dans la situation de détresse, toute personne doit pouvoir profiter d'un secours. Cette aide doit néanmoins être impérativement limitée dans le temps pour contrecarrer les abus.

Pour la Commission 3, le groupe UDC est d'accord avec les grandes lignes de ce rapport. Néanmoins, il tient à rendre attentive la Commission au fait que l'Etat d'une part ne doit pas tout prendre en charge et d'autre part, les communes ne peuvent plus être continuellement chargées de fardeaux supplémentaires. La Constitution devrait donc, à notre avis, avoir une ligne directrice des relations cantons/communes. Merci de votre attention.

**La Présidente.** M. Joseph Rey a maintenant la parole.

**Joseph Rey (PCS, FV).** Le groupe chrétien-social remercie et félicite les membres de la Commission 2 pour son intense et très positif travail. Personnellement, je tiens à relever l'ambiance favorable à des études sérieuses et constructives et à la grande transparence des débats se situant heureusement au-dessus de toute politique partisane. Ce climat très sain, nous le devons à l'excellente présidence d'Adolphe Gremaud, aujourd'hui absent, ne laissant personne sur la touche. A relever aussi le souci permanent de la Commission de privilégier l'humain face à la technique, à la finance et à la puissance économique. La préoccupation aussi de sortir des vieux schémas. Ce qui explique le très petit nombre de rapports de minorité. Les auditions d'experts ont été très utiles et sont à renouveler. Cependant, il ne faudrait pas oublier de consulter aussi les mouvements associatifs ou représentatifs des différents milieux de vie. Quant aux droits et buts sociaux, nous n'avons aucune remarque particulière à formuler. Les définitions retenues sont précises et le Parti chrétien-social peut les approuver. La liste des droits et buts sociaux: au droit de grève, il faudrait y associer les négociations collectives; au droit à la garantie des moyens d'existence, y ajouter le droit à un minimum vital d'insertion. S'impose dans le domaine de la santé, non encore traité par la Commission, le droit à une saine protection de l'hygiène, de la prévention et de soins, soit au travail, soit dans toutes les activités humaines. Le groupe chrétien-social se prononce formellement pour le droit de priorité aux familles, handicapés, chômeurs, personnes âgées. Dans sa thèse définitive sur les droits fondamentaux, le Parti chrétien-social demande qu'en plus des notions retenues soit intégré le droit à la participation. Dans le domaine des droits de l'enfant, une protection spéciale et appropriée s'impose en faveur de l'enfant privé de père et de mère.

Un droit fondamental à la scolarité devrait être encore mieux précisé. On ne devrait plus pouvoir tolérer d'humilier et de traumatiser souvent pour la vie l'enfant en le privant de la fréquentation d'une école, enfants sans papiers, sans domicile, sinon celui d'une église sans relation avec son père domicilié dans un autre canton... Dans le domaine de la politique familiale, celle-ci à notre avis doit être globale et totalement sécurisante. Il ne suffit pas de créer des conditions favorisant la maternité et la paternité à côté d'un congé de maternité, le Parti chrétien-social se prononce pour l'introduction d'une équivalence, soit un congé de paternité ou d'autres mesures appropriées au choix des parents. L'enfant est créateur de droits. Chaque enfant sans distinction aucune a droit à des prestations, à des allocations de qualité. Enfin un droit fondamental s'impose, celui d'une collaboration permanente dans le domaine de l'éducation entre école, éducateurs, parents. Le groupe chrétien-social donne son accord aux solutions proposées, aux solutions à trouver. Comme le précise le rapport intermédiaire, il faut avoir voulu le courage, l'audace permanente, un réalisme basé sur les valeurs de la personne pour présenter des solutions originales, innovatrices, sortant résolument des chemins battus, destinées à répondre intégralement aux attentes et aspirations de tous nos citoyens et habitants domiciliés sur nos bonnes terres fribourgeoises qui doivent devenir toujours plus solidaires. Enfin, face à l'inacceptable drame qui vient de se dérouler au Parlement de Zoug, une nouvelle et contraignante page constitutionnelle s'impose en matière de sécurité. Que l'on pense simplement aux handicapés, aux personnes âgées notamment qui n'osent plus se déplacer une fois la nuit venue et qui renoncent à se rendre à des gares non desservies et à voyager dans des trains non surveillés. Je vous remercie.

**La Présidente.** M. Philippe Wandeler, vous avez la parole. Je vous rappelle qu'il vous reste 3 minutes et quelques poussières sur les 10 minutes consacrées à votre groupe.

**Philippe Wandeler (PCS, FV).** Grundsätzlich sind wir mit den Optionen der Kommission 3 einverstanden. Obwohl einige wichtige Themen noch nicht behandelt worden und auch noch nicht abschliessend behandelt worden sind. Ich denke hier an die Frage der Ausbildung, der Schule, der Kultur, der Integration von Immigranten und auch der Staatsfinanzen. Wir sind mit den Grundprinzipien, die auf der Seite 8 dargestellt sind, einverstanden, dass man dem Staat die Aufgabe der Nachhaltigkeit, der wirtschaftlichen Effizienz, der ökologischen Verantwortung und der sozialen Solidarität überträgt und dass man die Aufgaben des Staates an diesen Werten misst, auch konkret. Wir haben grundsätzlich die Absicht der Kommission 3, dass man einen Verfassungsvorbehalt nicht in die Verfassung aufnimmt, akzeptiert. Wir denken, dass unsere Staatsverfassung eigentlich die Aufgaben, die der Staat übernimmt global beschreiben muss, aber dass auch zukünftige Aufgaben ohne Veränderung Staatsverfassung in diese aufgenommen werden sollten. Wir haben andererseits auch die Frage der Horizontalwirkung der Grundrechte diskutiert und denken, dass es in Einzel-

fällen sicher wichtig ist, dass man diese Horizontalwirkung präzisiert, aber nicht als allgemeiner Grundsatz. Grundsätzlich sind wir mit den Optionen, die sonst getroffen wurden, einverstanden, insbesondere denken wir, dass der Staat, die Gemeinden der Familie eine Unterstützung beibringen muss und dass dort die Aktivitäten des Staates vermehrt und verbessert werden sollen. Ein Punkt, mit dem wir nicht ganz einverstanden sind, ist die Frage der Kernenergie. Man sagt, man solle einen vorsichtigen Umgang mit der Kernenergie vorantreiben. Wir sind grundsätzlich gegen jedes neue Anwenden von Kernkraftwerken bei uns und von dort her möchten wir, dass wir sagen, dass wir einen Ausstieg aus der Kernenergie wollen. Es ist klar, dass man sagen kann, dass diese Fragen auf eidgenössischer Ebene getroffen werden, aber es ist auch so, dass man in einigen Kantonen wie Nidwalden auch zum Beispiel eine Volksabstimmung zu Endlagern haben möchte und wir denken, dass wir in diesem Bereich auf der Verfassungsebene relative präzise sein dürften. Ich gehe jetzt nicht auf weitere Punkte ein, ich denke grundsätzlich sind wir mit der Arbeit einverstanden, werden die Gelegenheit zur Frage des Service public dann aufnehmen, wenn wir den ganzen Katalog dieser Staatsaufgaben einmal etabliert haben und uns dann zu diesen technischen Begriffen auch wie Service public äussern werden. Besten Dank.

**La Présidente.** Merci d'avoir respecté ce temps de 10 minutes. Monsieur Hubert Carrel, vous avez la parole.

**Hubert Carrel (Ouv., SC).** Le groupe Ouverture a analysé tous les rapports et voudrait faire une ou deux remarques concernant le fonctionnement général et la suite à donner. D'abord, dans un tour de table, nous avons constaté que, à cause des délais très courts et de l'incidence de la période d'été, il n'a pas toujours été possible à tous les membres de telle ou telle commission de voir et d'approuver tous les éléments de leur propre rapport. Cependant, vu que chaque commission va pouvoir procéder à une deuxième lecture, il espère que cette lacune de fonctionnement pourra être facilement comblée et qu'ainsi chaque constituant aura l'occasion d'exprimer son avis sur l'ensemble des thèses de sa propre commission. En deuxième remarque, il est évident, et c'est fort heureux, que les thèses émises par chaque commission font une large part aux innovations. Le groupe souligne qu'il sera important le moment venu de chiffrer de la manière la plus réaliste possible le coût de ces innovations, afin que celles-ci ne restent pas que des vœux pieux au moment de leur mise en application. Il est en effet dans l'air du temps – du moins pour certains milieux – de donner toujours plus de tâches à l'Etat en lui donnant de moins en moins d'argent. Concernant maintenant le rapport de la Commission 2, en première remarque générale, le groupe insiste sur le fait qu'on ne perde pas de vue ce qui est dit au point 3.5 et qui traite de la distinction entre droits et buts sociaux et qui implique que malgré le caractère subsidiaire de ces buts, je cite: «Le législateur doit les concrétiser dans des lois». Venons-en aux remarques spécifiques. Concernant le point 4.3.5 qui traite de la maternité, le groupe adhère à l'assurance maternité dans le cas où la Confédération ne

mettrait pas ou que partiellement en place un système d'assurance maternité. Concernant l'allocation de maternité, il est normal, il est juste que chaque femme qui accouche, qu'elle exerce ou non une activité lucrative, ait droit à ladite allocation. C'est une mesure indispensable si l'on veut encourager les naissances dans un pays où le taux de natalité est l'un des plus bas, et c'est aussi une manière de reconnaître la valeur des tâches effectuées par la femme au foyer. Concernant le point 4.3.3 qui traite du droit des enfants et des jeunes, notre groupe approuve les thèses proposées, en insistant sur le fait que l'Etat doit prendre très au sérieux la protection de l'enfance. En effet, les enfants victimes d'abus sexuels, les enfants victimes de tortures morales, tant morales que physiques d'ailleurs, sont nombreux, tant dans le milieu familial que dans un environnement plus large hélas pas assez connu et pas assez aidé. L'Etat doit donc se donner les moyens pour une action plus efficace dans ce domaine-là. Toujours sous cette rubrique de la thèse 4.3.3, le groupe Ouverture adhère à la proposition que chaque enfant, indépendamment du revenu de sa famille, a droit une prestation qui couvre une partie de ses frais d'entretien. Il subsiste bien sûr la question que l'argent soit vraiment utilisé à cet effet. Au sein de cette thèse encore, sous le titre «Education et formation», le terme de «formation scolaire» ne donne pas satisfaction et doit être précisé. En effet, le terme «scolaire», nous ne savons pas exactement ce qu'il recouvre et notamment recouvre-t-il l'école enfantine? On ne le sait pas toujours. Et ne pas tenir compte de l'école enfantine équivaldrait à faire fi d'une des éducations et formations de base la plus importante de la vie de l'enfant. Ne pas prendre en compte ici l'école enfantine équivaldrait aussi à refuser de reconnaître le rôle éducatif important, voire essentiel que jouent les enseignantes de l'école enfantine. En conclusion et pour l'ensemble des thèses émises par le rapport de la Commission 2, le groupe Ouverture estime que l'on doit porter une attention toute particulière au respect des individus, que ceux-ci soient des enfants, des adultes, des personnes âgées, des handicapés. Je cède maintenant la parole à mon collègue Félicien Morel.

**La Présidente.** Vous avez la parole.

**Félicien Morel** (*Ouv., SC*). On attend généralement du dernier orateur qu'il s'efforce de sortir quelque peu des chemins battus pour éviter les répétitions. Je voudrais par conséquent commencer par rendre cette justice à ma Commission parce qu'elle a avec beaucoup de zèle et de bonne volonté passé beaucoup de temps et dépensé beaucoup d'énergie à remplir des feuilles blanches. Elle s'est mise à examiner toutes les tâches que pourrait assumer notre Etat cantonal. Et alors que cet inventaire n'est pas encore terminé, force est de constater que ces tâches pourraient être très nombreuses et que parmi elles, bon nombre font déjà partie de notre arsenal constitutionnel et légal. Lorsque cet inventaire sera terminé, notre plénum – et j'insiste là-dessus – devra nous semble-t-il avoir le courage de porter un jugement de valeur sur chacune de ces tâches possibles qui provisoirement ont pris la forme prudente de thèses, car il faut bien être conscient qu'au-

cune de ces tâches n'est innocente. Certaines sont peut-être par les temps qui courent d'un autre âge. Il en est qui sont quelque peu liberticides, d'autres sont sans doute déresponsabilisantes, mais il faut admettre aussi que beaucoup d'entre elles sont indispensables pour que fonctionne notre Etat de droit et notre démocratie sociale. Afin de pouvoir assumer l'essentiel, le moment paraît donc venu de fixer de nouvelles priorités. Et même si les propos qui vont suivre risquent de détonner quelque peu dans cette gerbe de vœux exprimés, il faut affirmer qu'il serait vain, nous semble-t-il, d'ajouter de nouvelles tâches si nous n'avons pas les moyens financiers et les moyens en personnel de les assumer. En d'autres termes, doit-on ajouter de nouvelles promesses d'aide et de soutien alors que nous savons très bien toutes et tous que la tendance très nette par les temps qui courent est à la baisse de la fiscalité, ce qui signifie que l'Etat aura de moins en moins de moyens pour tenir ses promesses. Or, la poudre aux yeux, les promesses non tenues sont aussi parfois de la graine de révolte. Ceci dit et pour terminer, il ne faut pas perdre de vue qu'un vaste projet de nouvelle répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons est en préparation sur le plan fédéral. Il aura sans doute des répercussions importantes sur les tâches des cantons. Lors de l'envoi de nos thèses en consultation, il y aurait par conséquent lieu de réserver les effets de ce projet fédéral, et compte tenu de cette problématique, notre groupe se demande enfin si nos travaux ne devraient pas ouvrir la voie à une nouvelle répartition des tâches et des charges entre le canton et ses communes.

**La Présidente.** Merci Monsieur Morel, vous êtes effectivement sorti des sentiers battus. Nous sommes très heureux de vous retrouver parmi nous. Mesdames, Messieurs, je vais pendant cinq minutes donner la parole au rapporteur de la Commission 2, M<sup>me</sup> Eva Ecoffey, si elle a des commentaires à faire sur les remarques qui ont été proposées sur le travail de sa Commission.

**Eva Ecoffey** (*PS, SC*). Merci Madame la Présidente. Je n'entrerais pas en matière sur les différents commentaires sur le fond du travail de la Commission 2, c'est-à-dire sur les thèses qu'elle a formulées. C'est une discussion qu'il était utile d'entendre aujourd'hui, mais qui est réservée finalement à la discussion en plénum quand toutes les thèses auront été élaborées. J'aimerais répondre à certaines critiques ou commentaires concernant le fonctionnement de la commission ou son adéquation, sa capacité de comprendre de quoi elle discute. Pour commencer par le plus simple, la question des membres. Est-ce que les membres de la commission avaient connaissance du rapport qu'ils ont soumis au plénum? En tout cas, pour ma commission cela a été non seulement le cas dans le sens que tous les membres l'ont lu, mais les membres l'ont rédigé ensemble. On a créé un groupe de travail qui a rédigé ce rapport et ce rapport a évidemment été soumis à la commission avant d'être envoyé au Secrétariat. Ensuite, par rapport à tous les différents commentaires qui ont été faits, mais particulièrement par M. Boivin concernant la confusion que la commission aurait faite entre les notions de tâches, de droits, de buts etc., j'en ai déjà parlé dans mon rapport,

que M. Boivin évidemment n'avait pas sous les yeux avant de rédiger son commentaire. C'est le contraire qui est le cas. La commission n'a fait aucune confusion. C'est pour cela qu'elle a dédié beaucoup de temps à s'informer, à se faire informer sur les différences et sur les conséquences des différents échelons. Donc un droit social, elle sait pertinemment ce que cela veut dire. Un droit fondamental, elle sait pertinemment ce que cela veut dire et une tâche sociale aussi. Maintenant, s'il y a interférence avec les travaux de la Commission 3, cela est indéniable et je l'avais dit d'entrée en matière, nous avons quand même formulé dans quelques thèses des tâches en fait de l'Etat parce que sinon la thèse n'était plus cohérente si on ne mettait pas la tâche de l'Etat ensemble avec les droits des individus qui correspondaient à cette tâche. Et ce sera un travail de rédaction, ce sera un travail de concertation entre les Commissions 2 et 3 qui doit encore être fait évidemment et qui sera fait. Ceci dit, nous avons déjà eu des séances communes et surtout les présidents se sont déjà concertés un peu. Mais il faut tout de même faire attention de ne pas dire «ah oui mais telle question est attribuée à telle commission et telle question est attribuée à l'autre commission» et puis en fait passer à côté de droits, de besoins ou de thèmes tout à fait centraux pour notre Constitution. Cela devra être fait dans un deuxième temps. Donc, je réfute en fait, disons pas l'accusation, mais le terme de confusion. Et puis, j'aimerais quand même dire quelque chose sur l'assurance maternité dans la mesure où cela me tient particulièrement à cœur, comme à d'autres d'ailleurs. On pourrait aussi considérer que des mesures en faveur de la famille ou par exemple des mesures aussi en matière de congé de maternité, de protection de femmes qui ont des enfants pourraient être tout à fait intéressantes pour le canton, dans la mesure où elles le rendraient plus attractif aussi pour les personnes qui aimeraient travailler et s'y établir, aussi des firmes qui aimeraient employer plus de femmes, notamment de femmes cadres. Et je pense qu'il faudrait une fois aussi que d'un côté un peu plus libéral, on se penche sur cette question, et quand on cite M. Triponez justement, lui il l'a fait. A propos encore peut-être de la question «est-ce que le terme 'scolaire' recouvrirait aussi l'école enfantine?» Je pense que dans l'intention en tout cas de la plupart des gens qui ont élaboré les thèses dans notre commission, c'est le cas. Donc l'école enfantine est considérée dans les papiers qui nous ont été soumis pour discussion par nos propres membres comme faisant partie de la scolarité.

**La Présidente.** Merci M<sup>me</sup> Ecoffey. Je passe la parole à M<sup>me</sup> Schnyder.

**Erika Schnyder** (PS, SC). Je relève tout d'abord, après avoir entendu avec beaucoup d'intérêt les différents groupes s'exprimer sur les travaux de la Commission 3, que dans leur grande majorité, les groupes ont adhéré aux thèses retenues par cette commission. Dès lors, je ne vais pas allonger. Je remercie les groupes d'avoir pu se rallier, en tout cas pour ceux qui l'ont fait, à ces thèses. Je constate aussi, alors là sans surprise d'ailleurs, que l'idée du préambule déplaît au groupe radical en ce sens

que le groupe radical voudrait un préambule bref. Je crois qu'effectivement, il ne faut pas confondre. Il y a le préambule avec un P majuscule, comme je l'appellerais, et puis il y a une espèce de préambule qui est une introduction en fait aux tâches de l'Etat et qui précisément visait à comprimer au maximum la liste exhaustive. Donc effectivement, il faudrait encore que l'on puisse s'entendre sur ce terme «bref». Est-ce que cela doit signifier qu'il faudrait ne pas du tout parler d'une liste des tâches de l'Etat? En tout cas, cela promet, à mon avis, d'être intéressant au niveau du débat en plénum. Ensuite, je constate également que le groupe radical a parlé des thèmes dits transversaux et qu'il y en a beaucoup entre la Commission 2 et la Commission 3. C'est tout à fait juste. Mais je dois malheureusement relever que dans la Commission 3, les membres du groupe radical étaient plutôt opposés à un travail en inter-commissions. Alors voilà la situation. Cela étant, je constate alors, sans surprise aucune dirais-je, que nous avons l'éternel clivage gauche-droite, moins d'Etat ou bien un maximum de tâches à l'Etat. Et là, c'est effectivement quelque chose qui est tout à fait connu dans la vie politique, et là aussi cela promet des beaux débats en plénum. Je voudrais juste terminer sur deux autres points. Le premier point concerne l'assurance maternité que la Commission 3 traite aussi sous l'angle des tâches de l'Etat. Nous en avons discuté d'ailleurs après la rédaction de ce rapport. C'est pour cela que vous ne voyez rien dans notre rapport. Je voudrais quand même dire à M. Boivin que la Commission 3 est effectivement aussi de l'avis que tant que la Confédération n'aura rien fait, il faudrait inscrire en tout cas cette assurance maternité au niveau du canton. Quant à la Confédération, je voudrais peut-être rappeler à M. Boivin que M. Triponez a trouvé une alliée un peu contre nature puisqu'il s'est adressé à M<sup>me</sup> Fehr pour soutenir son initiative. M<sup>me</sup> Fehr, rappelons-le, qui est socialiste. Enfin, pour répondre à M. Morel, je dirais que c'est la première fois que j'entends parler d'innocence des tâches de l'Etat, mais que je retiens avec grand intérêt ce principe. Et pour sortir des sentiers battus, c'est vrai que l'on demande beaucoup à l'Etat, qu'on lui retire de plus en plus son financement, mais doit-on pour cela partir du principe que parce que l'Etat n'aura pas d'argent, il ne doit plus rien faire? Question que je laisse ouverte. Merci Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs.

**La Présidente.** Merci. Je crois que nous avons terminé ces rapports. Je voudrais vous rappeler que si vous voulez recevoir des indemnités de séance, versées par l'Etat naturellement, je vous convie à signer la feuille de présence qui est dans l'entrée. Au début de l'après-midi, nous allons mettre une nouvelle feuille pour les présences de l'après-midi. Voilà, vous avez été attentifs. Je vous remercie du respect que vous montrez du travail de vos collègues et je vous donne une pause de 20 minutes. Nous nous retrouvons vers 10 h 50.

---

PAUSE

---

## COMMISSIONS 5 ET 6

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, nous allons reprendre nos débats. Une constituante, la benjamine, vient de me dire tout à l'heure que nous étions plus disciplinés pendant les débats que pendant la pause. Alors voilà. Je donne directement la parole à M. Peter Jaeggi qui rapporte de la Commission 5.

**Peter Jaeggi (PCS, SE).** Sie gestatten mir, dass ich meinen Bericht auf Deutsch gebe. Schliesslich haben wir beschlossen, einen Übersetzungsdienst in diesem Parlament zu haben.

Ich möchte zuerst meinen Dank aussprechen. Den Damen und Herren, welche sich für Hearings in der Kommission 5 zur Verfügung gestellt haben. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sekretariats des Verfassungsrates für deren sehr geschätzte Unterstützung. Vor allem aber den Mitgliedern der Kommission 5, welche mit grossem Interesse, mit erheblichem Zeitaufwand und mit Engagement sich für die weitläufigen Aufgaben unseres Gremiums zur Verfügung stellen. Mit Hinblick auf die nur kurze Zeit, welche mir für meine heutigen Ausführungen zur Verfügung steht, beschränke ich mich auf die Neuerungen, d.h. Thesen, welche die Kommission 5 unter dem Kapitel Behörden und vorerst insbesondere zum Thema Grosser Rat vorschlägt. Erwähnen möchte ich ausdrücklich, dass Minderheitsanträge der Kommission erst nach der zweiten Kommissionslesung im Schlussbericht reglementskonform aufgeführt werden.

**Staatshaftung.** Der Staat haftet für Schäden, welche seine Organe in Ausführung ihrer Tätigkeit widerrechtlich verursachen. Es handelt sich um einen Grundsatz, welcher bereits heute gesetzlich geregelt ist und dem wir Verfassungsrang zuerkennen wollen. Natürlich bleibt es dem Staat vorbehalten, bei grobfahrlässigem Verhalten eines Beamten gegen diesen Regress zu nehmen.

**Interessenbindungen.** Die Mitglieder des Grossen Rates sollen verpflichtet werden, ihre privatwirtschaftlichen Interessenbindungen offenzulegen, das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten. Wir wollen damit die Transparenz der Behörden gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen erhöhen.

**Auslandspflicht.** Der Grundsatz, wonach Behördemitglieder bei Geschäften, welche sie persönlich betreffen, in den Ausstand zu treten haben, gehört nach Auffassung der Kommission 5 in der Verfassung verankert.

**Unvereinbarkeit.** Bei unseren Debatten zu diesem Thema stand ganz eindeutig das Prinzip der Gewaltentrennung, welches unbedingt gewährleistet sein muss, im Vordergrund. Dennoch ist die Kommission 5 der deutlichen Ansicht, dass wir nicht über 7000 Staatsbeamten den Zugang zum Grossen Rat verwehren dürfen. Wir befürworten somit deren Zulassung als Mitglieder des kantonalen Parlamentes, allerdings mit der gewichtigen Ausnahme der Kader und der Beamten mit Entscheidungsbefugnissen, sowie der Polizei. Eine starke Minderheit der Kommission möchte aber die Gesamtzahl der Staatsbeamten im Grossen Rat einschränken, z.B. auf 15%, dies um die breite Verteilung der Grossräte in der Bevölkerung und in den übrigen Berufsgruppen nicht zu gefährden. Ob dies gesetzlich

möglich sein wird, lassen wir gegenwärtig durch ein juristisches Gutachten erhärten. Was die Justiz anbelangt, soll die Unvereinbarkeit, nach Auffassung der Kommission 5 auf die Amtsrichter ausgedehnt werden, nicht aber auf die Friedensrichter. Dies ist allerdings noch durch die Kommission 6 verbindlich vorzuschlagen und zu bestätigen.

**Anzahl Mitglieder im Grossen Rat.** Die Reduktion der Anzahl Mitglieder im Grossen Rat hat während der letzten Jahre immer wieder zu erfolglosen, parlamentarischen Vorstössen geführt. Die Kommission 5 ist der einhelligen Meinung, dass unser Kantonsparlament jetzt zu verkleinern sei und dass dadurch dessen Dynamik und Effizienz verbessert wird. In der heutigen virtuellen Gesellschaft und der Zeit der modernen direkten und raschen Informationswege, fallen in der Tat viele frühere Gründe für ein möglichst grosses Parlament, insbesondere die direkte Information der Bevölkerung durch die Grossräte, weg. Mehrheitlich ist die Kommission 5 der Meinung, dass das neue kantonale Parlament auf 100 Mitglieder festzulegen sei, wobei im Rahmen von Minderheitsanträgen die Vorstellungen zwischen 80 und 110 Mitgliedern liegen. Die schliessliche exakte Zahl der Mitglieder des künftigen Grossen Rates wird allerdings erst in zweiter Kommissionslesung definitiv festgelegt werden, nachdem die Kommission 7 sich über die künftige territoriale Neueinteilung des Kantonsgebietes geäussert haben wird, d.h. also nachdem wir die Wahlkreise bestimmen können.

