

MESSAGE N° 27 10 septembre 2002
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret
relatif à l'initiative législative
«Pour une assurance maternité fribourgeoise»

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à l'initiative législative «Pour une assurance maternité fribourgeoise».

1. OBJET DE L'INITIATIVE

Le 14 septembre 2001, une demande d'initiative législative a été déposée à la Chancellerie d'Etat. Cette initiative, rédigée en termes généraux, propose que soit instituée une assurance maternité cantonale ayant pour buts:

- de verser une allocation égale à 80 % du gain en cas de maternité ou en cas d'adoption à toutes les femmes salariées et indépendantes travaillant dans le canton de Fribourg depuis au moins trois mois (le gain maximum assuré étant celui fixé par la loi fédérale sur l'assurance accidents LAA),
- pendant une durée de 16 semaines à compter de la date de l'accouchement,
- financée paritairement par les employés/employées et les employeurs.

Le 19 décembre 2001, des listes contenant 8686 signatures ont été déposées à la Chancellerie d'Etat à l'appui de l'initiative. Conformément à l'article 111 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), la Chancellerie d'Etat, en date du 15 février 2002, a constaté l'aboutissement de l'initiative en déclarant 8063 signatures valables.

2. VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

Il appartient au Parlement de statuer sur la validité matérielle et formelle de l'initiative. En effet, quand bien même elle a abouti, une initiative peut être soustraite au vote du peuple si elle est entachée d'un vice.

En l'occurrence, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de constater la validité de l'initiative «Pour une assurance maternité fribourgeoise».

En effet, bien que la Constitution fédérale stipule dans son article 116 que l'assurance maternité est une tâche fédérale, la Confédération n'a pas épuisé sa compétence de légiférer en la matière. La compétence cantonale a d'ailleurs été également admise par la Confédération dans le cadre de la loi genevoise sur l'assurance maternité. La validité matérielle est donc manifeste. En ce qui concerne la validité formelle, il y a lieu de constater que l'initiative respecte le devoir de l'unité de matière. Elle doit donc également être considérée comme valide sous cet aspect.

3. ÉTAT DE LA QUESTION DE L'ASSURANCE MATERNITÉ

Depuis des décennies, il appartient aux autorités fédérales d'assumer le mandat qui leur incombe d'instituer une assurance maternité à l'échelon national. Aussi bien l'ancienne Constitution fédérale (art. 34 quinquies al. 4) que la nouvelle (art. 116 al. 3) sont très claires à ce sujet. Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de dresser l'histo-

rique de cette question dans sa réponse à la motion N° 086.00 Cédric Castella et au postulat N° 242.00 Paul Sansonnens. (cf. Bulletin officiel des séances du Grand Conseil 2000, p. 1601 ss). Depuis cette date, aussi bien au niveau cantonal qu'au niveau fédéral, les choses ont évolué. Nous citons dans ce contexte deux exemples:

a) Canton de Genève

Le Grand Conseil du Canton de Genève a adopté, en date du 14 décembre 2000, une loi qui met en place une assurance maternité cantonale, s'apparentant à l'AVS et au régime APG. L'assurance maternité genevoise accorde aux personnes salariées et aux personnes indépendantes une allocation de maternité ou une allocation d'adoption égale à 80 % du gain assuré AVS (le gain assuré AVS ne peut dépasser le montant maximal déterminant pour l'assurance accidents obligatoire, soit 106 800 francs par an), durant 16 semaines. Elle est financée par des cotisations paritaires dont le taux, fixé par le Conseil d'Etat, est de 0,4 % du salaire déterminant. La mise en œuvre est confiée aux caisses de compensation cantonales et professionnelles. Les flux financiers sont contrôlés par un fonds de compensation cantonal.

L'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2001 a été accompagnée de plusieurs problèmes d'application.

b) L'initiative parlementaire Pierre Triponez

En date du 20 juin 2001, le Conseiller national Pierre Triponez (Rad.) avec les co-auteurs Jacqueline Fehr (PS), Thérèse Meyer (PDC) et Ursula Haller (UDC), a déposé l'initiative parlementaire N° 01.426 «Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative». Le Conseil national a décidé le 29 novembre 2001, par 124 voix contre 36, de donner suite à cette initiative. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique a été chargée d'élaborer un projet législatif. Il ressort d'un communiqué de presse du 1^{er} juillet 2002 que cette commission a arrêté des décisions de principe et que l'adoption du rapport et du projet légal est agendée pour le 3 octobre 2002.