**Stellvertretung.** Um eine weitere Stärkung des Parlaments zu erreichen, schlagen wir die Einführung des Systems der Stellvertretung der Grossräte vor. Wir wollen damit zwei Dinge erreichen: nämlich, dass auch Personen, welche beruflich stark engagiert und gebunden sind, ins Parlament einziehen können und dass die heutige ungenügende Präsenz im Parlament deutlich verbessert wird. Zudem erwarten wir, dass mit der Einführung des Stellvertretungssystems eine breitere politische Basis in den Parteien gebildet wird. Die Stellvertreter/innen für den Grossen Rat sollen gleichzeitig mit dem Grossen Rat durch das Volk gewählt werden. Sie sollen wie die Grossräte durch das Sekretariat dokumentiert werden und nach Bedarf an den Sitzungen des Parlaments und der parlamentarischen Kommissionen sowie der Fraktionen teilnehmen. In den Kantonen Jura und Wallis macht man mit dem Stellvertretungssystem gute Erfahrungen.

**Mandatsdauer.** Wir schlagen vor, die Dauer des Mandates der Grossräte auf 3 Perioden oder 15 Jahre zu beschränken. Damit wollen wir zuviel Routine im Parlament entgegenwirken und die wünschenswerte Blutauffrischung fördern. Eine Minderheit der Kommission 5 ist für die Beschränkung der Mandatsdauer auf 4 Perioden oder 20 Jahre eingetreten.

**Kommissionen des Grossen Rates.** Die Kommission 5 will die Einführung ständiger parlamentarischer Kommissionen in der Verfassung verankern. Dabei können diesen Kommissionen auch gewisse Entscheidungsbefugnisse – nicht gesetzgebender Natur übertragen werden. Noch weiter zu prüfen bleibt die Festlegung solcher Gremien, z.B. als «Rat der Zukunft» und als Interessenvertretung der Gemeinden auf Kantonsebene. Parlamentsdienste. Heute ist die Staatskanzlei

gleichzeitig Sekretariat des Staatsrates und des Grossen Rates. Der Staatskanzler ist tatsächlich Diener zweier Herren. Im Sinne einer klaren Teilung der Aufgaben und der Gewaltentrennung, aber auch in der Absicht eine Stärkung des Parlamentes zu erreichen, schlagen wir einstimmig vor, dass das Parlament künftig sein eigenes und von der Verwaltung unabhängiges Sekretariat haben wird. Dabei soll dieses natürlich auf gewisse Basisdienste der Verwaltung wie Bibliothek usw. Rückgriff nehmen können.

**Legislative Kompetenzen.** Zusätzlich zu den gesetzgebenden Kompetenzen des Grossen Rates soll dieser die interkantonalen und internationalen Vereinbarungen und Verträge – welche nicht in den alleinigen Verantwortungsbereich des Staatsrates fallen – genehmigen. Und im Weiterem kann der Grosse Rat die Regierung beauftragen, Verhandlungen über neue derartige Verträge aufzunehmen oder solche Vereinbarungen rückgängig zu machen.

**Planungskompetenzen des Grossen Rates.** Neu schlägt die Kommission 5 vor, dass die Planungen, welche dem Grossen Rat vom Staatsrat unterbreitet werden müssen, z.B. Legislaturprogramm, Finanzplanung usw., in Teilbereichen durch den Grossen Rat verbindlich erklärt werden können. Der Grosse Rat soll damit ein Instrument erhalten, um individuelle Projekte terminlich verbindlich zu erklären.

**Aufträge an den Staatsrat.** Der Grosse Rat soll in der Form des Mandats die Kompetenz erhalten, dem Staatsrat Aufträge zu erteilen, welche ausschliesslich in dessen Bereich fallen.

**Volksinitiativen.** Der Grosse Rat behandelt die Volksinitiativen. Er beurteilt deren materielle Gültigkeit und er kann insbesondere einer Volksinitiative ein Gegenprojekt gegenüberstellen, wobei beide Projekte den Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung zu unterbreiten sind. Gesamthaft betrachtet laufen die bisherigen Arbeiten der Kommission 5 darauf hinaus, die freiburgische Verfassung im Teilbereich «Behörden» wesentlich zu ergänzen und auf einen modernen Stand zu bringen; das Kantonsparlament in seinen Funktionen effizienter zu machen und in seinen Kompetenzen deutlich zu stärken.

Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen.

**La Présidente.** Merci Monsieur Jaeggi. Nous allons passer à M. Philippe Vallet pour la Commission 6.

**Philippe Vallet (PDC, GR).** Je me limiterai aujourd'hui à quelques idées-force extraites des travaux actuels effectués par la Commission 6, soit l'inscription dans la Constitution de la faculté conférée au législateur de prévoir des systèmes complémentaires ou alternatifs de résolution des conflits en dehors des tribunaux (rapport pp. 2–4), maintien des justices de paix moyennant la réforme de leur nombre et de leur fonctionnement (rapport pp. 7–11), création d'une juridiction constitutionnelle (rapport pp. 18–25), très brièvement, la création d'un Conseil supérieur de la magistrature (rapport pp. 29–32). Concernant l'inscription dans la Constitution de la faculté conférée au législateur de prévoir des systèmes complémentaires alternatifs de résolution des conflits en dehors de tribunaux, la synthèse des cahiers d'idées met en évidence une

large majorité de particuliers (31 oui et un seul non) et de communes (19 oui et 5 non) qui y sont favorables, les partis politiques et groupes divers étant plus mitigés. La Commission pour sa part l'a admise à une large majorité. L'intérêt d'un tel système complémentaire réside tout d'abord dans le fait qu'il devrait être exercé par des spécialistes qui pourraient amener des personnes en conflit à trouver des solutions pas forcément juridiques mais équitables pour elles, ce qui en faciliterait le respect. De plus, ces systèmes pourraient permettre d'alléger l'activité des autorités judiciaires. Ainsi, il faut que le législateur dispose d'une base constitutionnelle qui lui permette soit de créer de tels systèmes, soit de veiller à leur bon fonctionnement, d'en régler la procédure ainsi que le respect des solutions trouvées, donc de légiférer si le besoin s'en fait sentir. Au sujet du maintien des justices de paix, les résultats de la synthèse des cahiers d'idées montrent que les particuliers y étaient favorables par 13 contre 9, les communes par 9 contre 8, les groupes divers 1 voix pour et 1 abstention, les partis politiques s'étant prononcés étant eux défavorables à ce maintien à raison de 2 contre 1. La Commission 6, après de longues délibérations, après avoir pris l'avis de MM. Tissot et Cuendet, juges de paix, après avoir déterminé leur coût actuel de fonctionnement grâce aux Départements de l'intérieur et de la justice, et après avoir abordé M<sup>me</sup> Marie-Noëlle Chatagny, tutrice générale à Fribourg et membre de la Commission fédérale de révision du droit tutélaire, s'est prononcée pour leur maintien. Les raisons sont les suivantes. Les juges des Justices de paix se sont vu confier de nombreuses compétences, ressortissant pour les plus importantes au droit de la tutelle, à la privation de liberté aux fins d'assistance, ainsi qu'au droit de la famille et de la filiation. Ces compétences sont si variées que je préfère vous renvoyer au rapport à leur sujet (p. 8–p. 9<sup>bis</sup>). Ces compétences, dans leur quantité et le nombre des domaines concernés, montrent à l'évidence que si l'on se privait des autorités qui les exercent actuellement, elles devraient être réparties entre plusieurs autres autorités. Ce serait sans doute possible mais ardu. L'on sait aussi qu'au niveau fédéral est entreprise une grande réforme du droit tutélaire et des autorités de tutelle dont le but avoué est d'assurer la professionnalisation desdites autorités. Elle nécessitera que soit le président de l'autorité, soit l'un de ses membres soit juriste. Il faudra encore que certains de ses membres soient médecins et assistants sociaux. Cette nouvelle organisation sera fondée sur une base judiciaire telle que notre canton la pratique déjà. Il serait donc contre-productif de renoncer à ces autorités auxquelles la population semble tenir, alors qu'il suffirait de réformer ce qui existe déjà afin de voir, comme dans nombre de cantons alémaniques ou en Valais, revoir l'organisation de fond en comble. Relativement à la juridiction constitutionnelle, la synthèse du cahier d'idées met en évidence la large majorité des particuliers qui y sont favorables, 22 pour, 8 contre, les partis politiques étant divisés avec 2 pour et 2 contre, les groupes divers avec 2 contre et 1 pour, ainsi que les communes, avec 12 contre et 8 pour, étant quant à elles opposées. Quant à la commission, sur 13 membres présents sur 16, 8 étaient favorables à sa création, 4 y étaient opposés et 1 s'est abstenu. La

commission a consacré de longues délibérations à cette autorité dont la création n'a pas fait l'unanimité en son sein. L'on doit retenir de ces discussions et recherches effectuées que les systèmes existants sont très différents d'un canton à l'autre, et que la majorité d'entre eux ne connaissent pas le contrôle abstrait des normes. En revanche, d'autres cantons ou constitutions récentes l'ont introduit, tels Nidwald et le Jura. De même, la Constituante vaudoise, dans l'avant-projet mis en consultation, prévoit la création d'une telle autorité. Pour plus de détails à ce sujet, je me permets de vous renvoyer aux pages 19 à 24 du rapport. Comme la majorité des cantons fonctionnent très bien semble-t-il sans le contrôle abstrait des normes, on peut se demander quelle est l'utilité de cette Cour et quels en sont les éventuels inconvénients, ce qu'a fait la Commission. Un premier avantage résiderait dans une plus grande clarté si l'on compare avec les systèmes d'autres cantons. Un contrôle abstrait des normes serait possible auprès de la Cour constitutionnelle et un contrôle concret auprès du Tribunal administratif. Un autre argument en sa faveur consiste en le renforcement de l'État de droit et de son sentiment chez le citoyen. Un autre argument favorable encore réside dans ce que la Cour constitutionnelle permettrait d'assurer un respect encore meilleur du droit cantonal. Enfin, d'autres compétences que le contrôle abstrait des normes pourraient être confiées à cette autorité comme l'ont fait les Jurassiens et les Nidwaldiens dans leur Constitution respective et les constituants vaudois dans leur avant-projet. Plusieurs réserves ont toutefois été formulées à l'encontre de la Cour constitutionnelle au sein de la commission même. L'on doterait le pouvoir judiciaire d'un pouvoir extraordinaire qui l'amènerait à être plus législatif que le législateur. Cette autorité serait superflue car les statistiques des cantons qui en sont dotés montrent qu'en pratique, elle n'est pas souvent utilisée. Il serait dangereux, suivant les compétences qui lui sont conférées, que ce soit un juge qui traite des référendums. Il existe déjà la possibilité du recours de droit public au plan fédéral et le contrôle concret au plan cantonal. Je suis aujourd'hui contraint de me limiter à l'énoncé de certains arguments en faveur ou en défaveur discutés lors des séances de la commission, faute de temps. Je ne doute en revanche pas que cette Cour risque de susciter de nombreuses réactions lorsqu'elle sera discutée en plénum, ce qui ne peut l'être aujourd'hui. J'aborde enfin le Conseil supérieur de la magistrature, puisqu'il fait l'objet d'une décision formelle de la commission. Il ressort de la synthèse des cahiers d'idées que les particuliers se sont prononcés pour une surveillance du pouvoir judiciaire par un organe spécifique à raison de 23, par le pouvoir judiciaire lui-même à raison de 3 et par le pouvoir législatif à raison de 8. En ce qui concerne les partis politiques, l'un était favorable à la surveillance par un organe spécifique ou par le pouvoir judiciaire et 2 pour le législatif. Les groupes divers au nombre de 2 sont favorables à la surveillance par un organe spécifique, aucun par le pouvoir judiciaire lui-même et 1 par le pouvoir législatif. Les communes sont elles très partagées puisque 11 étaient favorables à la surveillance par un organe spécifique, 3 à la surveillance par le pouvoir judiciaire lui-même et 11 par

le pouvoir législatif. La Commission 6 s'est, elle, déclarée à l'unanimité de ses 12 membres présents, 4 étant excusés, en faveur du Conseil supérieur de la magistrature. Ses travaux actuels portent sur ce conseil, mais aucune décision formelle quant à sa composition et à ses compétences n'a encore été prise, si bien que je ne peux vous en dire davantage. Ainsi se termine mon rapport. Je vous remercie de votre attention et demeure à votre disposition pour d'éventuelles questions.

**La Présidente.** Merci Monsieur Vallet. Nous passons maintenant aux porte-parole des groupes et je donne directement la parole à M. Gehrard Merz.

**Gehrard Merz (PRD, LA).** Die Fraktion der freisinnig-demokratischen Partei des Freiburger-Verfassungsrates hat zu den Kommissionsberichten 5 und 6 Kenntnis genommen.

Stellungnahme zum Bericht der Kommission 5. Im Allgemeinen billigt die Fraktion die Vorschläge, die von den Kommissionen vorgenommen wurden. Einige Thesen hebe ich trotzdem besonders hervor, da sie mir wichtig erscheinen. Wir setzen uns für eine starke kantonale Legislative ein und sind für die Beibehaltung der halbdirekten Demokratie. Die Dauer der Legislaturperiode kann auf 5 Jahre belassen werden. Wir befürworten auch, dass die Verantwortlichkeit des Staates in der Verfassung verankert wird. Was die Kommission unter beratende Räte versteht, sind wir der Meinung, wird nicht erwünscht und gehört somit auch nicht in die Verfassung. Aus Gründen der Gewaltentrennung sind wir für eine teilweise Unvereinbarkeit der wählenden Mitglieder des Grossen Rates. Dies würde Angestellte der Zentralverwaltung betreffen. Auf eine Quotenregelung ist zu verzichten. Wir befürworten, dass die Anzahl der Grossräte zu senken ist. Da noch einige Vorbehalte ausgesprochen werden müssen, verzichten wir vorläufig auf eine Festsetzung der Zahl. Ebenfalls befürworten wir, dass das Stellvertretungssystem eingeführt wird. Die Dauer des Mandats sollte 3 Perioden zu 5 Jahren sein. Zu den bestehenden Wahlkompetenzen sollte neu der Staatsanwalt vom Grossrat gewählt werden. Bei der Legislaturplanung, der Oberaufsicht sowie beim Ziel sind wir mit dem Kommissionsbericht einig.

Kommission 6. Gerichtsbehörden und Mediation.

Die freisinnig-demokratische Fraktion des Verfassungsrates nimmt Stellung zum Bericht der Kommission 6 von der Plenarsitzung vom 28. September 2001 Vorbemerkung. Die Fraktion ist der Meinung, dass der Bericht von der Kommission 6 zu technisch ist, das heisst, der Bericht ist nicht verständlich für Nicht-Juristen. Die Fraktion hofft, dass der Schlussbericht der Kommission allgemeinverständlich sein wird, sodass er von allen VR verstanden wird. Stellungnahme. Im Allgemeinen billigt die Fraktion die Vorschläge, die von der Kommission 6 vorgenommen wurden. Es geht hervor, dass die grosse Mehrheit für die Zusammenlegung vom Kantons- und Verfassungsgericht zu einem einzigen Kantonsgericht ist. Wir teilen die Beweggründe der Kommission, der Kommissionsmehrheit, wie sie auf den Seiten 13–15 des Rapportes beschrieben sind. Im Übrigen ist es im Sinne des symbolischen Aspektes wichtig, dass es nur ein Kan-

tonsgericht in unserem Kanton geben sollte. Dagegen ist die Fraktion nicht in der Lage, sich zur Frage der Schaffung des Verfassungsgerichtes zu äussern. Die Materie ist viel zu komplex, um sie schnell zu behandeln. Im Übrigen ist die Kommission 6 getrennter Meinung und die Schlussentscheidung ist noch nicht getroffen. Die Fraktion fällt das Urteil, wenn der Schlussbericht der behandelnden Kommission vorliegt. Das gleiche gilt für den Zuständigkeitsbereich über die Aufsicht der Justizbehörde, wo die Überlegungsarbeiten zu diesem Thema innerhalb der Kommission 6 noch im Gange sind. Dies ist im Zwischenbericht der Fraktion auf einem Zwischenbericht der Kommission. Wir werden zum gegebenen Zeitpunkt ausführlich Stellung dazu nehmen.

**La Présidente.** Je passe la parole maintenant à M. Alain Berset pour le groupe socialiste.

**Alain Berset (PS, SC).** Le groupe socialiste a pris connaissance avec grand intérêt du rapport de la Commission 5 et relève notamment la volonté claire de renforcer le Parlement dans son action, par exemple en le dotant de services propres. Cette Commission 5 traite du fonctionnement du Parlement et du Gouvernement avec l'administration. Premièrement, je crois qu'il faut souligner que c'est là un travail bien particulier, parce que ce ne sont pas des définitions que la commission doit proposer, ni des listes de tâches, mais plutôt une mécanique qui fonctionne. Dans une mécanique, de nombreux éléments sont liés, un peu comme dans un puzzle, et un seul élément mal ajusté risque d'empêcher l'ensemble de fonctionner. Deuxièmement, les questions qui se posent sont difficiles, justement parce qu'il s'agit de proposer une mécanique qui fonctionne. Il est indispensable que la commission résiste à la tentation de vouloir trop segmenter ou trop découper les questions les plus difficiles. Je crois d'ailleurs que toutes les commissions sont confrontées à cette complexité. Ces deux éléments, complexité du sujet d'une part et le côté mécanique d'autre part, ces deux éléments font la spécificité de la Commission 5 et cela a probablement été pour l'instant un peu sous-estimé par la commission. On a, par exemple, un peu de peine à lire dans le rapport intermédiaire une vision globale et cohérente du Parlement. Pour illustrer complètement ce propos, je prends un exemple qui est celui de la représentation au Grand Conseil. Le Grand Conseil, qui a la représentation du peuple, a pour principale vocation d'adopter des lois. Pour cette raison, il est absolument fondamental que la diversité du canton soit représentée le plus fidèlement possible au Grand Conseil. Je dis cela parce que vous avez vu que la commission s'est penchée en première lecture sur le nombre de députés. C'est une excellente question. Combien faut-il de députés, Mesdames et Messieurs, pour que d'une part, la représentativité soit assurée et que d'autre part, le Grand Conseil fonctionne bien? C'est une question à laquelle il est impossible de répondre sans chercher vraiment à comprendre comment tout cela fonctionne, et notamment sans chercher à comprendre quel est l'impact par exemple des cercles électoraux sur la représentation au Parlement, et vous savez qu'actuellement ces cercles électoraux ont des

poids très différents. Il y a clairement une incidence des cercles électoraux sur la représentation au Parlement et puisqu'il y a une incidence, la Commission 5 doit se pencher sur cette question. Pourtant cette question n'a pas été directement traitée par la commission, et on peut douter de la proposition de diminuer le nombre de députés à 100. Au fond, dans ces conditions, pourquoi 100, pourquoi pas 105 ou 115? Aucun élément pour le moment ne vient étayer ce choix fondamental de la commission. Alors bien sûr la question des districts doit être traitée par la Commission 7 et cela n'est évidemment pas contesté, mais cela n'enlève rien à la préoccupation que d'une part la question de la représentativité au Grand Conseil doit être une question centrale dans les travaux de la Commission 5, et les cercles électoraux sont attribués à la Commission 5. Deuxièmement, cette question-là ne dépend pas directement des districts mais des cercles électoraux, et vous savez qu'actuellement Fribourg-Ville et Sarine-Campagne forment un district, mais deux cercles électoraux. Cette question que j'ai prise ici comme exemple représente parmi d'autres un enjeu important des travaux à venir dans la Commission 5. Le groupe socialiste souhaite en conclusion deux choses, d'abord que la Commission 5 travaille plus à la cohérence de ses travaux. Il est absolument nécessaire de développer une vision stratégique propre du Parlement, du Gouvernement et de leur fonctionnement. Deuxièmement, nous souhaitons que le calendrier soit bien surveillé. Nous avons quelques craintes pour ce qui concerne le rythme des travaux en général et il n'est pas question d'escamoter les débats en commission sous prétexte du temps qui court. C'est une préoccupation pour les mois à venir. Les travaux de cette commission, comme d'autres, jouissent d'une crédibilité certaine. Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et toute l'administration sont directement concernés par les travaux de la commission. Cela fait au total plusieurs milliers de personnes externes à la Constituante qui connaissent très bien les rouages du Parlement et du Gouvernement. La crédibilité de la Constituante passe aussi par des travaux de commissions réalistes, cohérents et tournés vers l'avenir. Je vous remercie.

**La Présidente.** Monsieur Patrik Gruber, vous avez la parole.

**Patrik Gruber (PS, SE).** Die sozialdemokratische Fraktion des Verfassungsrates hat den Bericht der Kommission 6 zu Kenntnis genommen und dankt dieser Kommission für die geleistete Arbeit. Die sozialdemokratische Fraktion hält fest, dass eine demokratische legitimierte Justiz zu den Grundpfeilern eines modernen Rechtsstaates gehört. Auch wenn nicht sämtliche Fragen, die Justiz betreffend in der neuen Kantonsverfassung geregelt werden müssen, sind doch die Eckpunkte einer modernen Justiz in der Verfassung zu verankern. So pflichten wir ausdrücklich der These 2 bei, die in der Verfassung nicht nur die Unabhängigkeit, die Unparteilichkeit und die Legalität der Gerichtsbehörden erwähnt, sondern auch den Grundsatz der Transparenz. Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass jeder Justizordnung oft durch faktische Gegebenheiten Grenzen gesetzt sind, wie etwa die

Überlastung gewisser Gerichte, was zu Verzögerungen führen kann. Die sozialdemokratische Fraktion begrüsst deshalb ausdrücklich die von der Kommission 6 aufgestellte These, dass der Gesetzgeber ermächtigt werden soll, nebst dem bestehenden Justizapparat andere Konfliktlösungsmodelle einzuführen und einzusetzen. Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt ebenfalls auch die vorgeschlagene Vereinigung des Kantonsgerichtes mit dem Verwaltungsgericht. Bei der Einführung des Verwaltungsgerichtes vor gut 10 Jahren, mag die Trennung dieser beiden Behörden gerade wegen der damit verbundenen Neuerungen im Verwaltungsverfahren angezeigt gewesen sein. Das Verwaltungsgericht ist heute zu einer fest verankerten Institution geworden. Beide Gerichte beurteilen in letzter kantonalen Instanz Rechtsstreitigkeiten, weshalb heute ihre Vereinigung zu einem einzigen Kantonsgericht angezeigt ist. Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt ebenfalls die von der Kommission vorgeschlagene Einführung eines obersten Justizrates, namentlich zur Oberaufsicht über die Gerichte. Dabei ist auch zu prüfen, wie weit bei der Kontrolle der Gerichte mit den Nachbarkantonen zusammengearbeitet werden soll und wie dieser Justizrat in das Verfahren der Richterwahlen einzubeziehen ist. Die Kommission hat diesbezüglich noch keine Thesen formuliert, sondern in ihrem Bericht lediglich die Diskussionsrichtung angezeigt. Die sozialdemokratische Fraktion möchte deshalb nur daran erinnern, dass trotz dem Anspruch auf Gewaltenteilung, der Judikativen als dritten Staatsgewalt die demokratische Legitimation nicht verloren gehen darf, ebensowenig wie dem Parlament Rechte entzogen werden dürfen, die dann keiner anderen Staatsgewalt mehr zukommen sollen. Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt die Einführung eines kantonalen Verfassungsgerichtshofes. Die bisherige Lösung der internen Überprüfung neuer kantonalen oder kommunaler Erlasse reichen nicht aus. Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichtes ist auf einzelne Fragen beschränkt und kann namentlich dort zu kurz greifen, wo die kantonale Verfassung über die Bundesverfassung hinausgeht. Dem Verfassungsgerichtshof soll aber nicht nur die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Reglementen zukommen, sondern dieses Gericht soll auch über die Zulässigkeit von Volksbegehren entscheiden und umstrittene Zuständigkeiten regeln. Damit wird der Verfassungsgerichtshof zu einem Garanten unserer halbdirekten Demokratie. Der Einwand, durch die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit werde in das Prinzip der Gewaltentrennung eingegriffen, greift zu kurz. Erstens besteht bereits heute eine interne Kontrolle der Verfassungsmässigkeit durch die Verwaltung und die Regierung, und andererseits kann bereits heute in gewissen Fällen das Bundesgericht zur abstrakten Normenkontrolle angerufen werden. Unsere Nachbarstaaten Frankreich und Deutschland, wie auch die USA, kennen eine ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Erfahrungen in diesen Ländern zeigen, dass die abstrakte Kontrolle von Rechtssätzen durch ein unabhängiges Gericht den in der Verfassung festgelegten Normen nicht nur höheres Gewicht gibt, sondern dass gerade die Volks- und Individualrechte eine bessere Durchsetzung erlangen. Kurz: Die Bürger werden bes-

ser geschützt und dies ist die nobelste Funktion der Verfassung. Ich danke Ihnen.

**La Présidente.** Merci Monsieur Gruber. Je passe au groupe citoyen. Mélanie Maillard a la parole.

**Mélanie Maillard (Cit., VE).** Le groupe citoyen approuve la Commission 5 dans sa volonté de renforcer les pouvoirs du Grand Conseil. Cependant, la commission pourrait aller encore plus loin dans ses réflexions en ce qui concerne un accès plus attractif ou disons plus facile au législatif cantonal. Le système de milice, auquel nous tenons, doit être représentatif des différents milieux professionnels. En effet, c'est sur la composition de notre Parlement que repose une grande partie de notre démocratie semi-directe. Mais est-ce normal qu'un menuisier doive renoncer à siéger faute de temps et d'argent? Hier encore, nous pouvions lire dans *La Gruyère* des propos qui illustraient cette interrogation. Comme mon temps est compté, je vais simplement relever que les présidents de partis se plaignaient de difficultés lors de la pêche aux candidats. Les approchés en vue d'une éventuelle candidature à la députation évoquaient principalement des problèmes de temps, d'exigence professionnelle ou familiale, de patrons refusant de voir leurs employés siéger. Certes, la Commission a fait un pas en instaurant un secrétariat indépendant entièrement dévoué aux députés, en mettant en place un système de suppléance, mais est-ce suffisant? On peut constater que malgré l'instauration de ces deux nouveautés, des craintes persistent encore. En effet, à la page 7 du rapport, nous pouvons lire: «Il est évident que les agents de l'Etat ont bien moins de problèmes que les représentants de l'industrie, du commerce ou des indépendants à pouvoir se libérer pour siéger». Il est peut-être évident mais il n'est pas du tout normal qu'il existe de telles inégalités. Cette situation est d'autant plus dangereuse que la commission souhaite rouvrir les portes du Grand Conseil à une plus large part de fonctionnaires. Là, une minorité de la Commission a évoqué la possibilité d'instaurer un système qui empêcherait à plus de 15% de députés fonctionnaires à siéger. Bien que le groupe citoyen partage les mêmes soucis que la forte minorité, il s'étonne tout de même de cette proposition qui, en plus de restreindre une véritable démocratie, illustre un système mal ficelé. Au terme de ces commentaires, notre groupe souhaite surtout une égalité auprès des citoyens qui ont la motivation de briguer un siège. Ils pensent à une caisse de compensation, à la mise en place d'une crèche. La démocratie a un prix, mais il en vaut la peine. Dans un tout autre contexte maintenant, le groupe citoyen souligne que la Commission 5 se doit de développer une vision globale sur le long terme. Elle se doit aussi de réfléchir à une manière d'encourager ces débats en tout temps pour éviter que nos autorités prennent les décisions à court terme qui menacent les intérêts des générations futures. Si la Commission 5 a écarté en première lecture la possibilité de fixer l'institution de ce «mandat», par exemple un Conseil de l'avenir, elle ne devrait cependant pas omettre d'inscrire le principe général que le Grand Conseil veille à entretenir une réflexion prospective sur le long terme. Merci de votre attention.

**La Présidente.** La parole est à M. Bavaud pour le même groupe.

**Michel Bavaud.** Le groupe citoyen se réjouit de la proposition de la Commission 6 de créer un Conseil de la magistrature. La nomination des juges pourrait être ainsi clarifiée si à la suite d'un concours, les candidatures étaient dans un premier temps examinées attentivement par ce conseil, qui serait à même de faire des propositions d'élection sur la base exclusive des compétences des candidats. Ce Conseil de la magistrature serait aussi indiqué peut-être pour exercer la surveillance de l'ensemble de l'appareil judiciaire du canton. Pour éviter toute ambiguïté, sa composition devra être cependant mûrement étudiée et peut-être partiellement différente dans ses deux rôles respectifs, recommandation de nomination et surveillance. Quant à la question de savoir s'il est opportun de prévoir l'intégration de la juridiction administrative avec les juridictions civiles et pénales, le groupe citoyen y voit plus d'avantages que d'inconvénients. L'élection éventuelle de juges étrangers au canton ne rencontre aucune opposition dans notre groupe. Les autorités cantonales et communales ont un parallélisme partiel quant aux pouvoirs exécutif et législatif. Pourrait-on prévoir un parallélisme supplémentaire quant au pouvoir judiciaire en institutionnalisant une responsabilité plus marquée du rôle de médiation, voire d'arbitrage que l'autorité communale devrait avoir dans les différends concernant les habitants de la commune? Merci de votre attention.

**La Présidente.** La parole est maintenant à M. Michel Zadory pour le groupe Union démocratique du centre.

**Michel Zadory (UDC, BR).** L'étude du rapport 5 a suscité deux remarques au sein de notre groupe. Notre groupe est d'avis que tout le personnel de l'administration devrait être tenu à l'écart de l'éligibilité. Le principe de séparation des pouvoirs en serait ainsi respecté. Je vous renvoie à la page 6 du rapport. D'autre part, concernant la députation, notre groupe s'oppose au principe de la suppléance et également au principe de la réduction du nombre des députés. La motivation serait moins importante, se sachant remplaçable, et le suppléant ne serait pas assez motivé car il jouerait la cinquième roue du char. Pour améliorer la fréquentation aux séances, et j'en parle en connaissance de cause, je plaiderais pour la tenue des séances dans la mesure du possible en dehors des heures de travail habituelles. En effet, le fait de réduire le nombre des députés réduit notablement la représentabilité des électeurs. Pour le reste, notre groupe n'a pas de commentaires particuliers à faire pour le moment. Concernant la Commission 6, notre groupe reconnaît le bon travail fourni par cette commission. Concernant la Justice de paix, notre groupe ne suit pas tout à fait les conclusions de la commission. Pour notre groupe, le juge de paix doit rester une personnalité de proximité et pas forcément un professionnel. Je n'évoquerai pas ici le prix d'une justice de paix professionnelle. Elle doit être également prise en compte. Et on peut se poser la question si l'on en a les moyens. De même, réduire le nombre de justices de paix serait également

une mesure qui entraverait la proximité. Nous sommes donc en principe contre une réduction drastique du nombre des cercles de justice de paix. La justice de paix doit à notre avis rester une justice de proximité comme je l'ai dit, une justice du bon sens. Nous ne devons pas forcément nécessiter l'aide d'avocats pour régler les problèmes. Je n'ai rien contre les avocats. Autrement pas de remarques concernant ce rapport. Merci. J'ai terminé.

**La Présidente.** La parole est maintenant à M. Philippe Wandeler pour le groupe chrétien-social.

**Philippe Wandeler (PCS, FV).** Par rapport à la question du fonctionnement du Parlement et du Gouvernement, notre groupe est globalement favorable aux conclusions qui sont mentionnées dans ce rapport intermédiaire. Nous pensons que c'est juste de rester dans un Parlement de milice. Nous approuvons le principe d'une transparence des intérêts qu'ont les députés pour que le travail des politiques puisse aussi être rendu transparent vers l'extérieur et que les intérêts soient déclarés clairement. Si nous approuvons sur le principe une possibilité de réduction à 100 membres, nous pensons qu'il y a différents points qui doivent par contre encore être discutés. C'est clair que nous souhaitons un Parlement représentatif de différents milieux de la population, et la question de la représentativité dépend beaucoup de la grandeur des cercles électoraux et aussi par exemple de la possibilité de faire des apparentements entre des petites listes. C'est clair que en tant que représentant d'une petite formation politique, nous estimons que la réduction du Grand Conseil ne devrait pas se faire au détriment des petites formations, parce que l'on part de l'idée que la démocratie ne vit pas seulement des grands partis. Nous avons d'autre part l'idée que l'accès des fonctionnaires ou des employés de l'Etat au Grand Conseil est une chose que nous trouvons judicieuse car le Grand Conseil traite des questions publiques. Ce n'est pas seulement de l'administration qu'on traite quand on parle et dans ce sens, ce serait faux d'exclure des gens d'une participation aux règles de notre vie civile. En ce qui concerne la question des suppléances, nous pouvons imaginer que l'on étudie cette question. Le modèle d'avoir deux votations parallèles par rapport aux suppléances nous semble être un peu lourde dans le sens que nous pourrions imaginer un système plus simple, par exemple les viennent-ensuite seraient les suppléants. Cela éviterait que des candidats – et je pense que beaucoup de responsables de partis politiques réalisent à quel point c'est difficile aussi de pouvoir mobiliser des gens pour accepter un mandat de député – ne soient peut-être pas assez intéressées si ce sont des suppléances, et que ce serait aussi une manière au fait d'assurer une relève, d'intéresser les gens à une pratique d'un Parlement si les viennent-ensuite peuvent siéger dans cette fonction de suppléant. Une question qui se posait, c'était celle de la professionnalisation du Parlement. On dit que sur le principe, on est d'accord de rester en Parlement de milice, mais aujourd'hui on constate objectivement que beaucoup de personnes n'en ont pas les moyens financiers aussi et que dans ce cas-là, on estimerait qu'un engagement à

temps partiel à 20/25% permettrait en tout cas de résoudre les problèmes. Cela ne résoudrait pas tous les problèmes, mais ce serait une sorte de reconnaissance plus objective du travail qu'un député doit fournir, qu'on estime entre 20 et 25% d'un temps de travail ordinaire. Et dans ce sens, on partirait de l'idée que cette activité-là devrait être rémunérée pour assurer une certaine présence égalitaire entre toutes les couches de population. En ce qui concerne la durée de fonction des députés, nous pouvons nous imaginer avoir une limite de durée de 15 ans. On peut aussi s'imaginer qu'il y aurait une possibilité de même dire qu'on peut aspirer à une réélection après un break d'une période ou une chose comme cela. Sur le principe c'est vrai que la «Sitzungskleberei», c'est sûrement quelque chose qui est quand même éventuellement délicat. Ce sont là les quelques réflexions que nous nous sommes faites par rapport au problème du Parlement.

**La Présidente.** Merci Monsieur Wandeler. Nous passons à M. Reinold Raemy du même groupe.

**Reinold Raemy (PCS, SE).** Im Namen der CSP-Fraktion kann ich als erstes festhalten, dass die im Zwischenbericht der Kommission 6 formulierten Thesen eine weitgehende, wenn auch teilweise erst provisorische Zustimmung gefunden haben. Ich lasse die Thesen, gegen welche keine grundsätzlichen Einwände erhoben werden, beiseite und nehme einzig Stellung zu den Punkten, die besonders diskussionswürdig erscheinen. Die erste Bemerkung betrifft die Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit mit abstrakter Normenkontrolle, (Das würde wohl bedeuten, dass jeder Bürger oder jede Bürgerin nach dem Erlass eines kantonalen oder kommunalen Gesetzes oder Reglementes von einem Gericht prüfen lassen könnte, ob dieser Erlass der Verfassung oder anderem übergeordneten Recht widerspricht). Davon zu unterscheiden ist das Recht des von einem Entscheid direkt betroffenen Bürgers, im Einzelfall zu verlangen, dass ein Gericht die Verfassungsmässigkeit der auf ihn angewendeten Norm prüft. Eine derartige konkrete Kontrolle existiert schon heute. So darf das Verwaltungsgericht Vorschriften nicht anwenden, die dem Bundesrecht, der Kantonsverfassung oder einem höherrangigen kantonalen Erlass widersprechen. Es ist fraglich, ob eine Verfassungsgerichtsbarkeit mit abstrakter Normenkontrolle einem Bedürfnis entspricht. Der Rechtsschutz des Einzelnen wird dadurch kaum verbessert. Zudem besteht die Gefahr, dass Streitfragen, die von der Politik gelöst werden sollen, auf die juristische Ebene verschoben werden. Besondere Aufmerksamkeit ist sodann der Frage zu schenken, ob ein sogenannter Oberster Justizrat zu schaffen ist. Im Grundsatz scheint, ebenso wie im Grossen Rat, die Meinung vorzuherrschen, dass ein solches Organ nötig ist. Allerdings ist noch unklar, welche Aufgaben und Kompetenzen dem Justizrat zustehen sollen. Ich nenne als Stichworte Aufsicht oder Oberaufsicht, Disziplinarbefugnisse, Mitwirkung bei Richterwahlen. Zentral ist die ebenfalls noch offene Frage, wie sich dieses Organ zusammensetzt und wer seine Mitglieder wählt oder ernannt. Erst wenn diese Fragen beantwortet sind, kann man sich eine endgültige Meinung bilden. Meine

letzte Bemerkung bezieht sich auf die Empfehlung der Kommission, das Kantons- und das Verwaltungsgericht zu einem einzigen letztinstanzlichen kantonalen Gericht zu vereinigen. Die dafür im Bericht angegebenen Gründe (praktische und symbolische Aspekte, grösserer Spielraum bei Ausstandsfällen, allfällige Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit) vermögen angesichts der unterschiedlichen Sachgebiete und der jedenfalls teilweisen Spezialisierung der in diesen Gerichten tätiger Richter und Richterinnen zumindest nicht auf Anhieb zu überzeugen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

**La Présidente.** Nous passons maintenant au groupe Ouverture: M. Jean-Bernard Repond a la parole.

**Jean-Bernard Repond (Ouv. GR).** Le groupe Ouverture globalement enregistre avec satisfaction les conclusions intermédiaires rédigées par la Commission 5. Nous constatons que pour un nombre important de sujets traités après un tour d'horizon volontairement critique qui n'a épargné aucune réflexion visant à remettre en question les acquis, c'est finalement seulement sur quelques thèmes particuliers que portent les modifications proposées. Par souci d'économie de temps, je me limiterai à quelques considérations principales. J'évoquerai tout d'abord la question de l'éligibilité du personnel de l'Etat. On sait que cette problématique vient de faire l'objet d'une modification importante dans le cadre de la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques par le Grand Conseil. Le groupe Ouverture partage l'avis de la majorité de la Commission qui n'entend limiter l'accès des fonctionnaires au Grand Conseil que pour des cadres et des membres du personnel qui disposent d'un pouvoir décisionnel. Il ne partage pas le souci d'une forte minorité qui craint une présence trop importante de fonctionnaires. Fixer une limite maximale constituerait une mesure inutile. Nous jugeons préférable de laisser le corps électoral en décider. Comme il peut choisir aujourd'hui entre des candidats jeunes ou plus âgés, hommes ou femmes, il faut lui laisser la possibilité de juger de l'opportunité d'élire ou non des fonctionnaires. Un autre sujet important qui a principalement retenu notre attention est celui qui a trait à la fixation du nombre de députés. En corollaire, la commission a débattu de l'éventualité d'élire, en plus des députés, des suppléants. Notre position sur ces deux points n'est pas définitive. A notre goût, il est indispensable de prendre en considération les changements intervenus depuis 150 ans. Le temps des diligences avait sans doute son charme et la nécessité de favoriser la cohésion cantonale passait par une représentativité de toutes les régions et sous-régions. Cette nécessité demeure aujourd'hui, mais il faut préciser que le réseau de communication et les moyens de transports ont naturellement rapproché les régions de la capitale cantonale. Par ailleurs, la diminution du nombre de communes et les nombreuses structures intercommunales et régionales mises en place ont aussi changé la donne. Ce constat inciterait à imaginer que l'on puisse sans dommage diminuer le nombre de députés. Cent députés au lieu de 130 objectivement ne changerait sans doute rien à l'efficacité du législatif. La question est

plutôt de savoir s'il ne serait pas dommageable de priver de petites formations politiques d'un accès au Grand Conseil en diminuant le nombre d'élus. Dans ce contexte, le groupe Ouverture est réceptif à l'idée de créer la fonction de suppléant. Ce nouveau type d'élus ne doit cependant pas être un alibi. Prétexter que des suppléants combleraient le vide laissé par des députés absents est un leurre. Ce serait alors une forme de désresponsabilisation du rôle de député. En revanche, pourquoi ne pas imaginer une telle fonction pour soutenir les députés dans les lourdes tâches à accomplir dans le cadre des commissions parlementaires devenues récemment permanentes. S'agissant de la durée des mandats, notre groupe ne partage pas l'idée de la majorité de la Commission qui entend la limiter à 15 ans. Encore une fois, n'est-il pas préférable de laisser ce choix entre les mains du souverain? A lui de décider si un député peut poursuivre sa mission, si un fonctionnaire peut occuper un poste de député ou encore si un ressortissant étranger peut être élu. Un mot enfin au sujet du traitement de l'initiative par le Grand Conseil. La Commission 5 a évoqué la possibilité laissée au Grand Conseil de lui opposer un contre-projet. Elle a aussi débattu de la manière de soumettre une initiative et un contre-projet au peuple. Nous constatons que ce même thème est traité par la Commission 4. Une concertation entre les deux commissions est donc indispensable. Pour le reste, le groupe Ouverture partage l'essentiel des conclusions de la Commission 5. Merci.

**La Présidente.** La parole est à M. Raphaël Chollet.

**Raphaël Chollet** (*Ouv., SC*). Le groupe Ouverture a pris acte du rapport de la Commission 6. Il salue la plupart des innovations proposées et formule les remarques et propositions suivantes. En ce qui concerne une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide pour les litiges portant sur des montants inférieurs à Fr. 20 000.-, notre groupe est favorable. Notre groupe est également d'accord avec un arbitrage ou une médiation en dehors des cadres des tribunaux. Le groupe Ouverture est favorable à l'introduction d'une juridiction constitutionnelle. Elle permettra de vérifier les dispositions législatives et réglementaires du canton et des communes, de manière à réaliser l'égalité de traitement. Notre groupe partage l'avis de la Commission 6 de professionnaliser les Justices de paix. Il estime qu'il conviendrait de restreindre les compétences et d'étendre par contre le cadre géographique de leurs activités. En ce qui concerne l'organisation judiciaire, notre groupe propose la création d'un tribunal pénal économique de première instance pour l'ensemble du canton. Une nouvelle forme de criminalité s'étend et nos tribunaux gagneraient en efficacité si l'on regroupait les juges compétents pour traiter ce genre de délits. S'agissant de la nationalité des juges, notre groupe n'a pas les hésitations de la commission. Nos juges doivent avoir la nationalité suisse. La Constitution fédérale qui tient le même langage s'est toujours inspirée de la volonté des Waldstätten qui fondèrent notre pays sur la volonté de ne pas admettre de juges étrangers. Enfin, le groupe Ouverture est favorable à la création d'un Conseil supérieur de la

magistrature. Cette institution a déjà fait la preuve de son utilité dans d'autres cantons. Je vous remercie.

**La Présidente.** La parole est à M. André Schoenenweid.

**André Schoenenweid** (*PDC, FV*). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance du rapport de la Commission 5, et de manière générale, le principe de renforcement des structures, de l'organisation et des compétences du législatif cantonal est admis par notre groupe. Ces réformes significatives doivent passer évidemment par des nouveautés pouvant être qualifiées d'importantes mais devant également être bien analysées et expliquées. Notre groupe souhaite vous faire part de quelques considérations sur trois chapitres de ce rapport. Les députés. La réduction du nombre de députés est le signe le plus tangible de ces réformes. Le groupe démocrate-chrétien est acquis à l'idée de cette réduction avec un nombre de députés fixé à 100 qui semble être un chiffre pouvant rallier les faveurs. Une diminution plus importante ne nous semble pas souhaitable. La diminution du nombre de députés devra s'accompagner de mesures afin d'assurer malgré tout la bonne représentativité de chaque cercle électoral. Le Parti démocrate-chrétien partage uniquement l'idée que chaque cercle électoral ait un nombre de sièges garanti. Par contre, le groupe s'interroge sur la nécessité d'introduire l'élection de députés suppléants. Ce point mérite encore un large débat avec l'analyse plus pertinente des arguments d'un pour ou contre cette suppléance. La routine et une durée excessive des mandats amènent inévitablement la lassitude des députés. Ceci démontre également une activité parlementaire minimale. La limitation de la durée des mandats telle que proposée est une thèse acceptée par notre groupe. L'organisation. L'exercice et l'extension des compétences législatives en particulier amènent le PDC à soutenir la création d'un secrétariat propre au Parlement et indépendant de l'administration cantonale. Ces services parlementaires sous la conduite d'un secrétaire général du Grand Conseil permettent ainsi de soulager les travaux des membres des commissions permanentes et de manière générale les députés dans l'exercice de leur mandat. Compétences. Le groupe démocrate-chrétien estime que l'augmentation des compétences du Parlement prônée par la Commission 5 mérite un soutien marqué. Plusieurs innovations intéressantes dans les compétences électorales devront être encore étudiées. Le groupe PDC est favorable aux thèses développées dans le traitement des initiatives populaires. Le principe que le Grand Conseil puisse opposer un contre-projet à une initiative est accepté, surtout que le contre-projet parlementaire et l'initiative sont portés simultanément devant le peuple pour décision. C'est une innovation qui accroît les décisions démocratiques au vote populaire. Le PDC souscrit à ce principe d'impliquer plus le peuple dans les options politiques du canton. Merci de votre attention.

**La Présidente.** Monsieur Placide Meyer.

**Placide Meyer** (*PDC, GR*). Parmi les nombreux thèmes déjà traités par la Commission 6, le groupe démocrate-chrétien a examiné plus particulièrement celui

des Justices de paix et de leur maintien. Ces institutions connaissent de nombreuses compétences en matière du droit de la famille, de la filiation, de la tutelle. Leur sont également attribuées, ou alors parfois au juge de paix lui-même, les privations de liberté à des fins d'assistance, les compétences en matière successorale, l'instauration de mises à ban, la conciliation dans les causes relevant du tribunal civil. Le simple examen de cette liste qui n'a rien d'exhaustif permet de se convaincre du nombre et de l'importance des tâches dévolues au juge et aux justices de paix. Ces tâches sont particulièrement nombreuses en matière tutélaire. Faut-il dès lors supprimer purement et simplement ces autorités ou les maintenir? Le groupe démocrate-chrétien opte sans réserve pour leur maintien. Les supprimer engendrerait inévitablement un transfert des objets placés dans leur compétence à une ou plusieurs autres autorités, avec de nouveaux problèmes à la clé, donc très vraisemblablement une augmentation des coûts. Par les temps qui courent, temps où les budgets de l'Etat ont beaucoup de peine à être équilibrés ou à se présenter en conformité avec la législation financière, l'aspect des coûts d'une solution ou d'une autre revêt un caractère quasiment prioritaire. Mais faut-il pour autant conserver immuable le système actuel? Il apparaît que certains juges de paix eux-mêmes sont conscients qu'une réforme profonde du système est nécessaire. Celle-ci pourrait aller dans le sens d'une professionnalisation de ces autorités. Faut-il s'en inquiéter? Ayons le courage de voir l'avenir avec franchise mais aussi avec sérénité. Les juges ne devront-ils pas avoir à l'avenir des connaissances juridiques plus pointues? En effet, il faut tenir compte que les tâches qui leur sont attribuées, spécialement en matière tutélaire et de privation de liberté à des fins d'assistance, mais aussi à cause des risques encourus au point de vue de la responsabilité civile de ces magistrats, ces tâches donc entraîneront inévitablement l'exigence d'une meilleure formation juridique. Le droit tutélaire est en révision. Une commission fédérale y est attelée. Cette révision a notamment pour but de professionnaliser les autorités tutélaires. On pourrait parler dans le futur d'autorités de protection. Elle conduit à ce que la loi imposerait en effet au président ou à un membre de cette autorité d'être juriste. Il n'est pas le lieu ni le moment de présenter de façon exhaustive toutes les modifications du droit tutélaire actuel, du moins leur projet de modification. Il faut relever cependant que la tâche du tuteur général pourrait être modifiée. Cette modification pourrait aller dans le sens qu'il y aurait un véritable rapport entre les tuteurs et leurs pupilles, si bien que la fonction de tuteur général devrait être remplacée par celle d'administrateur ou de superviseur, afin que les tuteurs aient effectivement contact avec leurs protégés. Nous sommes conscients que notre canton devra revoir fondamentalement son organisation tutélaire. Pour tenir compte des probables exigences fédérales, il conviendra d'aboutir à une professionnalisation des Justices de paix en ce sens que si possible le juge de paix, voire le greffier, soit juriste pour les raisons déjà évoquées. Cette exigence contraindra à une réforme profonde des structures territoriales, qui pourraient amener la création généralisée de postes de juges de paix à plein temps, plusieurs postes de greffiers à plein

temps existant déjà dans nos districts fribourgeois. La Ville de Fribourg est déjà dotée d'un poste de juge de paix à plein temps. Cette réforme entraînera une réduction importante du nombre des cercles de justice de paix. En conclusion, un entraîneur sportif en principe ne change pas une équipe qui gagne. Toutefois, en fonction des équipes qu'il rencontre, il modifie la tactique de jeu. Il prépare la stratégie en fonction des qualités ou des défauts des équipes adverses. L'institution de la Justice de paix rend d'éminents services à la société sans générer de gros frais. Il faut donc la conserver. L'évolution de cette société est telle aujourd'hui – et demain plus encore qu'aujourd'hui – qu'une réforme de cette institution est nécessaire. Le Parti démocrate-chrétien en est conscient et agira en bon entraîneur. Merci de votre attention et puis santé et bon appétit puisque nous sommes bientôt à ce stade.

**La Présidente.** Alors M. Jaeggi, rapporteur de la Commission 5, est-ce que vous avez quelques remarques à formuler?

**Peter Jaeggi.** Quelques remarques. Madame la Présidente, meine Damen und Herren, ich danke den Sprechern und Sprecherinnen Gerhard Merz, Alain Berset, Mélanie Maillard, Michel Zadory, Philippe Wandeler, Jean-Bernard Repond et André Schoenenweid für ihre Ausführungen im Namen der Fraktionen. Ich danke für die Zustimmung zu einzelnen Thesen aber ebenso danke ich für Ihre kritischen oder negativen Hinweise. Logischerweise haben die Themen über Grosse Räte, Stellvertretungssystem, Zulassungs und Staatsbeamte am meisten Ihre Aufmerksamkeit gefunden. Aber es ist die Aufgabe der Kommission Innovationen, Neuheiten zu bringen, damit sie zu Papier werden und damit wir eine moderne Verfassung erhalten. Wir werden auf jeden Fall in der Kommission die Stellungnahme der Fraktionen in unseren weiteren Beratungen im Auge behalten. Ich möchte aus 3 Punkten kurz noch eingehen. Vision globale et cohérente. Ich denke, dass die Grundsätze Parlament/Regierung/Verwaltung gegeben sind als globale strategische Vision. Ich glaube nicht, dass die Kommission diesen Grundsatz in Frage stellen kann. Die Kommission 5 muss aber die Aufgaben und die Mechanismen der Zusammenarbeit der Behörden ergründen und festlegen, eine nicht einfache, eine heikle Aufgabe, die wir in den letzten 7 Monaten festgestellt haben. Ich bin der Überzeugung, dass wir unser Parlament stärken müssen. Es ist die Behörde, welche auf legislativem Gebiet dafür verantwortlich ist, dass alle Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern, welche Sie in den übrigen Kommissionen festlegen, umgesetzt werden können. Was die Anzahl Grosse Räte anbetrifft, habe ich ausdrücklich in meinem Bericht festgehalten, dass unsere Anzahl von 100 provisorisch ist. Wir haben absichtlich eine Zahl genannt, damit eine Debatte stattfindet. Und das ist jetzt auch der Fall. Was wir wollen, ist ein effizienteres, ein kleineres Parlament, ohne dass dadurch die Bevölkerungsschichten oder die Bezirke in der Repräsentativität eingeschränkt würden. Viele andere Kantone machen gegenwärtig die gleiche Entwicklung mit Reduktion des Parlaments. Waadt, Bern, Solothurn um nur 3 zu nennen und ich muss Herrn Zadory sagen, dass genau seine

Partei in verschiedenen Kantonen Initiativen ergriffen hat, um das Parlament zu reduzieren und Sie liegen eigentlich nicht auf der Linie Ihrer eidgenössischen Partei, Herr Zadory. Und Herrn Berset muss ich fragen: wenn er sagt warum 100 und nicht 60 und nicht 120, warum der Nationalrat 200 hat. Die Frage könnte ich auch nicht beantworten. Wir werden aber die Anzahl Parlamentarier noch weiter prüfen. Das hängt weitgehend auch ab von den Entscheidungen oder Vorschlägen der Kommission 7 in Bezug auf die territoriale Einteilung des Kantons, worauf wir dann die Wahlbezirke basieren können, und wir haben auch im Hinterkopf, dass man für gewisse Bezirke oder alle eine Anzahl garantierte Sitze festlegen könnte. Schliesslich noch 2 Worte zur Stellvertretung. Unser Parlament hat eine schlechte Präsenz. Das ist eine Tatsache, das kann die Staatskanzlei beweisen und wir wollen 2 Dinge erreichen mit der Stellvertretung, ich hab's heute schon mal gesagt: nämlich, dass Personen, die beruflich stark engagiert sind, trotzdem ins Parlament einziehen können. Zum einen und zum andern, wie ich gesagt habe, dass die Präsenz deutlich verbessert wird. Das ist meine Antwort. Danke Frau Präsidentin.

**La Présidente.** La parole est à M. Philippe Vallet, qui a peut-être quelques remarques également..

**Philippe Vallet (PDC, GR).** Mes remarques seront très brèves. Elles se limiteront simplement à l'intervention de M. Merz du Parti radical qui a évoqué l'aridité du rapport qui a été déposé. Tout ce que je peux essayer de prendre comme engagement, c'est de faire mieux la prochaine fois et de livrer un rapport qui soit moins obscur au cas où il aurait été obscur à la majorité d'entre vous. Ceci dit, j'aurais peut-être encore une toute petite remarque en ce qui concerne les Justices de paix. Il ne faut pas oublier que nous n'avons pas les coudées franches en la matière et qu'il y a une réforme législative au niveau fédéral et qu'en fin de compte, c'est cette réforme législative au niveau fédéral qui nous dictera la conduite à suivre dans notre propre canton. Voilà, je renonce à donner d'autres remarques.

**La Présidente.** Merci Monsieur Vallet. On vous a déjà souhaité bon appétit et santé. Permettez-moi peut-être un petit conseil, n'abusez pas de reconstituants ou trop de reconstituants parce qu'ils n'ont pas toujours l'effet que leur nom leur prête... Alors bon appétit à tous. Nous nous retrouvons vers 14 h 00.

---

PAUSE

---

## COMMISSIONS 4 ET 7

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, nous allons reprendre nos travaux. Je voulais simplement vous informer que Alex Roux, Reinold Raemy et Claude Schorderet, qui a déjà annoncé son absence pour l'après-midi, donc ces trois Constituants ne sont pas présents cet après-midi. Je passe la parole au rapporteur de la Commission 4, M. Frédéric Sudan.

**Frédéric Sudan (PRD, GR).** Espérant que tout le monde a lu le rapport intermédiaire de la Commission 4, je me bornerai à présenter les innovations que nous proposons par rapport à la Constitution en vigueur. Je citerai par la suite et pour la forme les droits que nous ne souhaitons pas modifier et ceux que nous ne voulons pas introduire. Mais avant, j'aimerais rappeler que la Commission 4 est chargée d'examiner les questions relatives à l'exercice des droits politiques, à la révision de la Constitution et aux dispositions transitoires. Nous n'avons traité jusqu'au 20 août 2001 que la question des droits politiques tant au niveau cantonal que communal. Une réflexion préliminaire s'impose car il faut garder en mémoire le fait que lorsque nous choisissons le catalogue des droits politiques, nous définissons le rôle que nous entendons donner aux élus. En effet, si les décisions du Grand Conseil peuvent constamment et trop facilement être remises en question, les députés risquent de ne plus être motivés par leur tâche et le processus politique risque d'être complètement paralysé. Le maintien d'un bon équilibre entre les compétences accordées au Grand Conseil et la faculté pour le peuple de s'exprimer sur certaines questions est donc primordial. J'en viens maintenant aux innovations que la commission propose. Tout d'abord au niveau cantonal, trois innovations. La principale nouveauté que nous proposons est l'introduction de la motion populaire. C'est un droit qui permettrait à 300 citoyens d'adresser une demande au Grand Conseil qui, lui, devrait la traiter comme s'il s'agissait d'une motion émanant d'un député. Les arguments qui ont poussé la Commission 4 à vous proposer ce droit populaire sont les suivants. Premièrement, en raison du nombre élevé de signatures nécessaires pour déposer une initiative ou un référendum, la motion populaire pourrait être considérée comme une bonne alternative favorable aux citoyens. Deuxièmement, si le nombre de députés diminue, ceux-ci risquent d'être moins proches des citoyens et de moins représenter les minorités. Troisièmement, cet instrument pourrait permettre à la vie associative, qui n'est pas toujours représentée au Parlement, d'exprimer directement des idées. Deuxième nouveauté: nous vous proposons d'accorder au droit de pétition, qui, je le rappelle, est un droit permettant à un citoyen d'adresser une remarque, une idée ou une demande à une autorité, donc nous proposons d'accorder à ce droit de pétition une reconnaissance supérieure à la garantie fédérale. C'est-à-dire que nous pensons que les pétitionnaires peuvent exiger une réponse de l'autorité à laquelle ils adressent leur requête. Nous n'avons par contre pas jugé utile de mentionner un délai pour la réponse. Dernière nouveauté au niveau cantonal: l'introduction au niveau constitutionnel du droit de cité. La commission souhaite en outre que la Constitution contienne une disposition incitative qui montre la volonté du canton de favoriser les naturalisations. Au niveau communal, la Commission souhaite souligner le rôle important que jouent les communes. La Constitution actuelle ne mentionnant que très peu les communes, les membres veulent dresser un catalogue exhaustif des droits communaux, mais il est impératif de distinguer, pour les droits populaires, les communes disposant d'un conseil général et celles avec une assemblée communale. En

effet, introduire des droits populaires dans les communes fonctionnant avec une assemblée communale reviendrait à introduire un double contrôle populaire, ce qui n'est pas dans l'esprit de la loi ni des droits politiques en général. Les propositions ne concerneront donc que les communes avec conseil général. Les innovations au niveau communal sont donc au nombre de deux. La commission propose d'introduire l'initiative et le référendum communal. Les modalités de ces droits seront définies dans la loi sur les communes. Deuxièmement, la commission propose d'introduire le droit de pétition également au niveau communal, et ce avec les mêmes modalités que pour le canton, avec l'obligation à l'autorité abordée de donner une réponse. Maintenant les droits pour lesquels nous jugeons que la situation actuelle est adéquate. Tout d'abord, au niveau cantonal, l'initiative constitutionnelle et législative avec 6000 signatures et 90 jours, nous pensons qu'elle correspond aux besoins actuels. Toutefois, un contre-projet peut être opposé à une initiative. La votation se déroulerait alors selon la procédure du double oui. Concernant le référendum législatif, nous pensons finalement que 6000 signatures récoltées dans un délai de 90 jours satisfont les citoyens. Troisièmement, le référendum financier obligatoire et facultatif. Nous pensons également qu'il convient, de même que la clause d'urgence. La commission a par contre rejeté différents droits. Tout d'abord au niveau cantonal, le référendum constructif, droit qui offre le moyen pour un comité référendaire opposé à une loi adoptée par le Grand Conseil de proposer des modifications sur une disposition particulière, le reste de la loi n'étant pas contesté. Deuxièmement, la Commission a également refusé d'entrer en matière sur l'initiative individuelle, qui je le rappelle est un droit qui permet à un citoyen d'adresser au Grand Conseil une initiative qui, si elle est soutenue par une partie des députés est soumise au vote populaire comme n'importe quelle initiative populaire ayant abouti. Au niveau communal nous avons également refusé d'introduire la motion populaire et ce pour la raison principale que la motion n'est pas connue dans les règlements des conseils généraux, et d'autre part, le nombre de voix serait très difficile à fixer. Nous avons également refusé l'introduction de la clause d'urgence où nous ne voyons pas de justificatif au niveau communal. Pour terminer, nous allons parler de la suite des travaux, et la commission doit encore traiter un chapitre important, à savoir la définition des électeurs. Elle devra choisir à qui, Suisses, étrangers, Suisses de l'étranger, elle attribue les droits politiques inscrits dans la Constitution. Elle devra également proposer depuis quand ces personnes pourront voter. Entendez par là l'âge de la majorité civique ou nombre d'années en Suisse pour les étrangers, et à quel niveau elles pourront voter, cantonal et/ou communal vote et/ou éligibilité. Donc encore du pain sur la planche, mais nous arriverons sans problèmes dans les délais à traiter le sujet. Merci.

**La Présidente.** Je passe la parole à M. Laurent Schneuwly pour le rapport sur la Commission 7.

**Laurent Schneuwly (PDC, SC).** A la lecture du rapport intermédiaire de la Commission 7, vous aurez pu constater que jusqu'à ce jour, nous n'avons pas abordé

les questions des districts et de la création de nouvelles entités régionales. Si ce manque a peut-être déçu, voire surpris certaines et certains d'entre vous, il me sied d'emblée de préciser qu'un tel choix découle d'une volonté délibérée des membres de la commission. En effet, lors de séance tenue le 9 mars 2001, la Commission 7 a décidé de commencer ses travaux par les communes, d'aborder ensuite les districts et de terminer par la création de nouvelles entités régionales. Il est à cet égard apparu opportun aux membres de la commission de jeter, comme on le fait pour tout édifice, initialement les bases avant d'échafauder les structures supérieures. Cela étant précisé, je puis maintenant m'arrêter sur le contenu proprement dit du rapport intermédiaire élaboré par la Commission 7. Il va cependant évidemment de soi que dès lors que le temps qui m'est imparti est limité et que vous êtes en possession du rapport écrit, je n'aborderai que certaines thèses. Comme vous avez pu le constater, le rapport de la Commission 7, contrairement à ceux établis par les autres commissions, a sur certaines thèses arrêtées évoqué les propositions d'une minorité. Aussi, au moment d'aborder les divers chapitres étudiés, j'évoquerai outre l'argumentaire et les thèses de la majorité, brièvement l'argumentaire et la position de la minorité. Premier chapitre, l'autonomie communale, les compétences et les finances des communes. Reprenant notamment la définition développée à l'article 3 paragraphe 1<sup>er</sup> de la Charte européenne de l'autonomie locale que je m'abstiendrai de répéter puisqu'elle est rapportée en page 3 du rapport, la commission a estimé fondamental non seulement de garantir l'autonomie communale mais aussi d'introduire une thèse novatrice. Le but de cette thèse est de permettre aux communes de savoir que dans les domaines mentionnés, et ceci est important, d'une façon non exhaustive elles disposent de leur autonomie et qu'elles ont donc qualité pour agir devant les autorités judiciaires compétentes. Il est toutefois certain que le fait qu'une commune puisse arguer de son autonomie dans un domaine particulier ne signifie pas que sa prétention soit fondée. Cela signifie uniquement qu'elle a qualité pour invoquer son autonomie, que son action est recevable et qu'il appartiendra aux autorités judiciaires de juger si dite autonomie a été ou non respectée. Aussi avons-nous notamment développé la thèse 1.3 en page 4 dont je me permettrai de rappeler ici le contenu. Il est mentionné que les communes disposent d'autonomie en particulier dans les domaines suivants: gestion du patrimoine communal, gestion de l'administration communale, fixation et prélèvement des taxes et des impôts communaux et pouvoir d'en disposer, aménagement local du territoire, gestion du domaine public communal, ordre public, relations intercommunales. Il est aussi précisé dans cette thèse que dans les domaines où les communes ont délégué leurs compétences à une association de communes, l'autonomie peut alors être invoquée par celle-ci. La divergence fondamentale opposant la majorité à la minorité porte sur la fixation des impôts communaux. En effet, pour la majorité, il est important que cette fixation demeure dans les domaines d'autonomie communale bien que la loi en fixera toujours les modalités, alors que la minorité est favorable à ôter un tel domaine de l'autonomie pour

fixer un impôt communal unique sur l'ensemble du canton. 2. Le statut des communes. La commission, bien qu'elle se soit bornée à la définition classique, savoir que les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique, a jugé opportun d'y ajouter des objectifs à poursuivre pour les communes. A cet égard, la thèse 2.3 en page 5 a été arrêtée en le contenu suivant, je cite: «Un article constitutionnel devra préciser que les communes doivent avoir pour objectif le bien-être de leurs habitants, le cadre de vie durable et le rapport de proximité avec les citoyens.» 3. Les organes des communes. D'une façon générale, la commission n'a pas apporté d'importantes modifications par rapport à la législation actuelle. Elle constate en effet que les dernières modifications de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes donnent entière satisfaction. La souplesse qui a été apportée quant au nombre des conseillères et conseillers communaux et conseillères et conseillers généraux est à même de répondre aux besoins des différentes communes, en particulier selon leur taille. Aussi, la thèse 3.1 en page 6 a été arrêtée en les termes suivants: «le législatif communal, assemblée communale ou Conseil général demeurent libres de décider du nombre de conseillères communales ou de conseillers communaux entre 5 et 9». La commission est également d'avis que le mode d'élection de la syndique ou du syndic par ses pairs est le seul garant du respect du principe de la collégialité, indispensable pour la commission à la bonne marche des affaires communales. C'est ainsi que la thèse 3.6 (page 7) a été arrêtée en précisant bien cet objet. Après s'y être penchée, la commission juge opportun de préserver le système actuel prévoyant l'élection des membres du conseil communal au scrutin de listes selon le système majoritaire, à moins que l'application du système de la représentation proportionnelle ne soit demandée. Elle juge qu'un tel maintien est d'autant plus adéquat dès lors que l'élection tacite a été supprimée. Partant, l'introduction du système proportionnel obligatoire a-t-elle été refusée. 4. La collaboration intercommunale. Au terme de ses réflexions, la commission est acquise à l'importance de la collaboration intercommunale comme garante du respect de certaines tâches communes. Il lui est néanmoins apparu indispensable d'apporter des améliorations au régime actuellement connu par la loi sur les communes afin de combler un certain déficit démocratique. Aussi la commission a-t-elle par ses thèses 4.2 en page 7 et 4.3 en pages 7 et 8 apporté des nouveautés essentielles sur le mode de désignation des délégués ainsi que sur la création de droits populaires. La thèse 4.2 a dès lors le contenu suivant: «Les délégués sont désignés par le conseil communal et l'assemblée communale, respectivement le conseil général. Pour le cas où la commune n'a droit qu'à un seul délégué, ce dernier est désigné par l'exécutif uniquement.» La thèse 4.3 prévoit, elle, que les droits populaires suivants sont introduits: le droit d'initiative, le référendum obligatoire, le référendum facultatif, le droit de la population d'être consultée, le droit de la population d'être informée. A cet égard au sujet de cette dernière thèse, il convient tout particulièrement d'évoquer le droit de la population à être consultée et à être informée. Il est apparu fondamental à la com-

mission que l'information et la consultation de la population soient clairement transcrites. Au titre de la collaboration intercommunale, tant la majorité que la minorité de la Commission ont jugé nécessaire que les associations à buts multiples non connexes puissent être érigées. Un tel type d'associations, évoqué dans la thèse 4.4., permettrait de l'avis de la commission de mieux répondre aux attentes des citoyennes et des citoyens en mettant en place des structures plus efficaces. La seule question divergente entre la majorité et la minorité de la commission est que pour la première, de telles associations à buts multiples doivent être une des possibilités d'associations de communes alors que pour la seconde, les relations entre communes doivent avoir lieu uniquement à l'intérieur d'associations communes à buts multiples non connexes. 5. Les fusions. Le thème des fusions a occupé la commission lors de plusieurs de ses séances. En effet, il est pour elle opportun d'inciter et de faciliter les fusions de communes afin de permettre des regroupements nécessaires à une meilleure efficacité. Il est pour les membres de la commission indispensable que, compte tenu des tâches à elles dévolues, les communes puissent exercer leurs prérogatives d'une façon efficace et rationnelle. A cet égard, la commission est d'avis que l'Etat devra élaborer un catalogue de mesures incitatives. Les critères pour établir un tel catalogue peuvent être la capacité des communes à assumer leurs tâches, leur capacité financière, les particularités locales tant géographiques que culturelles, les relations préexistantes entre communes et les exigences d'une gestion efficace au service des citoyennes et citoyens. Désireuse de renforcer l'élément démocratique de la fusion, la commission d'une part a jugé indispensable qu'aucune fusion ne puisse intervenir sans le consentement des corps électoraux des communes concernées, et d'autre part estimé opportun d'envisager outre les fusions volontaires et les fusions proposées par l'Etat, des fusions basées sur une initiative du corps électoral. Aussi la commission a-t-elle arrêté les thèses 5.2, 5.3 et 5.6, en page 10 de son rapport, dont les contenus sont les suivants. La thèse 5.2: «Les électeurs et les électrices peuvent par voie d'initiative proposer la fusion». Thèse 5.3: «L'Etat peut également proposer aux communes la fusion dans la mesure où le besoin l'exige et aux conditions prévues par la loi». Thèse 5.6: «Le corps électoral se prononce en dernier ressort sur les fusions de communes». Sur ce dernier thème, une opinion minoritaire s'est dégagée au cours des travaux de la commission. En effet, contrairement à la majorité qui est opposée à l'instauration de fusions de communes imposées dès lors qu'un tel mode prêterait non seulement l'autonomie communale, mais également les intérêts du corps électoral qui aurait renoncé à se prévaloir de son droit d'initiative, la minorité a estimé que dans des cas extrêmes, la fusion pourrait être imposée par le Conseil d'Etat après que les communes intéressées ont été entendues. Au terme de mon propos, il m'appartient, comme il a été évoqué dans les conclusions du rapport intermédiaire déposé le 28 août dernier, de préciser que ce rapport n'est qu'un reflet de l'état initial des discussions menées au sein de la commission et que partant, suivant les remarques qui pourraient être faites aujourd'hui, il se peut que certaines de

ces thèses arrêtées soient modifiées voire complétées lors de l'élaboration du rapport final. Je vous remercie de votre attention.

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, nous passons maintenant aux paroles et remarques des groupes et je donne la parole maintenant à Michelle Chassot pour le groupe socialiste.

**Michelle Chassot (PS, BR).** Avec le chapitre des droits politiques, nous touchons au cœur du fonctionnement de la démocratie, à l'essence même des droits fondamentaux. Les droits politiques déterminent par exemple les compétences électorales – qui élit et qui vote, qui peut être élu et à quelle fonction politique? Mais ils touchent aussi directement au contrôle populaire sur les travaux des autorités, par exemple à travers le référendum populaire ou permettre encore à l'entrée directe de la volonté populaire dans la politique, par exemple au travers de l'initiative populaire ou de la motion populaire. Les droits populaires sont donc à la base de la légitimité des autorités, et il faut bien reconnaître que plus la base électorale est large et permet à toutes les couches de la population d'exprimer leur préférence, plus la légitimité des autorités est grande. Lorsque les femmes n'avaient pas le droit de voter ou lorsque seuls les plus riches avaient le droit de vote, les autorités disposaient donc d'une légitimité bien plus faible qu'actuellement. Il y a cependant encore du travail à faire dans ce domaine. Autant dire que c'est un chapitre extrêmement important des travaux de la révision de la Constitution et que ces outils démocratiques doivent être réfléchis et calibrés pour remplir au mieux leur rôle. Il est indispensable de réaffirmer haut et fort l'urgent besoin de redonner goût à la vie publique et de réanimer la fibre citoyenne qui dort en chacun de nous. Pour ce faire, les constituants disposent d'exemples existants ou d'une palette de libertés fondamentales dont l'origine peut être trouvée dans la Charte de la Déclaration des droits de l'homme, dans son article 21: «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays soit directement soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.» Outre le droit de vote ou d'éligibilité, les libertés politiques comportent le droit de référendum, d'initiative et le droit de pétition. Au cours des années, ces libertés ont évolué avec leur temps au gré de jurisprudences. La substance de ces droits demeure entière et identique aujourd'hui encore. Il s'agit d'un droit naturel. Nous avons proposé la motion populaire telle que la connaissent les cantons de Soleure et de Neuchâtel et nous en saluons l'introduction. Ainsi nous posons déjà un acte qui responsabilise chaque citoyenne et chaque citoyen en lui donnant l'occasion d'être constructif et positif par des prises de position affirmées et claires. Par contre, nous regrettons beaucoup que le référendum constructif ait été refusé en deuxième lecture car le référendum actuel permet seulement d'accepter ou de refuser une loi. Cela mène souvent à des solutions peu nuancées, parce qu'avec un référendum traditionnel il n'est possible de faire une critique sur un point particulier qu'en refusant l'ensemble de la loi. Combien de fois déjà la frustration ne fut-elle grande de devoir, faute d'outil adéquat,

accepter une loi à laquelle en partie l'on ne peut souscrire? Par combien de fois déjà la décision de ne pas lancer un référendum malgré la divergence établie a dû être prise? Que résulte-t-il d'un référendum actuellement? le rejet d'une loi dans sa totalité ou son acceptation sans condition. Le citoyen s'y retrouve-t-il lorsqu'il est appelé à accepter ou rejeter une loi dont la portée ne le satisfait qu'en partie ou qu'il rejette à cause de quelques clauses particulières? L'outil qu'est le référendum constructif doit permettre l'expression modérée constructive d'un comité référendaire et doit donner également la chance d'adapter le résultat de longs travaux du législatif sans toutefois remettre en question le fond et en reconnaissant le mérite de la loi proposée. La structure adoptée ne doit pas être celle de l'initiative avec contre-projet. En effet, il faut distinguer très clairement le référendum populaire classique, qui présente l'opportunité de rejeter la loi, et le référendum constructif tel que nous le concevons, qui lui accepte le fond de la loi, ne le remet pas en question mais souhaite lui apporter une modification. La question dès lors posée aux citoyens n'est pas un choix affirmatif ou négatif mais un choix de deux variantes dites officielle et référendaire. Ce droit permet à un groupe de citoyens ou de citoyennes de proposer une adaptation de la loi dans un délai de 90 jours et soutenue par 4500 signatures. Si cette démarche aboutit aux conditions fixées, le peuple sera appelé à choisir entre la variante officielle et référendaire. Le peuple ne se prononce pas sur l'acceptation ou non de la loi. Seul le choix de la variante est demandé. Le référendum constructif respecte le fond de la loi adopté par le législatif, loi à laquelle il propose des modifications. Le référendum constructif peut être introduit facilement et ne complique pas les choses. Nous connaissons déjà une procédure semblable avec l'initiative populaire à laquelle le Parlement peut opposer un contre-projet. C'est dans ce sens-là que le référendum correspond à l'attente d'ouverture et à la création d'un outil adapté qui ne bloque pas le débat politique mais engage la responsabilité citoyenne de chacun dans une analyse de perspective proche mais à une portée différente. Ce nouveau droit public doit être créé. Merci.

**La Présidente.** Merci M<sup>me</sup> Chassot. M<sup>me</sup> Gendre, vous avez la parole.

**Yvonne Gendre (PS, GR).** Pour le groupe socialiste, la réforme des communes est nécessaire, c'est pourquoi il soutiendra toutes les mesures qui y contribuent, notamment celles proposées par la Commission 7 si elles ont pour but l'efficacité des communes et le progrès démocratique. Il s'agit là des deux objectifs de cette réforme. S'agissant du premier objectif, l'efficacité des communes, elle ne peut être réalisée qu'au moyen du renforcement de l'autonomie communale. Une vie tranquille, s'asseoir sur le banc du village en face de l'église, sous l'orme centenaire: est-il nécessaire de rappeler que la commune ne correspond plus à cette image idyllique du village?! La vie moderne impose aux communes de prendre en charge des tâches toujours plus nombreuses et plus complexes, assistance aux personnes sans ressources, structures d'accueil de la petite enfance, écoles, hôpital, et pour y faire face,

les communes doivent souvent se regrouper. Ce système est très important sur des thèmes majeurs, les communes perdent aujourd'hui leur autonomie en faveur des associations. On assiste donc à une véritable évaporation de la puissance publique communale au profit des associations, qui plus est à géométrie variable. En effet, une commune est souvent membre de plusieurs associations ne regroupant pas les mêmes communes, avec pour corollaire un embrouillamini général et un déficit important du contrôle démocratique. Pour nous, le problème est politique. Soit on maintient à peu près le nombre de communes actuelles avec la quasi-certitude de les voir reléguées à de simples unités administratives, soit on passe à des communes plus grandes, beaucoup moins nombreuses et surtout plus efficaces, pas plus de 90 communes selon un rapport récent du professeur Dafflon. Bien sûr, pour réaliser cette ambition, c'est-à-dire renforcer cette autonomie communale, il faut des moyens, sinon on en reste aux simples déclarations d'intention. Pour nous, ces moyens sont les suivants. Premièrement les fusions de communes. Certes, elles doivent être encouragées, proposées, mais si nécessaire, elles devront être imposées. Deuxièmement, la collaboration intercommunale doit être subordonnée à des exigences de lisibilité du territoire et de démocratie. A notre sens, une commune ne devrait pouvoir adhérer qu'à une seule fédération de communes ou à une agglomération. Toute autre forme de collaboration devant être prohibée. Ainsi les décisions prises à un niveau plus large mais unique conduiront à un renforcement de l'autonomie communale. Deux objectifs. Le deuxième objectif de la réforme des communes doit être le progrès démocratique. Aujourd'hui bien plus qu'hier, la commune devient un repère essentiel car elle seule garantit le rapport étroit des citoyens à leurs élus. Il ne faut donc pas se contenter d'apparence de démocratie, et pour lutter contre ces apparences de démocratie, nous nous proposons deux mesures. Première mesure, le conseil général doit être la règle. L'examen des dossiers toujours plus complexes, le débat contradictoire, la représentation équitable de tous les intérêts, l'indépendance entre le législatif et l'exécutif exigent une organisation que l'assemblée communale n'offre plus. Du reste, l'expérience démontre que son rôle devient de plus en plus celui d'une simple chambre d'enregistrement. Nous proposons par conséquent d'inverser la règle figurant dans l'actuelle loi sur les communes: en principe le conseil général pour les grandes communes, c'est-à-dire de plus de 1500 habitants, ce qui sera le cas de la majorité des communes si la réforme aboutit. Par exception, les assemblées communales pour les autres communes. Deuxième mesure, le sentiment d'être en démocratie est lié au respect de l'équité. Or aujourd'hui les grandes disparités fiscales entre nos communes fribourgeoises conduisent à une criante inégalité de traitement. Chacun et chacune d'entre nous souhaiterait comme à Greng ne payer que 30 centimes d'impôt communal par franc payé à l'Etat; quant aux citoyens du Châtelard qui paient Fr. 1.25, peut-on sérieusement prétendre qu'ils reçoivent de meilleures prestations communales que ceux de Greng? Poser la question c'est y répondre. Le taux unique s'impose, bien sûr moyennant une péréquation financière. En

conclusion, pour le groupe socialiste, la réforme des communes doit se construire autour de trois axes: une autonomie communale renforcée, le Conseil général et un taux communal unifié. Merci pour votre attention.

**La Présidente.** Merci M<sup>me</sup> Gendre. Nous passons à M<sup>me</sup> Sophie Bugnon, pour le groupe citoyen.

**Sophie Bugnon** (*Cit., GR*). Le groupe citoyen tout comme la majorité de la commission est d'avis que la motion populaire mérite d'être inscrite dans la nouvelle Constitution fribourgeoise au chapitre des droits politiques. En effet, c'est un droit qui de par sa souplesse et son accessibilité répond à un besoin dans le contexte politique actuel. La motion populaire permet d'intervenir dans le processus démocratique décisionnel sans mettre en marche la lourdeur administrative d'une initiative populaire. Le nombre de signatures doit être fixé à 300 au maximum afin de garantir son accessibilité et de la différencier sensiblement de l'initiative populaire. Le groupe citoyen tient à souligner que l'interlocuteur des motionnaires reste le Parlement cantonal, qui doit en effet traiter la motion populaire comme s'il s'agissait d'une motion émanant d'un de ses députés. Le Parlement décidera en dernier lieu du sort qu'il souhaite réserver à une motion populaire, ce qui n'affaiblit en aucun cas le rôle des parlementaires, bien au contraire. C'est pourquoi le groupe citoyen soutient la motion populaire comme instrument de proximité facilitant la participation du citoyen et renforçant son intérêt pour la chose publique. Malgré le préavis négatif de la Commission 4, le groupe citoyen souhaite également soutenir l'inscription du référendum constructif comme nouveau droit populaire dans la Constitution fribourgeoise. Comme son nom l'indique, ce nouveau droit politique propose une critique constructive d'une loi adoptée par le Grand Conseil. Le référendum constructif offre le moyen de proposer des modifications précises et ciblées sur une disposition particulière. Il permet d'éviter qu'une loi soit rejetée entièrement alors qu'une seule de ses dispositions pose en réalité problème et de recentrer efficacement les enjeux du débat. Le référendum constructif a également pour but de stimuler les critiques du citoyen qui est appelé à trouver des solutions avec le législateur et non à opposer froidement son veto à une loi adoptée par le Grand Conseil. Le référendum constructif permettra donc de rendre ainsi plus attractif l'exercice des droits politiques dans notre canton en donnant l'occasion à un comité référendaire d'intervenir directement dans le processus législatif. Merci de votre attention.

**La Présidente.** Je passe la parole à M. Olivier Suter.

**Olivier Suter** (*Cit., SC*). Le groupe citoyen a pris connaissance des travaux de la Commission 7 et salue tout d'abord son intention d'inscrire le bien-être des citoyens, les rapports de proximité avec la population et le développement durable au nombre des objectifs que doivent atteindre les communes. Pour le reste, nous voudrions surtout vous faire part de l'avis de notre groupe sur deux des thèmes traités par la commission: les collaborations intercommunales et le taux

d'impôt communal. Les communes, ces dernières années, ont été amenées de plus en plus fréquemment à collaborer entre elles: tâches toujours plus importantes et complexes auxquelles elles ont dû faire face et qui les ont poussées à se rapprocher les unes des autres. Dictées plus souvent par des impératifs matériels que par des considérations d'ordre humain ou social, ces collaborations se sont nouées au coup par coup en fonction des besoins, accords avec une commune pour les transports, avec une ou deux autres pour l'encadrement de la petite enfance ou les hôpitaux. Aujourd'hui, le renouvellement de la Constitution nous donne une occasion idéale de définir les principes qui régiront les futures collaborations entre communes. Nous avons à cœur que ces collaborations soient guidées par des soucis de démocratie, de transparence et d'efficacité. La première forme de collaboration que nous recommandons est bien sûr la fusion de communes. En cas de collaborations intercommunales, nous proposons que la nouvelle Constitution invite chaque commune à adhérer dans tous les domaines de collaboration qu'à une seule association de communes. Il en va pour les citoyens de la compréhension et du contrôle des rapports sociaux, administratifs et matériels qui les lient avec la population des communes partenaires. Nous demandons que la désignation des délégués d'une commune au sein d'une association inter-communale soit confiée au peuple. Au sujet du taux d'impôts, le second volet de notre intervention le concerne. Les taux d'impôts communaux pratiqués dans le canton aujourd'hui varient du simple au quadruple. Yvonne Gendre l'a dit: de Fr. 0.30 à Fr. 1.25. Les faits prouvent qu'un taux d'imposition élevé ne garantit pas plus de prestations à la population. Peut-on parler de démocratie quand des disparités aussi grandes sont admises? Nous proposons qu'un taux d'imposition unique soit appliqué dans tout le canton. Ce taux d'imposition unique doit être assorti d'une péréquation calculée dans des critères à définir. Une réflexion doit également être menée parallèlement au niveau des prélèvements des taxes communales qui varient fortement d'une commune à l'autre. Conscient que l'introduction d'un taux unique peut constituer un obstacle à l'adoption de la nouvelle Constitution par le peuple, le groupe citoyen demande qu'un mandat soit confié à des spécialistes afin d'étudier et de déterminer les conditions dans lesquelles cette innovation pourra voir le jour. Merci.

**La Présidente.** Merci M. Suter. Nous passons à M. Michel Zadory.

**Michel Zadory (UDC, BR).** Ceci est le rapport de l'UDC, branche romande, qui ne suit pas aveuglément les préceptes de l'UDC des bords de la Limmat. Le groupe UDC n'a qu'une observation concernant la motion populaire à la page 4. Notre système démocratique est basé sur la représentation du citoyen par les députés. Tout citoyen peut actuellement demander à un député de son district de déposer une motion. Le citoyen mandate donc le député de le représenter. Introduire donc la motion populaire est une façon, à notre avis, de mettre en doute l'activité du député. En effet, le motionnaire utiliserait cette forme d'expression s'il a le sentiment que le député ne joue pas assez son rôle

d'avocat. L'UDC est donc d'avis qu'il ne faut pas introduire la motion populaire. Pour le reste, l'UDC n'a pas de remarque à formuler à ce rapport.

Concernant le rapport de la Commission 7 sur les structures territoriales, l'UDC est, comme beaucoup d'entre vous, restée sur sa faim. En consultant ce rapport, nous attendions en effet plus d'information concernant les nouveaux découpages de districts, ceci pour faciliter le travail de nos commissions. Concernant la fusion des communes au-delà du territoire cantonal, notre groupe ne conteste pas la notion de ces fusions à cheval sur deux cantons, mais nous nous posons la question de savoir si ce sujet n'est pas en premier lieu du ressort de la Constitution fédérale. J'aurais une question à ce sujet à poser au président de la Commission 7. C'est celle de savoir s'il s'est renseigné chez les Vaudois et chez les Bernois s'ils ont prévu dans leur Constitution cette possibilité de faire des fusions à cheval sur deux cantons.

**La Présidente.** La parole est à M<sup>me</sup> Regula Brühlhart.

**Regula Brühlhart (PCS, SE).** Die CPS-Fraktion hat Kenntnis genommen vom Zwischenbericht der Kommission 4 und findet, dass diese grundsätzlich gute Arbeit geleistet hat. Wir sind mit der Kommission 4 einer Meinung über die Einführung der Volksmotion. Wir finden auch die vorgegebene Unterschriftenzahl von 300 als richtig. Die CSP vertritt die Ansicht, dass der Grundsatz einer erleichterten Einbürgerung zu verankern ist. Zu prüfen ist, ob nicht zukünftig der Staatsrat statt der Grosse Rat über die Einbürgerung zu befinden haben sollte. Beim Finanz- und Gesetzesreferendum befürwortet die CSP die Senkung der erforderlichen Anzahl Unterschriften vom 6000 auf 4500. Bei der Dringlichkeitsklausel zur Einführung von Gesetzen oder Beschlüssen ist unseres Erachtens die Geltungsdauer von Fall zu Fall zeitlich zu beschränken. Im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit ist unsere Fraktion der Meinung, dass das konstruktive Referendum eingeführt werden sollte. Schliesslich sind wir der Ansicht der Kommissionsminderheit, dass die Volksmotion auf kommunaler Ebene (Gemeinden mit Generalrat) eingeführt werden sollte. Herzlichen Dank.

**La Présidente.** La parole est à M. Sturny.

**Robert Sturny (PCS, SE).** Die Fraktion der CSP hat mit Interesse Kenntniss genommen vom Zwischenbericht der Kommission 7. Sie fand dieser Bericht enthalte nichts Spektakuläres. Die Fraktion zeigte sich überrascht, dass die Kommission nicht mit den Bezirken und Regionen seine Arbeit begonnen hat, sondern mit den Gemeinden. Nach eingehender Diskussion erklärte sich unsere Gruppe einverstanden mit den erarbeiteten und von der Mehrheit der Kommission getragenen Thesen. Im Einzelnen möchte unsere Gruppe wie folgt Stellung nehmen: Es wird begrüsst, dass man die Gemeinden erhalten will und ihnen recht viel Autonomie und Freiheiten geben will. Ich verweise hier auf Punkt 3 der Thesen auf Seite 6 und 7. Ebenfalls ist die CSP einverstanden mit den Thesen wie wir sie in Kapitel 5 unter Punkt 1.2 auf Seite 10 finden. Darin wird die Frage der Gemeindenzusammenlegungen be-

handelt und die Meinung der Kommission festgelegt. Punkt 5.5 dieser These zeigt nun doch eine mögliche grundlegende Neuerung auf, die wohl im weiteren Verlauf der Beratungen noch einigen Zündstoff enthalten dürfte. Es handelt sich um Gemeindenzusammenlegungen über die Kantonsgrenzen hinaus. Unsere Fraktion wünscht der Kommission 7 für ihre weitere Arbeit viel Mut zu innovativen Vorschlägen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

**La Présidente.** M. Jean-Bernard Repond a maintenant la parole.

**Jean-Bernard Repond** (*Ouv. GR*). Chargée d'examiner les questions relatives à l'exercice des droits politiques, la Commission 4 a entamé ses travaux alors que simultanément le Grand Conseil passait au peigne fin la nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques. Même si on nous a martelé que les travaux de la Constituante sont totalement distincts de ceux du Grand Conseil, il est un fait qu'un certain malaise s'est fait jour. Ceci étant dit, la Commission 4 a passé en revue tous les droits politiques accordés actuellement sur les plans cantonal et communal. De son analyse, il ressort que ceux-ci, pour autant que vous partagiez ses conclusions, ne devraient pas subir de grandes modifications. Comme vous avez pu le constater, la majorité de la commission ne veut pas d'une modification du nombre de signatures pour le dépôt d'une initiative ou d'un référendum. Certes, la tentation pourrait être de deux ordres. Si on tenait compte naturellement de l'évolution démographique, de l'introduction du droit de vote accordé aux femmes et de la diminution de l'âge de la majorité, on pourrait être tenté d'augmenter le nombre de signatures requis. En revanche, en référence à un désintérêt latent pour la chose politique, on pourrait souhaiter un assouplissement de ces règles. Notre groupe, dans son souci de favoriser par tous les moyens l'accès au débat politique, aurait été réceptif à l'idée d'une diminution du nombre de signatures. Cependant, nous nous rallions avec conviction à l'idée d'introduire un nouveau droit sous la forme de la motion populaire qui aurait précisément pour objectif de rendre le législatif cantonal perméable à des propositions émanant d'un nombre limité de citoyens. Certains voient dans ce nouveau droit une dérive dans les compétences accordées aux élus du peuple. Notre groupe, comme la majorité de la commission, au contraire, est convaincu que la motion populaire appuyée par 300 signatures constitue réellement un plus pour le renforcement du débat démocratique. Contrairement à ce que craignent certains, l'introduction de ce nouveau droit ne représenterait pas une marque de méfiance envers les députés. Ceci conserverait en effet toute latitude dans le traitement desdites motions. Ce nouvel outil permettrait principalement à des groupes de citoyens non relayés au Grand Conseil ou ne souhaitant pas l'être, de tout de même initier le débat. Je pense notamment aux multiples associations qui militent pour de nobles causes, les associations de parents par exemple, qui rassemblent des membres de différentes tendances politiques et qui ne veulent pas que soient récupérées de manière partisane leurs propositions. Ceux-ci se verraient ainsi en mesure de dynami-

ser le débat sur des thèmes particuliers qui échappent bien souvent aux formations politiques traditionnelles. L'introduction de la motion populaire aurait selon notre groupe pour conséquence le maintien du nombre actuel de signatures requis pour le dépôt d'initiatives et de référendums. La question reste ouverte quant à la nécessité d'introduire ce même droit sur le plan communal là où il existe des conseils généraux. Notre groupe n'y est pas hostile mais se pose encore des questions concernant la fixation du nombre de signatures. A propos du référendum constructif enfin, notre groupe regrette qu'une majorité de la commission l'ait pour l'instant écarté. On peut comprendre son souci de ne pas permettre que soit défloré un projet de loi qui forme un tout. Malgré cela, notre groupe est convaincu qu'un tel processus aurait plutôt pour rôle d'éviter des rejets de projets particulièrement sensibles. Prenez l'exemple de la loi sur le commerce. Si le référendum constructif avait existé, on aurait sans doute évité une longue et inutile procédure puisque la substance principale ne faisait l'objet d'aucune opposition. Là où le débat s'était cristallisé, c'était sur une interprétation différente des heures d'ouverture des commerces. Le référendum constructif aurait permis d'accélérer l'acceptation de cette loi. C'est avec ces remarques que le groupe Ouverture invite la Commission 4 à s'engager résolument maintenant dans le débat ayant trait aux éventuels droits à accorder aux étrangers. Merci.

**La Présidente.** M<sup>me</sup> Carmen Buchiller, vous avez la parole.

**Carmen Buchiller** (*Ouv., GR*). Le groupe Ouverture prend acte du rapport intermédiaire de la Commission 7 et l'accepte dans sa globalité. Toutefois, il tient à formuler à son sujet les remarques et les réserves suivantes. Concernant l'autonomie communale, nous relevons qu'il est fait état de la délégation de compétence d'une commune vers une association de communes. Nous constatons par contre que le principe de subsidiarité entre canton et communes n'est pas abordé au niveau des tâches à exécuter par les communes. Il nous semble pourtant important de fixer la notion selon laquelle le canton se charge des tâches qui ne peuvent pas être réalisées au niveau des communes. Notre groupe suit la Commission 7 dans l'idée d'énumérer les tâches dévolues aux entités communales, point par ailleurs repris dans les constitutions adoptées par les cantons de Vaud et du Jura. S'il est important que l'Etat soit attentif au sort des collectivités de montagne et autres communautés spécifiques, s'agissant de la nature des communes, le groupe Ouverture souhaite que soit analysé le statut particulier des chefs-lieux et grandes villes, de plus en plus sollicités à assumer seuls des tâches dans des domaines aussi divers que l'animation culturelle et sportive et la promotion économique dévolues aux communes avoisinantes dont les habitants sont largement bénéficiaires. Nous demandons que soit prise en compte une nouvelle forme de structure communale, véritable innovation fribourgeoise qu'ont introduit nos collègues vaudois, je veux parler de l'agglomération. Pour ce qui est de la proposition de minorité au sujet de la péréquation financière,

nous partageons sa préoccupation d'atténuer les différences de capacité contributive des communes et de renforcer la position d'entités efficaces jouissant d'une autonomie réellement liée à leur pouvoir de fournir des prestations et de concrétiser des infrastructures pour le bien commun. Toutefois, concernant ce thème de la péréquation financière, notre groupe est d'avis qu'il faut d'abord laisser se poursuivre le processus de fusion en cours, car l'Etat ne peut subventionner des institutions ou collectivités déficientes. Nous relevons pour terminer que d'autres cantons ont récemment adopté un système de péréquation financière entre communes poursuivant un but analogue. Au sujet du statut des communes, le groupe Ouverture est d'avis que l'introduction d'un nouvel article faisant figurer parmi les objectifs des communes le bien-être des habitants, l'assurance d'un cadre de vie durable et leur rapport de proximité avec les citoyens et les citoyennes doit être mis en évidence dans les notions ressortissant aux principes fondamentaux de notre future charte cantonale. Au sujet des organes des communes, la Commission 7 propose de laisser libre choix aux collectivités communales de se doter ou non d'un conseil général. Or, pour le groupe Ouverture, la notion d'une dimension d'une commune, son nombre d'habitants constituent des éléments déterminants à prendre en compte. Nous ne suivons donc pas dans ce domaine la proposition de la majorité de la Commission 7 l'estimant trop éloignée de la réalité. S'agissant du droit de vote et de l'éligibilité des étrangers, il nous paraît indispensable que soit répercuté au niveau de la composition des autorités communales le résultat de l'analyse des droits politiques qui sera entreprise dans le cadre des travaux de notre assemblée, plus particulièrement dans le cadre des travaux de la Commission 4. Notre groupe salue l'introduction de droits jusque-là dévolus aux instances législatives, à savoir le droit d'initiative ainsi que le référendum facultatif ainsi que le référendum obligatoire. Dans le souci de transparence qui doit nourrir notre nouvelle Constitution fribourgeoise, nous accueillons avec satisfaction l'introduction du droit de la population à être informée et à être consultée. Pourtant, il nous semblait judicieux que la préoccupation exprimée dans cette dernière mesure figure au nombre des principes fondamentaux de notre Charte cantonale. Pour ce qui est des formes des communes, les multiples structures que peuvent adopter les collaborations intercommunales ne devraient pas à notre sens figurer dans la Constitution, et il nous semblerait être plus judicieux de proposer une formule du type «Les communes veillent à choisir la forme offrant le meilleur accomplissement des tâches déléguées» et de renvoyer à la loi pour l'énumération des formes possibles. Au sujet des fusions de communes, notre groupe relève avec intérêt l'introduction de la fusion par initiative des électeurs. Nous sommes d'avis que toute démarche visant à renforcer le processus démocratique et à faire participer la population est bienvenue quand il s'agit d'adopter de nouvelles structures. Actuellement, une dynamique certaine se dégage dans le dossier des regroupements et le bon sens dicte de laisser dans un premier temps se poursuivre ce processus. C'est seulement une fois accomplie cette démarche en cours de rapprochements intercommunaux que se justifiera une

péréquation financière. En concordance avec la majorité de la Commission 7, nous relevons que le peuple s'est exprimé en mai 1974 contre la fusion imposée. Toutefois et uniquement dans les cas spéciaux évoqués dans le rapport de minorité, nous sommes d'avis que l'obligation de fusionner au même titre que les obligations de s'associer et d'adhérer à une association pourraient faire l'objet d'une variante dans le document de Constituante proposée à la population fribourgeoise. Voici, Madame la Présidente, chers et chères collègues Constituants et Constituantes, les remarques que le groupe Ouverture souhaite soumettre à votre jugement et sur lesquelles nous vous proposons d'engager une nouvelle réflexion. Merci pour votre attention.

**La Présidente.** Merci, je passe la parole à Jacqueline Brodard.

**Jacqueline Brodard (PDC, SC).** Les membres du groupe PDC sont satisfaits des thèses proposées par la Commission 4. Ils ont pris position concernant l'octroi des droits populaires en se penchant plus particulièrement sur l'introduction du référendum constructif et de la motion populaire au niveau constitutionnel. Concernant le référendum constructif, des membres du groupe PDC relèvent qu'une loi est généralement mûrement réfléchie. Elle représente un tout avec des dispositions favorables qui contrebalancent d'autres moins favorables. On doit donc laisser au peuple le choix de l'accepter ou de la rejeter simplement. En plus, ne changer qu'une disposition d'une loi pourrait mettre en péril et même rompre l'équilibre entre les droits et les devoirs. La mise en vigueur de ce système serait trop complexe. Il serait difficile de voter une liste de questions subsidiaires. En définitive, ce système trop lourd retarderait les procédures et ne ferait que multiplier les votations. Les citoyennes et les citoyens s'en lasseraient vite et le taux de participation serait trop faible, d'où un désintérêt de la population. En plus, pourquoi vouloir introduire ce droit au niveau cantonal quand il a été refusé au niveau fédéral? Les membres du PDC sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'introduire le référendum constructif au niveau constitutionnel. Par contre, dans un esprit de plus de démocratie, ils soutiennent l'introduction de la motion populaire. Cet instrument a l'avantage de renforcer la cohésion d'une communauté, de rapprocher les gouvernants des gouvernés, de faciliter la communication entre autorités et population. En raison du nombre élevé de signatures pour déposer une initiative populaire, la motion populaire serait une bonne alternative favorable aux citoyens. Elle reste un acte important tout en étant un droit accessible puisque 300 signatures pourraient adresser une demande au Grand Conseil. Par conséquent, ce droit est favorable aux minorités, aux associations qui ne sont pas toujours représentées au Parlement. Cet instrument se justifie d'autant plus dans le cas où le nombre de députés serait abaissé. En plus, ce droit ne diminue en rien le pouvoir du Parlement, puisque les motionnaires qui ne pourront pas défendre leur texte en plénum devront intéresser les députés à se rallier à leur démarche. Pour terminer, la motion populaire donne la possibilité à plus d'un de porter de l'intérêt à la chose publique et

de participer activement à la vie politique. Les membres du PDC sont donc favorables à introduire ce nouveau droit dans notre future Constitution cantonale. Merci de votre attention.

**La Présidente.** M<sup>me</sup> Béatrice Wüthrich a maintenant la parole.

**Béatrice Wüthrich (PDC, LA).** Le groupe PDC a pris connaissance du rapport intermédiaire et tient à relever les points suivants relatifs aux thèmes abordés par la Commission 7 traitant des structures territoriales. Nous estimons fondamental de garantir l'autonomie communale. Nous devons permettre aux communes de savoir que dans le domaine mentionné dans notre future Constitution, elles disposent d'autonomie. Bien entendu, l'énumération faite par la commission n'est pas exhaustive mais pourrait être étendue à d'autres domaines. Il est absolument fondamental de garantir cette autonomie également dans les faits. Nos communes doivent pouvoir entre autres fixer, prélever et pouvoir disposer des taxes et des impôts communaux. Il est vain de croire que l'indépendance d'une commune pourrait être garantie et préservée sans qu'elle puisse assumer cette tâche de manière autonome. Dans le thème traitant du statut des communes, nous relevons et approuvons la nécessité de fixer aux communes des objectifs tendant au bien-être de ses habitantes et habitants, tendant au respect du rapport de proximité avec les citoyennes et citoyens et tendant au cadre de vie durable. Sur les questions liées aux organes des communes, le groupe PDC juge tout comme la Commission 7 idoine de préserver le système actuel prévoyant l'élection des membres du Conseil communal au scrutin de liste selon le système majoritaire à moins que l'application du système de la représentation proportionnelle ne soit demandée. Nous jugeons qu'un tel maintien est d'autant plus adéquat que l'élection tacite a été supprimée. De ce fait, nous nous opposons fermement à l'introduction du système proportionnel obligatoire. De plus, nous adhérons pleinement au mode d'élection de la ou du syndic par ses pairs, qui n'est peut-être pas le seul garant, mais le meilleur garant du respect du principe de la collégialité indispensable à la bonne marche des affaires communales. En ce qui concerne les collaborations intercommunales, nous sommes certainement tous acquis à l'importance et à la nécessité de recourir aux associations de communes. Cependant, nous jugeons indispensable d'apporter des améliorations afin de combler le déficit démocratique existant au sein de ce genre d'associations. Nous constatons avec plaisir qu'un élargissement démocratique voit le jour, notamment dans la désignation des délégués des associations de communes par le conseil communal et l'assemblée communale, respectivement le conseil général, et dans l'introduction de droits populaires, en particulier le droit de la population à être consultée et informée. De plus, la suppression de la connexité des tâches pour les associations de communes à buts multiples nous semble tout à fait judicieuse tout en sachant que les membres d'une association doivent adhérer à tous les buts de cette dernière. Et enfin le groupe PDC veut encourager, favoriser, inciter et faciliter les fusions de communes. Ces regrou-

pements sont nécessaires afin que les communes puissent exercer leurs prérogatives d'une façon efficace et rationnelle au service des citoyens et citoyennes. Nous approuvons la thèse novatrice qui donne aux électrices et électeurs la possibilité de proposer une fusion par voie d'initiative. Une fusion est une autodétermination communale et doit donc être obligatoirement admise par la majorité des citoyens et citoyennes de chaque commune. En aucun cas, l'idée d'une fusion obligatoire imposée par l'Etat ne peut être admise. En résumé, le groupe PDC veut garantir et renforcer l'autonomie communale, préserver le système d'élections actuel des exécutifs communaux, promouvoir l'élargissement démocratique au sein des associations de communes et encourager et faciliter les fusions volontaires des communes. Je vous remercie de votre attention.

**La Présidente.** Dernier intervenant pour les groupes, pour ces deux commissions naturellement, M. Benoît Chardonnens.

**Benoît Chardonnens (PRD, BR).** Je m'exprime en dernier, vous me permettez donc de passer outre les civilités et les remerciements d'usage. Le groupe du Parti radical-démocratique ne souhaite pas remettre en cause les fondements de notre système de démocratie semi-directe. De ce fait, il est favorable à un Parlement élu bénéficiant d'un pouvoir important et à qui nous donnons toute notre confiance. Les droits populaires, instruments qui permettent au peuple de prendre part activement au processus politique, ne doivent par conséquent être utilisés qu'avec parcimonie. Les rendre trop accessibles signifie accepter la remise en cause permanente des décisions du Grand Conseil. Les rendre inaccessibles signifie le dictat des pouvoirs élus et de l'Administration. Le système actuel fonctionne bien. Le dernier référendum sur la loi scolaire a prouvé que même un petit groupe d'intérêt peut récolter le nombre de signatures voulues. Nous pensons donc qu'il n'est pas indispensable de rajouter de nouveaux droits populaires. Concernant la motion populaire, dans sa majorité, le groupe radical y est opposé. Principalement, nous pensons que si une idée est bonne, elle n'aura pas de peine à trouver l'oreille attentive d'un député ou d'un groupe parlementaire afin de se faire connaître, voire de se faire accepter et d'entraîner une modification législative. Les autres innovations de la Commission 4 nous semblent intéressantes et tout à fait acceptables. Le groupe salue le refus de la commission quant au référendum constructif. Cet outil certes attrayant au premier abord peut se révéler dangereux pour la stabilité politique de notre canton. Après quelques années et plusieurs référendums de ce type, notre législation pourrait être totalement déséquilibrée, faisant fi des consensus trouvés lors des procédures de consultation et lors des débats parlementaires. Concernant les droits politiques au niveau communal, nous soutenons pleinement la Commission qui, afin de souligner le rôle important des communes, souhaite dresser un catalogue exhaustif des droits populaires. A noter toutefois que l'actuelle loi sur les communes prévoit déjà le référendum facultatif pour les communes qui ont un conseil général. L'innovation

consisterait donc à introduire l'initiative populaire pour les communes précitées et à renforcer le référendum en l'élevant au rang constitutionnel alors qu'actuellement il se situe au rang législatif. Voilà pour ce qui est du rapport concernant la Commission 4.

Concernant le rapport de la Commission 7, de manière générale et à ce stade, les travaux de la Commission 7 semblent avoir pris en compte des éléments essentiellement d'ordre juridique. A notre sens, il importe de prendre en compte d'autres éclairages, notamment ceux de l'efficacité et de l'efficacité économique. A cet égard, l'étude du professeur Dafflon qui date de l'année 2000 et qui est intitulée «L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire» donne des pistes très intéressantes et remet en cause un certain nombre d'idées reçues sur des questions comme l'autonomie communale ou encore la collaboration intercommunale. Concernant l'autonomie communale, pour l'essentiel, le groupe radical partage les arguments avancés par la majorité de la Commission 7. L'autonomie communale doit être garantie par une disposition constitutionnelle. Toutefois, nous nous interrogeons sur l'opportunité et/ou les difficultés pratiques d'inscrire les domaines pour lesquels les communes disposent effectivement d'autonomie. En effet, le concept d'autonomie communale est relativement flou. Dans les faits, seules les autonomies financière (fiscale) et budgétaire sont quantifiables. Pour les autres aspects de l'autonomie, ils diffèrent fortement selon les auteurs qui se sont penchés sur la question. A notre sens, il s'agit donc de régler dans le cadre législatif ces questions et peut-être commencer par une répartition claire des tâches entre le canton et les communes. Toujours concernant l'autonomie communale, la question ou le problème n'est pas tant de définir que peut-on encore sauver ou renforcer de l'autonomie communale, mais plutôt de s'interroger sur la façon de rendre lisible la très forte implication qui caractérise la répartition des tâches entre le canton et les communes. A titre d'exemple, pour 29 postes budgétaires, ce qui représente environ le quart d'un budget communal, les communes ont un simple rôle d'agent décentralisé d'exécution de l'administration cantonale. Donc, au point de vue décisionnel, aucune autonomie. Et à notre sens, là se situe la vraie question. En ce qui concerne le taux unique de fiscalité communale, le groupe radical y est opposé. Nous aurons l'occasion de revenir sur l'argumentation au cours des prochains débats. Concernant le statut des communes ainsi que les organes des communes, le groupe radical n'a pas de remarques ni de commentaires particuliers à formuler. Les thèses avancées à ce stade n'apportent pas d'éléments véritablement nouveaux par rapport à la situation qui prévaut actuellement. Concernant la collaboration intercommunale, les communes fribourgeoises sont petites, voire trop petites. En effet, notre canton partage avec le Jura et les Grisons les dernières places du classement suisse de la taille moyenne des communes, avec un nombre d'environ 850 habitants par commune. Il faut encore signaler qu'il existe de grandes disparités intra-régionales, avec par exemple des districts comme la Broye ou comme la Glâne où la moyenne des habitants par commune s'élève à peine à 500 unités. Dès lors, il est clair que nos collectivités lo-

cales ne sont pas à même d'assumer la majorité des tâches qu'il leur incombe d'assumer seules. Aussi, la collaboration intercommunale s'avère absolument indispensable. A ce propos, la proposition du groupe radical est la suivante: compte tenu du déficit démocratique qui caractérise le mode de fonctionnement actuel des associations de communes, nous sommes favorables à l'introduction de droits populaires dans le cadre des institutions de type intercommunal. Au sujet de la collaboration intercommunale toujours, nous sommes également favorables à l'introduction d'associations à buts multiples non connexes. Il faut avoir vécu des soirées où se succèdent trois assemblées, celle du cycle d'orientation, celle des hôpitaux, celle du home et des affaires sociales où à chaque fois les salutations, la lecture des P.-V., les divers reviennent sur le sujet, pour voir que ce système a fait long feu et qu'il est, je crois qu'on peut le dire, définitivement révolu. Concernant les fusions pour terminer, le groupe radical adhère aux thèses de la majorité de la commission en matière de fusion de communes. L'Etat doit jouer un rôle moteur et favoriser les fusions volontaires. Nous sommes par ailleurs formellement opposés aux fusions forcées ou imposées. A ce propos, il nous semble paradoxal que les milieux qui défendent à corps et à cris l'inscription de la notion de service public de proximité sont par ailleurs favorables aux fusions imposées. En effet, une administration communale même ouverte seulement quelques heures par semaine n'est-elle pas justement un service de proximité? En conclusion, le groupe radical attend avec impatience la suite du travail de la Commission 7, en particulier les thèses concernant l'organisation territoriale et régionale de notre canton. Je vous remercie de votre attention.

**La Présidente.** M. Frédéric Sudan, vous avez la possibilité de vous exprimer, de répondre ou de faire des observations quant aux remarques. A vous Monsieur Sudan.

**Frédéric Sudan (PRD, GR).** Merci Madame la Présidente. J'ai remarqué avec plaisir que les travaux de la Commission 4, d'une manière générale, ont récolté l'aval de tous les groupes, sauf deux sujets qui semblent plus discutés, l'introduction de la motion populaire et le référendum constructif. Ces deux sujets ont également été en commission l'objet de nombreux débats et nous ne manquerons pas d'en reparler en plénum. Je n'ai autrement pas de remarques à formuler.

**La Présidente.** Merci Monsieur Sudan, je passe la parole à M. Laurent Schneuwly pour ses propres commentaires.

**Laurent Schneuwly (PDC, SC).** J'aurais trois remarques à apporter. La première, c'est évidemment des remerciements à l'ensemble des groupes politiques pour leur travail. Comme je l'ai évoqué au terme de mon propos, il est important pour la commission que le débat puisse être nourri pour la suite de nos travaux. Deuxième remarque que j'entends faire, c'est au sujet de l'appréciation des groupes UDC et PCS qui ont trait au choix pris par la commission d'aborder d'abord les communes et de ne traiter qu'ensuite de la probléma-

tique des districts. Nous savions dans le cadre de la commission que le point essentiel sur lequel les travaux étaient attendus était celui des districts, mais il nous apparaissait opportun de faire d'abord un travail de fond sur ce qui est dans les autorités communales avant d'aborder la problématique des districts. Il était vain de faire croire que nous puissions débattre de la problématique des districts avant d'envisager ce qu'il se passe au niveau communal, intercommunal, également s'agissant des fusions. Troisième remarque, c'est une réponse à la question posée par M. Michel Zadory, du groupe UDC, pour savoir si s'agissant de la thèse traitant des fusions intercommunales nous avons abordé les Vaudois, respectivement les Bernois. La commission sait que dans le projet vaudois mis aujourd'hui en consultation, n'est pas abordée la question des fusions intercantionales. Il nous semblait néanmoins dans le cadre de la commission que nous ne devons pas nous réduire à ce qu'il se faisait ailleurs, mais qu'il y avait lieu de permettre cette ouverture, étant entendu que les problématiques des relations extérieures doivent également être traitées dans le cadre de la commission. J'en ai terminé avec mes remarques.

**La Présidente.** Merci Monsieur Schneuwly.

## COMMISSIONS 1 ET 8

**La Présidente.** Selon notre programme, nous continuons sur le rapport de la Commission 1. M<sup>me</sup> Hänni a la parole.

**Bernadette Hänni (PS, LA).** Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren des Verfassungsrates, ich habe die Ehre aber auch die grosse Freude, Ihnen am heutigen Tag den Zwischenbericht der Kommission vorzustellen. Es gibt zusätzlich ein paar neue Punkte, die ich heute ebenfalls mitteilen möchte, weil sie sich als logische Ergänzung in den Zwischenbericht einfügen lassen und von Interesse sind. Es war vermehrt von der Zusammenstellung unserer Kommission die Rede, in der ein höherer Anteil Deutschsprechender Einsitz nimmt. Dazu möchte ich Sie darauf aufmerksam machen, dass sich die Kommission dieser Tatsache bewusst ist und immer versucht, diesem Umstand so gut als möglich Rechnung zu tragen. Dies geschah insbesondere bei der Auswahl der Experten und ganz besonders auch bei der Zusammenstellung von internen Arbeitsgruppen. Es ist anzufügen, dass es Mitglieder gibt, die so perfekt zweisprachig sind, dass es schwierig ist, sie der einen oder der anderen Sprachgruppe zuzuweisen. In der Kommission selber wird schätzungsweise zu mindestens 75% französisch gesprochen. Die Kommission hat an das Comité de suivi eine Anfrage gestartet im Sinne einer Anhörung der kantonalen Verwaltung. Die Antwort des Comité de suivi ist in der Zwischenzeit eingetroffen. Sie ist umfangreich und von grosstem Interesse. Sie besteht zum grossen Teil aus den verschiedenen Antworten der einzelnen kantonalen Stellen, ohne bereits eine möglicherweise interpretierende Auslegung des Kantons zu beinhalten. Die Kommission ist daran, sie auszuwerten. Zum Thema Präambel kann ich Folgendes ergänzen: Unsere Kommission hat in der Zwischenzeit Dokumente zur Lancierung des

Wettbewerbs ausgearbeitet. Gestützt auf einen Vorschlag der Kommission wurden zusammen mit dem Sekretariat und dem Büro des Verfassungsrates die Details des Wettbewerbs besprochen. Der Wettbewerb wird auf der Informationsbroschüre (tout ménage) veröffentlicht, die ohnehin Anfang Dezember erscheinen dürfte und die Bevölkerung über den Stand der Arbeiten des Verfassungsrates informieren wird. Auf diese Weise können wir für den Wettbewerb eine effiziente und kostengünstige Möglichkeit ausschöpfen. Die Jury wird voraussichtlich aus vier Mitgliedern der Kommission 1, zwei Mitgliedern des Sekretariats und drei Mitgliedern des Büros bestehen, wobei auch hier auf ein ausgeglichenes Verhältnis der beiden Sprachengruppen grossen Wert gelegt wird. Ich komme zur Stellung des Kantons. «Der Kanton Freiburg ist ein freiheitlicher, demokratischer, sozialer und solidarischer Rechtsstaat.» Ich denke, dass diese Adjektive für unseren Kanton gerade in diesen Tagen von besonderem Interesse sind. Sie haben nach den Ereignissen vom 11. September und von gestern einen tieferen Sinn erhalten. Ich gehe zur These e) «Die Hauptstadt ist Freiburg/Fribourg.» Diese These haben wir aufgestellt, um zu zeigen, dass wir bei unseren Verhandlungen wirklich bei Null angefangen haben. Die Kommission hat bis heute nicht entschieden, ob in der Verfassung das Kantonswappen umschrieben werden soll. Eine Änderung des bestehenden Wappens wurde klar abgelehnt. Bei der Frage einer Abänderung hat das Altbewährte die Idee einer Erneuerung in seiner Überzeugungskraft deutlich übertroffen. Ich komme zu den allgemeinen Grundsätzen. Das Legalitätsprinzip, das öffentliche Interesse, die Verhältnismässigkeit und der Grundsatz von Treu und Glauben gelten in einem modernen Rechtsstaat als unabdingbare Voraussetzungen, sie sind das A und O unserer demokratischen Staatsordnung. Ich springe zur These j) «Das staatliche Handeln soll transparent sein». Cette cause est très importante pour notre Commission. A l'heure de la communication rapide qui permet d'informer la population sur l'activité de l'Etat, de l'expliquer et de la justifier, les malentendus et les défiances entre autorités et citoyennes et citoyens peuvent être évités. Dans ce contexte, il s'agit également du droit des citoyennes et des citoyens à l'information, à un accès à des tas de documents et par conséquent, à ce que l'Administration informe activement sur son activité. Ich komme zum Thema Sprachen. Nach den Experten Hänni und Borghi hat inzwischen auch Joseph Voyame zu uns gesprochen. Er hat ebenfalls unterstrichen, dass der Bereich der Schule in Bezug auf die Sprachenfrage nicht gleich behandelt werden kann wie die Justiz und die Verwaltung. Er hat der Kommission den Vorschlag gemacht, das Territorialitätsprinzip nicht so in die neue Verfassung aufzunehmen, wie es in der bisherigen stand. Er glaubt, dass ein reines Prinzip zu abstrakt und zu allgemein ist und es von niemandem richtig verstanden werden kann. Er schlägt vor, für das Territorialitätsprinzip den Wortlaut der Bundesverfassung zu übernehmen. Die Auffassungen der drei Experten werden eine wichtige Grundlage für die noch bleibende Diskussion zur Sprachenfrage in unserer Kommission darstellen. Folgende Thesen wurden bis heute verabschiedet. Das Grundrecht der Sprachenfreiheit möchte

die Kommission in die Kantonsverfassung stehen haben. Die Verständigung unter den beiden Sprachgemeinschaften verlangt ein aktives Zusammenwirken dieser beiden Gemeinschaften (L'entente entre les deux communautés linguistiques demande une coopération active entre ces deux communautés). Il faut atteindre ce but en faisant que les membres des deux communautés s'entendent par leur langue et se fréquentent volontiers mutuellement. Mieux ils sont capables de communiquer entre eux et mieux ils connaîtront les caractéristiques de l'autre, et moins il y aura de barrières. La coopération n'apporte que des avantages. Ich gehe weiter zur These d) «Die Hauptstadt heisst Freiburg/Fribourg». Die Zweisprachigkeit der Stadt ist alt – darüber hat die Linguistin Dr. Claudine Brohy Untersuchungen gemacht – und es scheint uns richtig zu sein, die Tatsache der Zweisprachigkeit der Stadt in der neuen Verfassung zu verankern. Das freiburgische Verwaltungsgericht erklärte die Stadt Freiburg in seinem Entscheid vom 8. Juli 1993 als zweisprachig, wobei es sich auf einen Entscheid des Staatsrats vom 1.12.1992 stützte. Professor Voyame hat in seinen Ausführungen vor unserer Kommission die Zweisprachigkeit der Stadt ebenfalls ausdrücklich bejaht. Die Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg bedeutet ein Vorteil, das wäre die These e) und ist eine Bereicherung. Heute geniessen Bemühungen um gegenseitigen Austausch und das Erlernen der Zweit- oder Partnersprache in der Schule kantonsweit eine immer grössere Anerkennung. (Dazu kann ich u.a. auf die Motion van Jacques Baudois und Bernard Garnier vom 10. Juli 2001 verweisen). f) «Der Kanton fördert aktiv das Erlernen der zweiten Kantonssprache». Es ist ein grosses Anliegen der Kommission, dass bereits in den untersten Klassen und somit sehr früh mit dem Erlernen der Zweitsprache angefangen wird. Dieser Prozess braucht zweifelsohne eine gewisse Zeit und es darf nicht erwartet werden, dass die Lehrpersonen von heute auf morgen zweisprachig unterrichten und dass die Bevölkerung des ganzen Kantons plötzlich zweisprachig ist. Ich danke für Ihre Kenntnisnahme.

**La Présidente.** Merci Madame Hänni. Nous passons à M<sup>me</sup> Garnier qui est la dernière intervenante avant la pause et qui nous parle de la Commission 8.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Je suis désolée de vous faire subir un petit résumé de l'activité de la Commission 8, mais j'ai pensé qu'en arrivant au 8<sup>e</sup> rapport, certains d'entre vous auraient été fatigués, c'est pour cela que je me permets quand même de faire un résumé plus ou moins exhaustif des thèses avancées. Désolée pour ceux qui ont lu avec attention notre rapport. Partis politiques. A l'heure actuelle, on reconnaît le rôle important joué par les partis et l'Etat soutient partiellement leur activité. A l'avenir, il importe de savoir comment soutenir la dynamique démocratique tout en évitant les dysfonctionnements, comme par exemple certaines formes de corruption telles que les financements d'élection liés à l'octroi de marchés publics ou d'autres attributions que vous connaissez peut-être. Pour le soutien financier aux partis politiques, l'Etat de Fribourg a décidé de créer une loi spéciale qui prévoit un financement direct des partis à partir de 1% des suf-

frages, forcé par le Tribunal fédéral. Un financement par le versement de contributions aux frais de campagne aux élections du Conseil national, du Conseil des Etats ou du Grand Conseil et, nouveauté, au Conseil d'Etat. Il alloue également des contributions indirectes ou fournit des services comme l'impression des listes électorales, mais il n'a aucune base légale restrictive pour limiter les dépenses de campagne ni pour obliger les partis à révéler les sources de leur financement. Sur la base de ces considérations, la Commission 8 a défini le rôle des partis. Outre les rôles généralement reconnus de formation de l'opinion ou de la volonté populaire par le débat démocratique, elle a souhaité mentionner qu'ils sont un facteur essentiel de l'organisation politique et démocratique et qu'à ce titre, ils contribuent ou devraient contribuer activement à la participation des citoyens et des citoyennes aux votations et élections. Si elle a souhaité voir l'éducation à la citoyenneté renforcée sur les bancs de l'école, elle n'a pas désiré la confier aux partis, car elle a exprimé une réticence à voir les partis franchir trop souvent le seuil de l'école. Ayant défini les rôles que jouent les partis, la commission a discuté des conditions à remplir pour bénéficier d'un soutien financier puisqu'elle estime que le soutien accordé aux partis peut aller au-delà d'un simple soutien à l'organisation d'élections. Concernant la transparence, la majorité de la commission est d'avis qu'il faut donner au législateur la possibilité de contrôler certaines activités des partis et certains pans de la comptabilité pour une campagne par exemple, mais qu'il n'est pas nécessaire d'étendre son contrôle à la comptabilité entière. Une minorité a demandé que la transparence totale, recettes et dépenses, soit inscrite dans le texte constitutionnel, comme condition de soutien. La commission a estimé également que le législateur devrait pouvoir fixer des critères de limitation de frais de campagnes, pour éviter des campagnes à l'américaine ou des monopoles de l'information qui soient contrôlables et adaptés à l'époque, si besoin s'en fait sentir bien entendu. Elle n'a pour l'instant pas trouvé de solution pour inciter les partis à favoriser la représentation des femmes, de même qu'à sortir des querelles partisans pour rechercher activement des solutions communes. J'ai fini avec les partis. J'aborde les associations. Qu'elles soient des clubs sportifs, des associations de défense d'intérêts privés ou publics, comme les consommateurs, l'environnement, les clubs de services ou des associations gérant un domaine social comme les «mamans de jours» les «soins à domicile», les associations ne sont généralement pas reconnues par les Constitutions cantonales. Or, elles sont un complément indispensable à l'activité de l'Etat, qui reconnaît souvent leur action en accordant des subventions ou en signant des conventions dans un secteur précis. La révision constitutionnelle est l'occasion rêvée d'ancrer la volonté politique de collaboration entre les services publics et privés, comme l'a fait récemment le canton de Vaud. La commission propose donc tout d'abord que l'Etat et les communes reconnaissent le rôle et l'importance de la vie associative donc vie associative au sens large. La commission est d'avis que les associations doivent pouvoir bénéficier d'une aide de l'Etat pour leurs activités en général. Là contrairement à précédemment, la

commission a choisi de parler d'associations puisque les dispositions du Code civil y relatives comprennent aussi les fondations, qui permettent aussi un certain contrôle de l'usage des deniers publics. La Commission a retenu 5 conditions que le législateur pourrait mentionner pour accorder un soutien général à une association: la poursuite d'un but non lucratif, l'accomplissement de tâches d'intérêt public, transparence dans les comptes, respect des principes démocratiques, coordination et collaboration avec d'autres associations pour éviter des concurrences contre-productives. La commission pense également qu'il est utile d'inscrire dans la Constitution que l'Etat et les communes peuvent déléguer des tâches aux associations dans le cadre de contrats de partenariat. Elle souhaite également dans sa majorité, il y a une proposition de minorité, faciliter le bénévolat et la formation des bénévoles, par exemple, après pour le législateur en permettant de déduire dans les impôts les frais fiscaux de formation pour un travail bénévole. Pour ce qui concerne le droit de recours, il existe un droit de recours au niveau cantonal dans la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions. Pour les organisations de protection de la nature et de l'environnement, la commission s'est demandé si l'on voulait étendre dans le canton de Fribourg le droit de recourir dans l'intérêt général à d'autres domaines et si oui, auxquels. La majorité a souhaité que ce droit de recours soit étendu dans le canton de Fribourg et que la loi fixe ensuite les domaines et les conditions du droit de recours. Une minorité propose de ne rien mettre, craignant surtout que ce droit élargi bloque le système judiciaire. Je vous remercie de votre attention. Je vous rends attentifs au fait que la commission avait peu de questions dans les cahiers d'idées et qu'il a fallu innover.

**La Présidente.** Voilà, nous avons donc terminé nos travaux avant la pause que je vous accorde. Il est maintenant 15 h 25. Vous avez 20 minutes à disposition, mais je me recommande vivement que vous soyez là à 15 h 45. C'est très important pour que l'on puisse terminer nos travaux très rapidement. N'oubliez pas au passage de signer la feuille des présences si vous ne l'avez pas encore fait. Merci, à tout à l'heure.

---

PAUSE

---

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, nous allons continuer nos travaux. Vous êtes tous pressés de rentrer à la maison, alors je crois qu'il faudrait aussi être pressés de nous rejoindre. Mesdames, Messieurs, je passe rapidement la parole à Monsieur le Conseiller d'Etat Corminbœuf, qui veut nous donner un tout petit peu un résumé de l'état des travaux du Comité de suivi ou un rapport sur ce Comité de suivi, ce ne sera pas long, m'a-t-il promis. Monsieur le Conseiller d'Etat, vous avez la parole.

**Pascal Corminbœuf, Conseiller d'Etat, directeur de l'Intérieur.** Madame la Présidente, Mesdames et

Messieurs les Constitutants, je vous apporte bien sûr les salutations du Conseil d'Etat et du Comité de suivi, qui a la chance de compter sur la collaboration de votre secrétaire général, M. Geinoz qui nous renseigne régulièrement non seulement sur les résultats intermédiaires de vos travaux mais encore sur l'avancement des travaux dans chacune de vos commissions. A ce propos, je crois me faire l'interprète de tout le groupe de suivi pour vous dire que nous sommes impressionnés par l'intensité et le sérieux des travaux de toutes les commissions ainsi que par le rythme de travail soutenu que vous avez gardé depuis le début de cette année. Je vous informe que nous aurons l'occasion le 4 octobre, donc la semaine prochaine, en compagnie de M. Geinoz, de renseigner l'assemblée des cadres du canton qui comprennent les Conseillers d'Etat, le Chancelier et le Trésorier, les secrétaires généraux, les chefs de service et les directeurs de régie sur l'avancement des travaux et surtout sur la collaboration avec l'administration cantonale. A titre personnel, je me dis qu'il serait parfois intéressant de pouvoir compléter, voire rectifier certaines affirmations ou remarques faites lors des débats, non pas pour influencer inutilement ou exagérément ces débats, mais simplement parce que toutes les commissions peuvent auditionner toutes les personnes susceptibles de les renseigner ou parce que certains aspects ont déjà été évoqués ou mis à plat soit au Conseil d'Etat soit au Grand Conseil. Il me reste à vous remercier de votre invitation et à vous souhaiter que votre assiduité et votre attention vous permettent de continuer au rythme que nous nous sommes fixés. Je peux ajouter que certains qui parmi vous sont députés souhaitent au Grand Conseil de pouvoir travailler dans les mêmes conditions de calme et d'assiduité que celles que vous avez. Pour les renseignements du Comité de suivi, je crois que nous avons fait un travail le plus complet possible à l'intention de la Commission 1, malheureusement ce travail a pris beaucoup de temps, mais j'espère qu'il sera très utile. Je remercie M<sup>me</sup> la Présidente pour les éloges qu'elle nous a adressés. Nous avons simplement fait notre travail et nous sommes à disposition pour d'autres travaux pour autant, et cela c'est un petit bémol, que nous ayons les possibilités de les mener à chef et que nous ayons aussi toutes les autorisations souhaitables ou souhaitées. Je vous remercie pour votre attention.

**La Présidente.** Merci Monsieur le Conseiller d'Etat. Vous pouvez l'applaudir. Merci de votre intérêt et de votre présence parmi nous. Et puis comme on l'a dit ce matin, nous savons que vous êtes derrière nous et que l'on peut compter sur vos bons offices pour faire comprendre les travaux de la Constituante auprès du Conseil d'Etat. Nous passons maintenant Mesdames et Messieurs, aux commentaires des groupes pour les Commissions 1 et 8. Je passe la parole à M<sup>me</sup> Claudine Brohy.

**Claudine Brohy (Cit., FV).** Le groupe citoyen, groupe politiquement atypique composé de personnes actives essentiellement dans la culture, le social, le développement durable et les associations, ainsi que de jeunes très engagés, a pris connaissance avec satisfaction des travaux accomplis par la Commission 1. En ce qui

concerne les principes fondamentaux et les principes généraux de la future Constitution, le groupe citoyen est d'avis qu'il faut éviter les doublons avec les autres commissions, essentiellement les Commissions 2 et 3. Mais pour l'instant il entend donner son avis sur quelques thèses concernant les langues, sujet important et porteur comme tout le monde le sait. Il attire votre attention sur le fait que les langues doivent être traitées de manière transversale, c'est-à-dire à travers les thèmes de toutes les commissions. Il salue tout d'abord l'initiative d'écrire des thèses sur les langues dans un esprit d'ouverture et de générosité, d'intégration et non de ségrégation. So setzen wir uns für das Grundrecht der Sprachenfreiheit ein. Dieses Recht ist jetzt in der Bundesverfassung verankert, ist also nicht mehr implizites oder ungeschriebenes Recht. Ein zweisprachiger Kanton muss aber dieses Grundrecht in seiner Verfassung aufnehmen als starkes Zeichen auch anderen Sprachgruppen gegenüber. Die Gruppe ist auch einverstanden mit den Thesen, die ein aktives Zusammenwirken der Sprachgemeinschaften verlangen, dies auf der Ebene von Individuen wie auch der Behörden, damit die Zweisprachigkeit tatsächlich ein Vorteil oder eine Bereicherung bedeutet und Teil der Identität des Kantons bleibt. Dies wird auch verstärkt die Mittlerfunktion des Kantons begründen. Le français et l'allemand sont à reconnaître en tant que langues cantonales et officielles. Le terme «langue cantonale» a été préféré au terme «langue nationale» de la Commission 1, terme qui prête à confusion par rapport aux autres langues nationales, l'italien et le romanche. Par rapport à «langue officielle», le terme «langue cantonale» possède aussi une composante culturelle et sociale. La reconnaissance officielle doit aussi garantir des services de qualité dans les deux langues orientées vers les citoyennes, les citoyens et les différentes instances. Le groupe citoyen pense que la composition linguistique d'une commune ou d'une autre entité doit être reconnue avec une certaine souplesse, ce qui implique bien sûr aussi la reconnaissance d'un bilinguisme historique et de fait. Mais il ne faut pas oublier que le bilinguisme institutionnel protège en fait l'unilinguisme des citoyennes et des citoyens. Pour développer des compétences linguistiques individuelles plus poussées, l'école et la formation en général devront donc jouer un rôle beaucoup plus fort, sachant qu'il faut commencer à acquérir les langues le plus tôt possible mais qu'il n'est jamais trop tard. Et *last but not least*, notre bilinguisme de souche devrait nous inciter à mieux reconnaître les ressources sociales, culturelles et économiques des langues de la migration et à connaître les besoins des allophones, c'est-à-dire des personnes qui n'ont ni le français ni l'allemand en tant que langue première. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

**La Présidente.** La parole est à M<sup>me</sup> Nathalie Defferrard.

**Nathalie Defferrard** (*Cit., GL*). Voici le commentaire du groupe citoyen sur le Rapport intermédiaire de la Commission 8. Les partis politiques. De manière générale, le groupe citoyen approuve les thèses de la Commission 8 sur les partis politiques. Le groupe ci-

toyen soutient toutefois expressément la proposition de la minorité sur le principe de transparence. Cette transparence concerne aussi bien les recettes que les dépenses des partis politiques. Elle permettra donc, d'un côté, de rendre plus évidentes les relations qu'entretiennent les partis et leurs donateurs et, de l'autre, de réduire les inégalités de chances entre les partis politiques. Sinon, la transparence devrait être une des conditions sine qua non pour l'obtention d'un soutien financier étatique. Le groupe citoyen souhaite que le principe de consultation soit garanti pour les partis politiques. Il aura pour but de dynamiser les rapports entre les autorités étatiques et les groupes politiques. Dans le processus de consultation, il serait idéal que les débats suscités aient un écho au sein de la population. Les associations. Le groupe citoyen est globalement très satisfait des thèses élaborées sur les associations. En effet, le rôle toujours croissant de la vie associative démontre le réel besoin de pallier les faiblesses, voire les manques, des institutions étatiques. Le groupe citoyen émet cependant une réserve sur la présence d'une thèse concernant le bénévolat dans le cadre des associations. Tout d'abord, il faut reconnaître que le travail bénévole dépasse le cadre associatif: il est une pratique courante dans les œuvres sociales des Eglises, par exemple. Ensuite, plusieurs membres de notre groupe, très engagés dans la vie associative sociale et culturelle, nous ont rendus attentifs aux conséquences d'un amalgame entre associations et bénévolat. En effet, les recherches de fonds s'en trouvent souvent compromises, car le travail bénévole, n'étant socialement pas reconnu, tend à discréditer le travail des professionnels des milieux associatifs. Le groupe citoyen propose donc de faire une nette séparation entre associations et bénévolat, tout en reconnaissant l'importance du travail et de l'engagement des bénévoles. Quant au droit de recours, le groupe citoyen est favorable à sa mention dans le cadre de la nouvelle Constitution. Nous estimons que les associations doivent avoir un moyen de défendre l'intérêt général quand il correspond à leurs buts statutaires. Toutefois, la capacité de recourir doit être clairement déterminée dans la loi, afin d'éviter des abus et de ne pas «contaminer» le système juridique par une «recourite aiguë». Merci de votre attention!

**La Présidente.** Monsieur Zadory, vous vous exprimez pour le groupe UDC.

**Michel Zadory** (*UDC, BR*). Toujours pour la branche romande... le groupe UDC a pris acte du rapport intermédiaire de la Commission 1. Il constate avec satisfaction que le principe du bilinguisme a été traité en profondeur. Il regrette néanmoins que les problèmes liés à la territorialité des langues n'a pas été abordé plus en détail. Certes, c'est un sujet délicat qui mérite d'être débattu en plénum, ceci pour balayer le plus possible les divergences de vue concernant la mise en pratique quotidienne du bilinguisme dans certaines communes de notre canton. A la page 12 du rapport, il est fait mention à la thèse d) que celui qui s'adresse à une autorité cantonale peut le faire dans la langue officielle de son choix. C'est un principe cohérent et déjà appliqué notamment au sein du Grand Conseil. Force

est tout de même de relever qu'au sein de la Commission 1, ce principe n'a pas été accepté au début de ses travaux, au point d'obliger la première présidente de la Commission, M<sup>me</sup> Nicole Dévaud, de démissionner le 2 avril de cette année de sa charge et de son mandat de constituante, car certains membres de la commission acceptaient difficilement qu'elle s'exprime en français uniquement, sa langue maternelle. Une partie de la commission a fait là preuve d'une intolérance alors que le mot d'ordre de cette même commission est la tolérance linguistique. Toujours à la page 12 du rapport, il est fait mention que les employés de l'Administration qui sont capables d'informer dans les deux langues doivent avoir droit à une meilleure rémunération. Le groupe UDC est d'avis que les employés de l'Administration cantonale doivent pouvoir informer dans les deux langues; ce serait là faire preuve tangible de la volonté de promouvoir le bilinguisme. Donc celle ou celui qui postule à un poste d'employé de l'Administration cantonale devrait faire preuve de son aptitude à maîtriser les deux langues cantonales. Pour le reste, le groupe UDC n'a pas d'autres remarques momentanément à formuler.

Pour la Commission 8, le groupe UDC n'a pas de remarques particulières concernant le rapport qui n'a, à notre avis, pas encore abordé les sujets brûlants qui sont énumérés au chapitre 4 à la page 11, à savoir les rapports entre l'Etat et les Eglises et communautés religieuses. Nous attendons donc avec intérêt le tome 2 de cette commission. Merci.

**La Présidente.** La parole est à M. Hermann Boschung.

**Hermann Boschung** (PCS, SE). Die CSP-Fraktion hat vom Zwischenbericht der Kommission 1 des Verfassungsrates Kenntnis genommen. Wir konnten feststellen, dass die Kommission 1 grundsätzlich sehr gute Arbeit geleistet hat. Allerdings sind wir der Meinung oder der Ansicht, dass verschiedene, erarbeitete Thesen eher in den Bereich der Kommission 2 oder 3 gehören. In einer These wird festgehalten, dass die Menschenwürde zu achten und zu schützen ist und jedermann das Recht auf ein würdiges Leben und einen würdigen Tod hat. Dazu halten wir fest, dass die Aussage eines würdigen Todes, gefährlich sein könnte. (Wir erinnern hier an den Fall von Luzern, wo ein Krankenpfleger eigenmächtig Sterbehilfe geleistet hat). Was die Sprachenfrage betrifft, stellen wir fest, dass die Kommission 1 dieses Thema offen und korrekt angegangen ist, insbesondere wenn sie festhält, dass die «Zweisprachigkeit» Teil unserer Identität ist und für unseren Kanton eine Bereicherung und ein grosses Potential bedeutet. Denken wir dabei vor allem an die Universität, die Wirtschaft und den Tourismus. Wir Deutschfreiberger sind stolz auf die Kantonshauptstadt Freiburg vor allem auch dann, wenn deren «Zweisprachigkeit» offiziell – also rechtlich geregelt wird. Über das Territorialitätsprinzip hinaus sollte unseres Erachtens unbedingt das Problem der zweisprachigen Gemeinden geregelt werden. Johann Wolfgang von Goethe hat seinerzeit den Satz geprägt: «Über ein Ding wird viel geplaudert, viel beraten und lang gezauert. Endlich gibt ein böses Muss der Sache

widrig dem Beschluss.» Die CSP-Fraktion wünscht der Kommission 1, mit ihrer kompetenten Präsidentin, Frau Bernadette Hänni, weiterhin ein konstruktives Schaffen mit optimalem Verstehen zwischen Deutsch und Welsch, damit niemals ein böses Muss der Sache widrig den Beschluss geben muss. Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

**La Présidente.** M. Noël Ruffieux, vous avez la parole.

**Noël Ruffieux** (PCS, SC). Quand on a créé les commissions, on a pensé que la Commission 8 était un peu informé dans ses sujets et le professeur Hänni disait qu'elle doit s'occuper d'une zone grise entre l'Etat et le citoyen, et le groupe chrétien-social se réjouit que la Commission 8 ait réussi au moins sur deux des trois chapitres à provoquer quelques sources de lumière. Et le groupe apprécie particulièrement la volonté de la commission d'insister sur la cohésion sociale et le débat démocratique, et cela prend la forme de deux reconnaissances constitutionnelles nouvelles puisque parler des partis politiques et de la vie associative, vous ne le trouvez pas par exemple dans la très nouvelle Constitution neuchâteloise. Ces deux reconnaissances, c'est la reconnaissance du rôle des partis dans la formation de la conscience politique et du débat démocratique et la reconnaissance de l'importance de la vie associative pour la cohésion sociale et la solidarité dans la population. Mais pour éviter que cela ne reste un vœu pieu, la commission propose des conséquences pratiques pour les partis. La Constitution fournit la base d'un soutien de l'Etat à leur vie économique et permet ainsi à la loi de définir les critères, conditions et moyens d'aider les partis. Cet article donne une base à ce qui existe déjà dans une certaine mesure et qui pourrait se développer plus efficacement, mais surtout il considère les partis comme un des rouages essentiels de la vie démocratique. Pour la vie associative, c'est-à-dire les associations et fondations agissant dans un intérêt général, les propositions sont plus novatrices. Tout en justifiant le soutien financier de l'Etat et des communes, cette reconnaissance va plus loin en prévoyant de confier des tâches aux associations par des contrats de partenariat et de les consulter sur les objets qui concernent leur domaine d'activité. Le droit de recours d'intérêt général des associations, une des thèses, sera discuté et disputé, on le comprend; le groupe PCS propose cependant de l'inscrire dans la Constitution, avec dans la loi, les garde-fous utiles à éviter les abus. La médiation, nous en avons parlé, la médiation qui dans certains conflits, pourrait être confiée à des associations, a été évoquée par la Commission 8 qui a décidé d'en transmettre l'étude à la Commission 6, Institutions judiciaires. Mais j'aimerais dire que la médiation telle que nous en avons discutée ne correspond pas exactement à certaines propositions qui ont été faites par la Commission 6, ni d'ailleurs à une proposition que le groupe citoyen a faite tout à l'heure. Cette médiation devrait être conçue dans notre société démocratique et solidaire comme la démarche normale avant toute issue judiciaire. Autre

nouveauté de ce chapitre, la reconnaissance du bénévolat, c'est-à-dire d'un travail essentiel, difficile à évaluer en termes économiques, mais sans lequel la vie sociale et même la vie des partis politiques ne seraient pas possibles. Réunir vie associative et bénévolat n'exclut pas la professionnalisation de nombreux services et de nombreuses activités. Mais dans un contexte où la dignité du travail est souvent proportionnée au salaire, c'est en quelque sorte donner un statut, une existence légale au bénévolat et en tirer des conclusions concrètes, par exemple dans la formation des bénévoles ou la politique fiscale. Comme on l'a remarqué tout à l'heure, la Commission 8 a traité deux des trois chapitres qui lui sont confiés. Son rapport n'aborde pas encore un troisième chapitre dont on sait qu'il provoquera de vifs débats, les relations entre l'Etat et les Eglises et les communautés religieuses, le statut juridique de ces communautés et, corollaire évidemment, le problème de l'impôt ecclésiastique ou de son éventuel succédané, l'impôt de mandat. Nous souhaitons à la Commission 8 que pour élaborer ses prochaines thèses, elle ait le même souci de la cohésion sociale et du bien commun du canton. Madame la Présidente, j'aimerais ajouter une remarque ou une suggestion personnelle, une demande personnelle: je me demande dans quelle mesure on pourrait donner aux commissions quelques consignes pour que les prochains rapports aient une forme un petit peu plus harmonisée, parce qu'ils sont très différents dans la manière d'être présentés et cela rend parfois la consultation assez difficile. Or je pense que les prochains rapports qui seront des rapports définitifs seront vraiment la base de nos décisions et il faudra que nous puissions y accéder très facilement par un système d'index ou je ne sais trop. Avec l'informatique actuellement, on peut faire ce que l'on veut, mais pour que nous puissions travailler plus efficacement. Je vous remercie.

**La Présidente.** Monsieur Ruffieux, je vous remercie, votre suggestion sera examinée par le Bureau et notamment par nos conseillers juridiques. Vous pouvez en être certain. Je passe maintenant la parole à M. Chollet.

**Raphaël Chollet** (*Ouv., SC*). Voici les remarques du groupe Ouverture concernant le rapport de la Commission 1. En préambule, le groupe Ouverture tient à rappeler la compréhension entre communautés linguistiques figurant dans notre Constitution cantonale. S'y implique une représentation équitable des langues dans nos institutions, or ceci n'est justement pas le cas dans la Commission 1 où la majorité se trouve paradoxalement en minorité. Je dois à mon grand regret confirmer les propos de M. Zadory. Le groupe estime que cette commission devrait travailler dans un état d'esprit plus compréhensif entre communautés. On m'a expliqué que des membres alémaniques qui connaissent bien le français ne s'expriment qu'en allemand à une séance de commission. Résultat: la présidente francophone démissionne. Le groupe Ouverture est déçu, mais pas surpris que les deux experts déjà entendus soient opposés au principe de territorialité des langues, alors que ce principe figure dans notre Constitution depuis 1990 et qu'il a été voté à une écrasante

majorité par le peuple. L'expert Voyame n'ayant pas encore été entendu lors de la rédaction du rapport, la commission n'ayant pas encore pris position sur ce thème, ces plaidoiries d'experts donnent à penser que l'on cherche à influencer la Constituante avant même le débat sur territorialité des langues qui devrait bientôt avoir lieu. La citation par M<sup>me</sup> la Présidente de la commission tout à l'heure, les propos de M. Voyame soigneusement choisis et sortis de leur contexte ne peuvent que conforter cette opinion. Notre groupe attend la position de la Commission 1 et non des avis d'experts. En outre, il est d'avis que les activités du groupe de pression «Sprachen und Kultur» n'ont pas leur place dans ce rapport. En ce qui concerne la liberté de la langue qui figure déjà dans la Constitution fédérale, notre groupe pense que l'on doit la faire figurer dans notre Constitution cantonale également, sa place est dans le catalogue des droits fondamentaux avec la liberté d'expression comme dans la Constitution fédérale. Faut-il préciser que le français et l'allemand sont les langues nationales du canton? On y a fait allusion tout à l'heure. Notre groupe estime également qu'il vaut mieux conserver le texte actuel qui dit simplement que le français et l'allemand sont les langues officielles. En effet, la Constitution fédérale dit que non seulement le français et l'allemand, mais également l'italien et le romanche sont des langues nationales. Il faut éviter toute disposition désobligeante pour nos concitoyens de langue italienne ou romanche. Dans quelle langue peut-on s'adresser à une autorité cantonale? Dans la langue officielle de son choix: là, le groupe est d'accord avec la commission, mais en bon allemand ou en français si l'employé ou l'autorité est de langue française. Faut-il prévoir la dénomination Fribourg / Freiburg dans la Constitution? Notre groupe a trouvé drôle le commentaire du rapport. On peut y lire, je cite «La commission s'en est tenue à l'idée que Fribourg devait continuer à être la capitale car il n'y a pas de motifs décisifs ou manifestes d'établir la capitale dans un autre endroit ou d'élever une autre localité au rang de capitale» fin de citation. Avis du groupe: on est momentanément rassuré, il n'y a pas encore de motifs décisifs ou manifestes de déplacer la capitale un peu plus à l'Est. Faut-il prévoir comme but de l'Etat que les minorités sont à protéger, à reconnaître et à promouvoir comme le propose la commission? Pour le groupe Ouverture, l'Etat respecte et traite le mieux possible les minorités. Il ne convient pas de promouvoir une minorité, c'est-à-dire d'utiliser les institutions pour faciliter et accélérer le rétablissement. Enfin pour terminer, une remarque concernant la procédure. Ce rapport n'a pas fait l'objet d'un vote d'approbation après un débat lors d'une séance de commission, si ce n'est sur les thèses, contrairement à ce que pourrait laisser penser le rapport. Dès lors, comment proposer un rapport de minorité? Dans notre Constituante, cette commission contestée paraît être le maillon faible. Je vous remercie.

**La Présidente.** M. Hubert Carrel, vous avez la parole pour le commentaire de la Commission 8.

**Hubert Carrel** (*Ouv., SC*). Le groupe Ouverture a analysé le rapport de la Commission 8. D'une manière

générale, il est acquis aux thèses proposées. Nous voudrions cependant émettre certains avis et mettre le doigt sur certains points. Les partis politiques. Sous point 2, on parle du soutien des partis politiques, du rôle des partis politiques: il nous apparaît que la formulation «partis politiques» n'est pas la plus heureuse alors que l'on parle le plus souvent actuellement de «formation politique» ou de «formation» tout simplement, ou de «mouvement» ou de «groupe organisé». De plus, il est vrai aussi que quelquefois la notion de parti politique a un sens un peu péjoratif. Enfin cette appellation nous paraît trop étroite, surtout à une époque où les groupes se forment, se déforment et se reforment. On pourra bien réfléchir si l'on doit utiliser cette appellation-là ou d'autres proposées. Concernant les conditions requises pour l'obtention d'un soutien de l'Etat, conditions qui sont citées au point 2.3.2 du rapport, la question de la représentation équitable hommes/femmes est discutable si tant est qu'actuellement chaque formation politique doit s'appliquer en premier lieu à trouver des candidats afin d'assurer convenablement le jeu politique et démocratique, et ce n'est pas à notre ère marquée par l'individualisme et la recherche de joies d'abord personnelles que les choses risquent de changer. La question de la transparence des budgets nous paraît très importante. Nous voudrions également souligner que la transparence au niveau de l'information pour un parti est aussi très importante et doit, elle aussi, être garantie. Concernant la consultation, le groupe Ouverture souligne que c'est là justement qu'il faudrait soulever la question du fonctionnement démocratique et que ce fonctionnement démocratique doit être garanti. En effet, il arrive assez souvent qu'une seule personne et non un comité et encore moins la majorité des membres rédige toute la réponse à une consultation. Reste à réfléchir ou déterminer quels moyens pourrait se donner l'Etat pour circonscrire ce genre de dérive contraire à la démocratie. Associations et vie associative. Ici, le groupe Ouverture adhère aux idées émises par les thèses en général avec les petites remarques suivantes. Le groupe est d'avis qu'il serait judicieux de coupler, contrairement au groupe citoyen, grouper les questions d'aide aux associations et la reconnaissance du bénévolat, ce qui n'exclurait d'ailleurs pas du tout le travail professionnel et la reconnaissance du travail professionnel. Au sujet de la consultation encore une fois, le groupe relève que les associations sont consultées sur les objets qui les concernent. En effet, il n'est pas bon de consulter sur tout partout. Et une différenciation dans les consultations ne peut que donner plus de poids à celles-ci. Concernant toujours la consultation, et ceci tant pour la consultation faite auprès des formations politiques qu'auprès des associations, celle-ci certes est importante, mais la suite à donner, soit un rapport de consultation clair complet et objectif donc non tendancieux l'est tout autant, et il serait souhaitable que le législateur fixe l'obligation de l'Etat en la matière.

*(Passage manquant, non enregistré – M. Carrel y souhaite en particulier que la médiation privée soit retenue dans le sens décrit par M. Ruffieux.)*

*La séance est interrompue durant 7 minutes en raison d'un problème d'enregistrement des débats.*

**La Présidente.** Nous continuons nos travaux. Si vraiment nous avons des difficultés, nous demanderons vos textes qui serviront à établir le procès-verbal. Nous allons tout de même terminer nos travaux. Ce serait dommage de s'arrêter en si bon chemin. Je donne donc maintenant la parole à M<sup>me</sup> Bürge-Leu.

**Monika Bürge-Leu (PDC, SE).** Das Gesicht der neuen Verfassung wird nicht unwesentlich geprägt sein durch den Aufgabenbereich der Kommission 1. Die Präambel und die Grundprinzipien, sie stehen am Anfang, geben den ersten Eindruck davon, was der Kanton mit seiner neuen Verfassung angestrengt hat und welche Werte in dieser Verfassung massgebend sein sollen. Genau so werden die Bestimmungen über die Sprachen auf ihre Weise den Geist der neuen Verfassung sichtbar machen. Sie sind, sie gelten als zentrales Thema. Die CVP Fraktion äussert sich heute zu den bisherigen, zu den bis jetzt erarbeiteten Sprachthesen. Sie hat den Bericht der Kommission 1 zur Kenntnis genommen und ist mit den Sprachthesen im Wesentlichen einverstanden. Zum ersten Punkt zur Zweisprachigkeit für die CVP ist die Zweisprachigkeit das dauerhafteste Merkmal sowohl vom Staat wie auch vom Kanton. Aus dem jahrhundertelangen Zusammenleben der beiden Sprachgemeinschaften haben sich Spielregeln im Umgang miteinander entwickelt, die ein Reichtum der Kultur darstellt. Die Besonderheit der Zweisprachigkeit ist eine Chance, die gezielt wahrgenommen und zu einem entscheidenden Standortvorteil gemacht werden muss. Sie muss noch vermehrt zum Markenzeichen des Kantons wie auch seiner Hauptstadt werden. Die Förderung der Verständigung, das Erlernen der Partnersprache, das aktive Zusammenwirken der beiden Sprachgemeinschaften sind für die CVP zentrale Anliegen. Sie sind der Schlüssel zu friedlichem und bereicherndem Zusammenleben der beiden Gemeinschaften. Grundlegend für die Sprachenpolitik der neuen Verfassung ist und bleibt das Grundrecht der Sprachenfreiheit, dass jedem Mensch zusteht und nur dort eingeschränkt werden darf, wo das öffentliche Interesse und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit dies rechtfertigt. Dieses Grundrecht gilt es in seiner ganzen Tragweite wahrzunehmen und zu schützen. Auch bei der Festsetzung der Amtssprachen, die Festlegung der Amtssprache oder der Amtssprachen eines Gebietes bedarf der besonderen Sorgfalt. Der Bund verpflichtet die Kantone in der neuen Verfassung im Artikel 70 bei dieser Aufgabe die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht zu nehmen. Damit soll, im Interesse beider Sprachgemeinschaften, eine willkürliche Veränderung der Sprachenlandschaft, verhindert werden. Dies gilt auch für die herkömmlich zweisprachigen Gebiete. Nach Auffassung der CVP und wie sie von allen drei Experten bestätigt wurde. Für den zweisprachigen Kanton Freiburg bedeutet dies, dass Aufgrund der faktischen Verhältnissen neben einsprachigen Gemeinden explizit auch zweisprachige Gemeinden anerkannt werden müssen. Sie bieten besonders günstige Voraussetzungen für einen Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften. Eine übermässige Abgrenzung zur Erhaltung von sprachlich homo-

genen Gebieten hingegen erschwert die erklärte Absicht die Zweisprachigkeit und damit die Verständigung und das gegenseitige Verständnis unter den beiden Sprachgemeinschaften zu fördern und kann nicht im öffentlichem Interesse sein. Für die Bezeichnung der Amtssprachen braucht es Kriterien, welche einerseits Stabilität, andererseits aber Anpassung an nachhaltige Veränderungen gewährleisten. Für eine dynamische Weiterentwicklung in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht braucht der Kanton Freiburg eine offene, liberale, zukunftsgerichtete Sprachenpolitik, welche die Bewohnerinnen und den Bewohnern des Kantons zusammenführt und Grenzen abbaut. Gleichzeitig sollen beide Sprachgemeinschaften sich frei entfalten können. Dies verlangt eine von gegenseitigem Respekt, Interesse füreinander und gegenseitigem Wohlwollen geprägte Haltung. Die CVP-Fraktion unterstützt die von diesem Geist getragenen ersten Sprachentwürfe der Kommission 1. Erlauben Sie mir eine kurze Bemerkung zu den Äusserungen von Herr Zadory. Die Schwierigkeiten, die aufgetaucht sind in der ersten Kommission, sind keineswegs deswegen entstanden, weil Nicole Dévaud nur Französisch gesprochen hat, sondern weil sie, wie sie selber bedauerte, die deutsche Sprache nicht verstanden hat. Es geht darum, dass jede, jeder in seiner Muttersprache sprechen darf und hoffen darf, dass sie, er verstanden wird. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

**La Présidente.** M. Claude Schenker, vous avez la parole.

**Claude Schenker (PDC, FR).** Le groupe PDC souligne la qualité du rapport de la Commission 8. Notre groupe sera toutefois très vigilant quant au plat de résistance que constitue l'aménagement des relations Eglises/Etat, aménagement qui ne fait pas encore l'objet du présent rapport. Nous tenons à saluer la plupart des orientations prises en particulier s'agissant des associations. Nous saluons la volonté d'encourager toute vie associative, de soutenir efficacement le bénévolat sans toutefois freiner l'ardeur de celles et de ceux qui s'engagent au service de la collectivité. Nous saluons encore la volonté de développer des formes de médiation véritablement extrajudiciaires, notamment au sein d'associations. Seul point sur lequel le groupe PDC souhaite s'arrêter plus longuement, le droit de recours des associations, pages 9 et 10 du rapport. Nous nous y arrêtons pour lancer un avertissement: en tous les cas pas comme cela! Le rapport nous explique bien ce qui existe au niveau fédéral. C'est un droit défini, donné à des conditions très strictes et nombreuses, seulement en matière d'environnement, selon une procédure très formelle. C'est un droit accordé, j'ai vérifié, à 29 associations exactement, pas une de plus, pas une de moins. Et ce droit au niveau fédéral est une excellente chose, je le souligne. Il permet un contrôle de l'application des lois de protection de l'environnement avec un nombre raisonnable de recours et un taux d'acceptation élevé et surtout, c'est là le génie de cette invention, on laisse ainsi agir les associations, soit des privés, pour contrôler la bonne application des lois et c'est autant d'économisé pour l'Etat qui n'a plus guère à faire la police dans ce domaine. On est dans le mille

du principe de la subsidiarité si cher aux démocrates-chrétiens, soit un moins d'interventionnisme et un plus de responsabilité individuelle. Mais avec un droit de recours tel qu'il est ici proposé, dans l'intérêt général pour toute association dont le but toucherait un domaine précis, on passerait de l'efficacité que l'on connaît au niveau fédéral à la paralysie. On passerait de la saine subsidiarité à un cumul inutile et écrasant. Nous ne sommes d'ailleurs même pas sûrs qu'un tel droit de recours soit juridiquement possible au niveau constitutionnel cantonal. A cet égard toutefois, sans développer ici, nous demandons à la commission de prendre l'avis de spécialistes. Nous sommes aussi persuadés qu'une extrême prudence est nécessaire au niveau cantonal. Or la majorité de la commission nous présente un droit sans contours, sans limites. On évoque ainsi la possibilité d'attaquer l'octroi des fréquences radio, l'utilisation de l'eau, la gestion de l'espace aérien et souterrain, celle des biens collectifs. On évoque encore tout le domaine social. Cela pourrait générer une défiance qui serait inacceptable envers le Gouvernement, et quoi qu'il en soit sous la forme proposée, c'est un encombrement certain des tribunaux et ce serait un blanc-seing à la querulence. Il est illusoire qu'une Constitution si large puisse par une loi poser des bornes suffisantes. Ce n'est donc que si la Commission 8 parvient à ficeler un paquet correctement délimité, efficace, qui tienne la route juridiquement, qui contienne un remède à la «recourite» et qui soit pleinement respectueux de la subsidiarité, ce n'est qu'à ces conditions que le groupe PDC pourrait adhérer à un droit de recours pour certaines associations. Merci de votre attention.

**La Présidente.** M<sup>me</sup> Annelise Meyer a maintenant la parole.

**Annelise Meyer-Glauser (PRD, SC).** Voici la position du groupe radical-démocratique de la Constituante au sujet des travaux de la Commission 1. Remarque préliminaire: le groupe partage le souci de la Commission 1 de définir les notions d'Etat et de canton. Ces définitions ainsi que celles d'autres termes fondamentaux devraient être clarifiées par les conseillers juridiques du Secrétariat de la Constituante de telle sorte que toutes les commissions appliquent les mêmes notions. Le travail gagnerait en clarté. Prise de position du groupe: de façon générale, le groupe approuve toutes les options prises par la Commission 1. Toutefois, au chapitre des positions du canton, il se prononce dans une très large majorité pour la suppression du terme «solidaire» qui figure au point 2 a), en page 4 du rapport. Je cite: «Le canton de Fribourg est un Etat de droit libre, démocratique, social et solidaire». En effet, le terme «solidaire» signifie qui est lié à quelqu'un d'autre ou à un groupe par une responsabilité commune, des intérêts communs. On parle de débiteurs solidaires lorsque le créancier peut actionner chacun d'eux à choix pour la totalité de la somme due. Un Etat solidaire pourrait impliquer que l'Etat devrait intervenir avant même que le citoyen ne soit plus en mesure d'assumer ses obligations. Solidaire implique donc une notion qui va à l'encontre de celle de subsidiarité. Dans les principes généraux, la Commission 1 a repris

ce principe de subsidiarité au point 4 g), en page 8 du rapport. Or, un Etat ne peut à la fois être solidaire et respecter le principe de subsidiarité. Admettre le contraire serait un non-sens de l'avis du groupe. La subsidiarité doit selon le groupe être la notion fondamentale de notre Etat cantonal. La notion de solidarité pourrait être retenue sous l'angle de la solidarité entre les individus au sein de la société. A propos des confessions, le groupe ne se prononce pas sur la question de la neutralité du point de vue confessionnel. Il attendra en effet que la Commission 8 ait terminé ses travaux sur la question des relations Eglises/Etat. A propos de la dignité de l'homme, le groupe soulève que la question de la dignité de l'homme énoncée au point 3 e) des buts de l'Etat, en page 6 du rapport, semble être un droit fondamental et non un but de l'Etat. A propos des principes éthiques dans l'économie, le groupe se prononce dans une très large majorité pour la suppression de la thèse 3 f), en page 6 du rapport. Les principes éthiques dans l'économie ne peuvent être un but de l'Etat, sous peine de créer des distorsions de concurrence. Le groupe ne saurait tolérer une telle ingérence de l'Etat dans l'économie. Il appartient au consommateur d'adopter un comportement réfléchi dans ses actes. D'ailleurs, l'Etat peut actuellement définir certaines conditions qui tiennent de l'éthique lorsqu'il procède à un appel d'offres par le biais des procédures de marchés publics. A propos de la famille, le groupe relève que la question des familles énoncée au point 3 g) en page 7 du rapport, à savoir «La famille doit être reconnue et soutenue comme la communauté de base de la société» semble devoir être traitée comme un droit fondamental, ou plutôt comme une tâche de l'Etat, mais non comme un but de l'Etat. A propos des langues, le groupe PRD attendra que les travaux de la Commission à propos des langues soient terminés avant de se prononcer sur cette question fort importante. En effet, la Commission 1 a beaucoup de travail dans ce domaine. Notre groupe ne doute pas que la commission sait ou saura prendre l'avis auprès des meilleurs experts de la question des langues, sans toutefois oublier le contenu de l'article 70 alinéa 2 de la Constitution fédérale qui énonce notamment, et je cite: «Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, les cantons veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.» Je vous communique maintenant la position du groupe radical à propos de la Commission 8. Remarque préliminaire: comme déjà dit dans le rapport sur la Commission 1, le groupe ne se prononcera pas sur la question Eglises/Etat pour le moment. Prise de position à propos des partis politiques: le groupe soutient les thèses sur le rôle des partis politiques ainsi que la thèse qui énonce que l'Etat peut soutenir de manière appropriée l'activité des partis dans leur contribution au fonctionnement de la démocratie, mais il rejette par contre les conditions de soutien discutées tant au niveau formel que matériel. Au niveau formel, il relève que de telles dispositions n'ont pas rang constitutionnel mais légal. Ainsi il ne peut soutenir la proposition de minorité. Au niveau matériel, le groupe ne peut partager les avis énoncés à propos de la représentation équitale hommes/femmes, de la transparence, du

fonctionnement démocratique interne, du volume des activités et de la limitation des budgets de campagne. Adopter de telles mesures ne pourrait que nuire au bon fonctionnement actuel des partis politiques dans notre canton. Enfin, le groupe rejette la proposition d'instaurer un nombre minimum de partis pour une élection, parce que cela est irréaliste et impraticable. A propos des associations, le groupe reconnaît l'importance du rôle des associations. Toutefois, le soutien des activités d'intérêt général de ces associations peut et non doit être accordé par l'Etat à certaines conditions. Il ne s'agit pas ici de créer un droit mais bien plutôt d'ouvrir une possibilité d'obtenir un soutien. A propos du bénévolat, la majorité du groupe suit la minorité de la Commission 8. Le rôle du bénévolat doit être reconnu sans que la formation des bénévoles ne soit automatiquement à la charge de l'Etat. A propos du recours d'intérêt général, la majorité du groupe suit la minorité de la Commission 8 qui ne veut pas de mention d'un droit de recours. En effet, les grandes associations d'importance nationale ont déjà un droit de recours dans certains domaines comme par exemple la protection de l'environnement ou du paysage. Elles peuvent exercer ces droits de recours dans le cadre de procédures cantonales. Instaurer un droit de recours d'intérêt général pour les associations quelles que soient les matières traitées et les autorités concernées ne ferait que représenter un signe négatif pour tout esprit d'entreprise dans notre canton. Le groupe craint en effet un abus de recourite aiguë si un tel droit devait être introduit. Rappelons que les procédures actuelles sont déjà suffisamment bien conçues pour que tout intéressé puisse intervenir à n'importe quel stade de n'importe quelle procédure. De plus, une association directement touchée par une décision a déjà la possibilité de recourir. Merci.

**La Présidente.** La parole est à M. Ambros Lüthi pour le Parti socialiste.

**Ambros Lüthi (PS, FV).** Le groupe socialiste soutient en principe le rapport intermédiaire de la Commission 8 même s'il est évident que pas toutes les questions ont été traitées jusqu'à maintenant. Mais j'aimerais quand même évoquer un sujet qui nous tient particulièrement à cœur. C'est le principe de la transparence de l'activité étatique qui a déjà été mentionné à plusieurs reprises. Le groupe socialiste croit que ce principe n'était jusqu'à maintenant pas assez considéré dans certains domaines de l'Etat de Fribourg. Pour cette raison, nous sommes d'accord avec la revendication suivante: l'activité étatique doit être transparente et en plus la transparence de l'activité étatique doit être un principe fondamental. Das Prinzip der Transparenz des staatlichen Handelns bedeutet unter anderem, dass die Behörden unter einer ständigen Kontrolle stehen und dass sie ihr Handeln jederzeit rechtfertigen können. Es wird ihnen laufend in Erinnerung gerufen, dass sie die ihr auferlegten Aufgaben im Interesse der Öffentlichkeit und nicht für andere Interessen erfüllen. Transparenz in der staatlichen Tätigkeit bringt sowohl für die Behörden als auch für die Bevöl-

kerung nur Vorteile. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es mögliche Einschränkungen gibt, z.B. der personenbezogene Datenschutz oder das Amtsgeheimnis, und es ist offensichtlich, dass gewisse Informationen nur gewissen Kreisen eröffnet werden dürfen oder dass sie sogar geheimgehalten werden müssen.

Comme conclusion, le groupe socialiste est d'avis que même si cette thèse devait apparaître comme tâche de l'Etat ou comme tâche de l'administration, elle devrait pourtant être mentionnée comme principe fondamental. Avant de terminer, j'ai encore une petite remarque en complément de la remarque de M<sup>me</sup> Bürge-Leu concernant les reproches de M. Zadory vis-à-vis de la Commission 1. Beaucoup de membres alémaniques de la Commission 1 se sont très souvent efforcés de parler en français. Cela il faut le dire. Mais c'est possible qu'il y a des questions difficiles. Es ist möglich, dass es schwierige Fragen gibt, wo man sich differenzierter ausdrücken muss und dann müssen wir Deutschsprachigen uns halt unser Muttersprache bedienen können, erstens. Zweitens hat es einige Mitglieder, die fast kein Französisch sprechen, auch Ihnen muss man erlauben Deutsch sprechen zu können. Nous étions conscients de cette difficulté. Il y avait même un membre alémanique qui s'est rendu à la maison, chez M<sup>me</sup> Dévaud, pour l'aider. Et, comme on voyait qu'elle ne maîtrisait pas l'allemand, même elle ne comprenait pas, la Commission 1 a proposé à l'unanimité de mettre une traduction simultanée sur pied pour l'aider. Cette proposition de traduction simultanée n'a pas été accordée par le Bureau. Merci de votre attention.

**La Présidente.** Je passe la parole à M. Christian Moullet.

**Christian Moullet** (*PS, BR*). C'est avec intérêt que le groupe socialiste a pris connaissance du rapport intermédiaire de la Commission 8. Les membres socialistes de cette commission tiennent à révéler que dans leur ensemble, les discussions étaient d'un bon niveau, dans le respect mutuel et à la recherche d'un consensus, ceci en tenant compte de la diversité des sensibilités. Dans le rapport intermédiaire, deux sujets sont abordés, soit les associations et les partis politiques. Concernant les associations, le groupe socialiste se réjouit de la place qui leur est faite et adhère aux thèses proposées. A propos des thèses concernant les partis politiques, nous remarquons que le sujet de leur financement et de la transparence des comptes est un sujet très sensible. Une majorité de la commission propose et préfère des formulations générales telles que «L'Etat peut soutenir de manière appropriée l'activité des partis politiques» ou bien renvoie à la loi en formulant des thèses comme «La loi fixe le cadre du soutien de l'Etat dans un souci de transparence et d'égalité de traitement». Pour les membres de Parti socialiste, les formulations ne sont pas assez précises. Nous voulons définir clairement ce que sera le financement de l'Etat aux partis politiques et en retour, nous voulons que la comptabilité des partis soit transparente autant dans leurs dépenses que dans leurs recettes. L'idée peut se résumer ainsi: pour éviter que les partis dépendent de la générosité des pouvoirs économiques et des détenteurs de la richesse, les partis seront subvention-

nés par les pouvoirs publics. En contrepartie, les partis seront soumis à une transparence de leur comptabilité. Pour favoriser cette transparence, les partis pourraient aussi annoncer et limiter volontairement les budgets des campagnes. A notre avis, les partis ont tout intérêt à défendre en commun l'image de la politique en jouant la transparence et à définir une déontologie commune. Merci.

**La Présidente.** Madame Hänni, vous avez cinq minutes pour émettre quelques considérations.

**Bernadette Hänni** (*PS, LA*). Ich danke, dass ich noch ein bisschen Zeit habe, mich ein bisschen zu äussern zu den verschiedenen Stellungnahmen. Ich möchte feststellen, dass diese erste Tuchfühlung mit den Meinungen an den anderen Fraktionen wertvoll war. Ich danke allen Fraktionen für ihre vielfältigen Bemerkungen, die Grundlagen sein werden für unsere weiteren Diskussionen. In diesem Sinn hat die heutige Plenarversammlung ihre Funktion und ihren Sinn voll erfüllt. Ich stelle fest, dass die Fraktionen, die Mehrheiten der Fraktion gegenüber der Sprachenfrage grundsätzlich offen sind, tolerant und an einer Lösung interessiert, die für beide Sprachgemeinschaften stimmt. Trotz der Verschiedenheiten, die vorliegen, die aber ihre volle Rechtfertigung haben. In diesem Sinn wird die Kommission, die über-grosse Mehrheit der Kommission, weiterarbeiten. Je veux vite faire une remarque vis-à-vis des remarques de M. Zadory. Je ne veux pas répéter les paroles de Monika Bürge-Leu et de Ambros Lüthi, je ne peux que les soutenir. Je veux dire que la version, je dirais personnelle, de M. Zadory et pas de son groupe entier est plutôt unique. Dann, werde ich auch ein Wort zu den Parolen vom Herrn Chollet sagen. Er hat gesagt, dass in der Kommission ausschliesslich Deutsch gesprochen wird von den deutschsprechenden Mitgliedern. Dazu kann ich sagen, er soll vielleicht die Protokolle lesen. Stimmt nicht. Dann, sagt er, unterstreicht er, es habe in der Kommission eine deutschsprachige Mehrheit im Bezug auf die Behandlung der Sprachenfrage, habe ich gesagt, wie es steht. Und wenn man das Verhältnis der Abstimmungen anschaut, wird man auch sehen, dass die Kommission es nie als wichtig empfunden hat zu schauen, das ist ein Romand, das ist ein Deutschschweizer. Wir haben also wirklich sehr gut zusammen gearbeitet. Ich denke, die grosse, über-grosse Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass auch die Sprachenfrage friedlich, sachlich und objektiv behandelt werden muss und wenn Herr Chollet eine Polemik vom Stapel reissen will, kann er das tun, doch wird die Kommission, die über-grosse Mehrheit der Kommission, auch die Präsidentin und die Vizepräsidentin nicht darauf eintreten. Danke.

**La Présidente.** Madame Marie Garnier, vous avez maintenant la parole.

**Marie Garnier** (*Cit., FV*). Je remercie tous les partis qui se sont penchés sur les travaux de la Commission 8. Je suis contente de voir que certaines choses passent bien. J'aimerais juste dire à M. Schenker que ce qu'il a évoqué, les fréquences radio etc. – pas que vous soyez dans la confusion – c'est pas très très clair

dans le rapport mais ça fait partie de l'exposé de l'expert qui a parlé au niveau suisse. Il y a une partie suisse, une partie internationale et puis après il y a une partie fribourgeoise. Je crois que même si on doit éclaircir et on accepte volontiers ce mandat, on éclaircira effectivement au niveau fribourgeois. Pour la suite des travaux, j'appelle de mes vœux une certaine tolérance qui, il me semble, sera nécessaire autant dans la 1 que dans la 8. Puis je vous souhaite une bonne soirée puisque je suis la dernière.

**La Présidente.** Merci pour ces commentaires qui mettent un terme à nos rapports sur les commissions thématiques.

## Budget 2002

**La Présidente.** Nous passons au point suivant de l'ordre du jour, l'adoption d'un budget. Je passe la parole à M<sup>me</sup> Käthi Hürlimann qui est rapporteur du Bureau.

**Katharina Hürlimann (PRD, LA).** Budget 2002. Das vorliegende Budget, das sie als Beilage zur heutigen Plenarsitzung erhalten haben, wurde an der Bürositzung vom 28. 8. 2001 erarbeitet. Es stützt sich auf den Artikel 6 unseres Reglementes, der besagt, dass sich die Entschädigungen der Mitglieder des Verfassungsrates nach den Ansätzen des Grossen Rates richtet. Es ist in 11 Gruppen eingeteilt. Gruppe 1. Sitzungsgelder und Spesen. Die Anzahl der Sitzungen stützen sich auf die Rahmenplanung, welche am 31. Januar 2001 vom Plenum angenommen wurde. Der Grosse Rat hat an der Session vom Juni dieses Jahres die Sitzungsgelder und die Spesenregelung via Dekret angepasst. So kommen auch wir in den Genuss von höheren Entschädigungen. Als Tischaufgabe haben Sie alle das entsprechende Dekret erhalten, so dass ich nur kurz darauf eingehen muss. Artikel 1 sieht vor, dass die Entschädigung pro Sitzung auf 150 Franken erhöht wird. Die Präsidentin, der Präsident, Berichterstatterin oder Berichterstatter der Kommission erhalten zusätzlich 80 Franken pro Sitzung. Stimmzählerinnen und Stimmzähler erhalten zusätzlich 10 Franken. Die Präsidentin oder der Präsident des Verfassungsrates erhält pro Jahr eine Entschädigung von 3500 Franken und alle übrigen Mitglieder des Verfassungsrates erhalten eine Pauschalentschädigung von 500 Franken pro Jahr. Im Weiteren ist eine pauschale Reiseentschädigung von 10 Franken pro Tag vorgesehen plus 65 Rappen pro Kilometer von Wohnort zum Ort der Sitzung, und ebenfalls neu eine Reiseentschädigung von 50 Rappen pro Minute vom Wohnort zum Ort der Sitzung der offiziellen Veranstaltungen und zurück. Wie das genau dann berechnet wird, das kann ich Ihnen noch nicht im Detail darüber Auskunft geben, auch heute nicht. Im Punkt 1.1 bis 1.8 sind alle diese Elemente berücksichtigt. Das ergibt eine Totalsumme von Fr. 704 290.–. Die Gruppe 2 «Vergütungen an die Fraktionen» sind nach dem gleichen Prinzip gestaltet. Und das gibt eine Summe von Fr. 285 900.–. Gruppe 3. Löhne und Sozialleistungen unseres Personals richten sich nach der Dienst- und Besoldungs-

ordnung für das Staatspersonal. Gesamtsumme: Fr. 432 000.– Die Beträge in den Gruppe 4 – 11 entsprechen in etwa den Beträgen, die bereits in der Gesamtfinanzplanung enthalten waren. Postgebühren sind im Punkt 9 «Diverses» enthalten. Und diese Gruppe 4 – 11 macht eine Gesamtsumme von Fr. 210 000.–. Das ergibt ein Total von Fr. 1 632 190.–. In der Finanzplanung war eine Gesamtsumme für das Jahr 2002 von Fr. 1 140 000.– enthalten. Die Differenz von rund 490 000.– ergibt sich zum grössten Teil aus der Erhöhung der Entschädigungen, welche vom Grossen Rat genehmigt wurden. Dieser Budgetentwurf mit einer Gesamtsumme von rund Fr. 1632 Mio, wie er Ihnen vom Büro vorgeschlagen wird, ist im Budgetentwurf 2002 des Staatsrates berücksichtigt worden. Das, meine Damen und Herren, ist mein Kommentar dazu. Für weitere Auskünfte stehe ich Ihnen zur Verfügung. Ich hoffe sehr, dass Sie diesem Budget zustimmen können. Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, la discussion est ouverte concernant le budget.

**Sylvianne Périsset (PS, SC).** J'aimerais connaître le détail du traitement du personnel du Secrétariat, sous le point 3.

**La Présidente.** Alors écoutez, c'est peut-être difficile de vous le transmettre maintenant. Vous avez les chiffres, Monsieur Geinoz? Si ce n'est pas le cas, on transmettra la réponse en janvier, si vous êtes d'accord. Mais enfin, Monsieur Geinoz, avez-vous le détail? M. Geinoz ne l'a pas ici. Si vous êtes d'accord de nous faire confiance, nous vous transmettrons ces chiffres l'année prochaine. M<sup>me</sup> la Rapporteuse, vous avez la parole.

**Katharina Hürlimann (PRD, LA).** Ich kann vielleicht nur noch einmal betonen, dass also wir unser Personal nach dem Dienst und Besoldungsreglement des Staatspersonals besolden. Also da geben wir keinen Franken mehr oder weniger aus und ich denke es ist nicht hier der Ort, wo wir hier auf Details eingehen.

**Joseph Rey (PCS, FV).** Je voudrais simplement poser la question: qui paie les frais postaux, les taxes postales, là il y a zéro?

**Katharina Hürlimann (PRD, LA).** Postgebühren sind im Punkt 9 «Diverses» enthalten.

**Alain Berset (PS, SC).** Le groupe socialiste a pris connaissance du projet de budget pour l'année 2002. Mis à part l'adaptation exigée par le récent décret du Grand Conseil, nous avons constaté que ce projet de budget correspond, à de petites modifications près, à l'ordonnance relative au budget prévisionnel 2002–2004 que nous avons adopté le 31 janvier de cette année. Par conséquent, le groupe socialiste votera le projet de budget tel qu'il nous est présenté par le Bureau. Je vous remercie.

**Laurent Schneuwly (PDC, SC).** Au nom du groupe démocrate-chrétien, je puis dire, comme cela a été relevé par M. Berset pour le groupe socialiste, que nous

suirons la proposition de budget et nous remercions le Bureau d'avoir adapté les indemnités au décret qui concernait lui uniquement les membres et les groupes du Grand Conseil, de l'avoir rapporté aussi pour les constituants.

**Peter Jaeggi** (*PCS, SE*). Je voulais simplement confirmer que nous avons discuté entre nous chrétiens-sociaux le budget. Nous sommes d'accord et nous allons voter pour ce budget.

**Peter Bachmann** (*PRD, LA*). Ich habe einen Vergleich zu machen. Ein Kilometer Autobahn zwischen Avenches und Payerne kostet 64 Millionen. Ein Kilometer. Ich habe unsere Kosten des Verfassungsrates für 4 Jahre zusammengezählt, ungefähr 6 Millionen. Mit dem könnten wir 90 Meter Autobahn bauen.

**La Présidente.** Y a-t-il d'autres remarques? Ce n'est pas le cas. Madame le Rapporteur, est-ce que vous avez d'autres considérations en réponse? Non, c'est bon. Mesdames, Messieurs, celles et ceux qui adoptent le budget qui sera présenté au Grand Conseil, celles et ceux qui adoptent ce budget s'expriment en se levant. Alors Mesdames, Messieurs, merci. Il semble qu'il n'est pas nécessaire de faire une contre-épreuve. A une écrasante majorité, vous avez adopté le budget.

## Divers

**La Présidente.** Nous passons maintenant rapidement dans les divers. Rapidement, je ne veux pas vous couper la parole, mais s'il vous plaît, encore quelques instants d'attention. Vous avez la parole dans les divers. M. Boivin.

**Denis Boivin** (*PRD, FV*). Notre groupe a juste un souci. Nous avons entendu aujourd'hui beaucoup d'excellents rapports de toutes les fractions et ces rapports seront évidemment d'une très grande utilité, non seulement pour les commissions, mais aussi pour les groupes, pour les travaux de l'année prochaine. Alors, je m'adresse à notre secrétaire général – je lui ai déjà posé la question l'autre jour par *e-mail* – j'aimerais savoir quand l'article 21 de notre Règlement, et plus précisément 21 alinéa 3 va être appliqué, en ce sens que «le Bulletin officiel est remis régulièrement aux membres de la Constituante». On n'en a reçu qu'un, c'était en mai 2000. Je sais qu'il y a eu des problèmes de coordination entre l'ancienne et la nouvelle équipe qui s'occupe de nous, mais il serait bien là de prendre la balle au bond et en fonction de nos travaux l'année prochaine d'essayer d'accélérer un peu pour qu'on puisse avoir le contenu de la séance d'aujourd'hui dans les meilleurs délais, parce que cela sera un instrument de travail très utile. Je vous remercie.

**La Présidente.** Monsieur Geinoz, est-ce que vous voulez vous exprimer?

**Antoine Geinoz, Secrétaire général.** Très brièvement, Madame la Présidente, pour dire que ce n'est pas tout à fait un problème de coordination, mais effecti-

vement un problème de changement d'équipe. Et nous avons attendu que le Bulletin officiel du mois de septembre-octobre 2000 soit fait pour faire les suivants. Et malheureusement, là il y a eu des retards dont nous ne sommes pas responsables du tout. Mais j'enregistre la remarque de M. Boivin et nous allons effectivement faire le maximum pour qu'au début janvier tous les bulletins soient disponibles, mais en tout cas celui de la séance d'aujourd'hui.

**La Présidente.** Monsieur Boivin, vous êtes satisfait? Peut-être rapidement pour vous dire que j'étais déçagée ici jusqu'en 1995 et je n'ai encore pas reçu tous les bulletins officiels des législatures précédentes... Dans les divers encore, Mesdames, Messieurs, la parole n'est plus demandée. Pardon: Monsieur Boschung.

**Hermann Boschung** (*PCS, SE*). Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, Wilhelm Bush hat einmal gesagt «es ist ein lobenswerter Brauch, wer was gut bekommt der bedankt sich auch». Ich möchte mich im Namen des ganzen Verfassungsrates, und ich glaube ich darf das tun, unserer verehrten Präsidentin für die souveräne Führung ganz herzlich danken. Aber ich möchte auch einen Applaus für die Frau Präsidentin. (*Applaudissements*).

**La Présidente.** Merci beaucoup.

**Hermann Boschung** (*PCS, SE*). Noch etwas ganz Besonderes. Ich habe immer gesagt «Ob tütsch, ob wäutsch». Pour moi c'est égal, le même soleil scheint überall. Wir haben heute einmal mehr mitbekommen, wie wichtig ein tüchtiger Übersetzer ist und ich möchte unserem Übersetzer ganz ganz herzlich danken für seine grossartige Arbeit heute. (*Applaudissements*).

**La Présidente.** Mesdames, Messieurs, vous savez qu'une présidente en cache toujours une autre et que le 31 décembre de cette année, je rendrai mon tablier de présidente et M<sup>me</sup> Käthi Hürlimann présidera nos travaux. Avant la réfection de la salle du Grand Conseil, il y avait là à ma gauche un grand banc qui était destiné aux vices-présidents et on l'appelait volontiers la chaise longue du Grand Conseil. Alors voilà, je ne pourrai pas m'étendre sur la chaise longue du Grand Conseil, mais je vais changer de fauteuil sans vraiment changer de siège. Nous sommes censés nous rencontrer au mois de janvier, le 23, et à cette occasion, la nouvelle Présidente m'accordera une toute petite plage du programme pour vous faire un bilan de l'activité présidentielle 2001. Je dois vous dire aussi toute la joie que j'ai eue à travailler avec l'équipe de la Présidence, mais aussi avec le Secrétariat, le Bureau. Le Secrétariat, Monsieur Geinoz, je tiens à vous féliciter et à vous remercier pour vos grandes compétences et non seulement pour vos grandes compétences, mais également pour votre enthousiasme communicatif, votre bonne humeur qui a gagné, je vous assure l'ensemble du Secrétariat, et je tiens vraiment à le souligner, à vous remercier vous et tous vos collègues. Bravo, vous pouvez les féliciter. (*Applaudissements*). Mesdames, Messieurs, chers collègues, vous avez suivi les travaux

avec un sérieux, une attention exemplaire, je dis bien exemplaire, et les députés anciens et nouveaux ou actuels pourraient en témoigner. Vous pourriez servir de modèle au Parlement, au Grand Conseil. M. Corminbœuf vous l'a dit tout à l'heure. Ce n'est pas un compliment, c'est vraiment une réalité et je la ressens profondément. Merci, merci beaucoup de votre collaboration. Je me réjouis de vous revoir au mois de janvier, de vous revoir dans vos commissions et je vous souhaite surtout une bonne rentrée dans vos foyers.

---

La séance est levée à 17h33.

*La Présidente:*

**Rose-Marie DUCROT**

*Les Secrétaires:*

**Antoine GEINOZ**

**Pierre SCYBOZ**

**Danielle BOILLAT**

---