Concernant les décisions de principe, la commission est restée très proche du texte de l'initiative parlementaire. Cette dernière vise à ce que les salariées assurées et les indépendantes reçoivent de l'APG, pendant 14 semaines, une allocation pour perte de gain s'élevant à 80 % du revenu moyen. Les personnes effectuant leur service militaire doivent désormais recevoir également 80 % de leur revenu (au lieu de 65 % jusqu'à maintenant).

4. MOTIFS DE SURSEOIR A LA DÉCISION

Chaque fois qu'il a été consulté ou qu'il a eu l'occasion de s'exprimer sur cet objet, le Conseil d'Etat s'est déclaré favorable à l'instauration d'une véritable assurance maternité fédérale. En effet, le Conseil d'Etat reste convaincu qu'il appartient aux autorités fédérales d'assumer le mandat qui leur incombe d'instituer une assurance maternité à l'échelon national.

Le Conseil d'Etat a enregistré avec regret l'échec en votation populaire, le 13 juin 1999, du projet tel qu'il a été soumis au peuple. L'acceptation par le peuple fribourgeois de ce même projet doit être considéré comme un mandat politique de continuer dans la recherche de solutions.

L'initiative cantonale serait une solution si, effectivement, au niveau national, une assurance ne pouvait pas être créée. Cela ne semble toutefois pas être le cas puisque, comme on vient de l'évoquer, le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire visant à modifier la loi sur les allocations pour perte de gain. En plus d'un vote très clair (124 oui contre 36 non), il faut relever que les groupes des partis socialiste, démocrate-chrétien, vert et libéral ont été unanimes pour y donner suite, que le parti radical a été majoritairement pour (24 oui contre 10 non) et que seul l'UDC a voté majoritairement contre (6 oui contre 26 non). Avec ce vote, on peut effectivement espérer, comme l'a fait remarquer M^{me} Thérèse Meyer, conseillère nationale, lors du débat du 29 novembre 2001, «que l'accouchement (du projet) se passera sans douleur».

Selon les renseignements du secrétariat de la commission du Conseil national chargée d'élaborer le projet, le calendrier suivant est envisagé:

- adoption du projet législatif en commission: 3 octobre 2002,
- délibérations au Conseil national: session d'hiver 2002,
- délibérations au Conseil des Etats: session de printemps 2003,
- délai référendaire: en 2003,
- entrée en vigueur: 1^{er} janvier 2004.

A supposer que ces délais puissent être tenus, il est difficilement envisageable de délibérer de l'initiative «Pour une assurance maternité fribourgeoise» au Grand Conseil. En effet, mise à part la durée de la prestation, les buts de l'initiative parlementaire et de l'initiative cantonale sont quasiment identiques.

Le Conseil d'Etat est d'avis que, sous un angle démocratique, il n'est pas raisonnable que le Grand Conseil débattre de l'initiative cantonale (art. 126 LEDP) sans connaître le sort du projet de modification de la loi sur les APG au niveau fédéral. En effet, si on interprète la volonté du Grand Conseil telle qu'elle est ressortie des discussions concernant la prise en considération du postulat Paul Sansonnens (cf. Bulletin officiel des séances du Grand Conseil 2000, p. 1629 à 1633), la grande majorité souhaite prioritairement une assurance maternité au niveau national et, seulement si cela ne devait pas se réaliser, une assurance maternité au niveau cantonal.

Dans la mesure où la LEDP ne fixe pas de délai au Grand Conseil pour délibérer du bien-fondé d'une initiative, le Conseil d'Etat vous propose de surseoir aux débats jusqu'à ce que soit connu le sort du projet de modification de la loi sur les APG au niveau fédéral (délai prévisible: 1 an). A cette échéance, le Conseil d'Etat sera en mesure de soumettre au Grand Conseil, pour la session d'octobre 2003, un décret proposant d'accepter ou de rejeter l'initiative «Pour une assurance maternité cantonale».

Afin de garantir le droit d'être entendu, la Direction de la santé publique et des affaires sociales a soumis au comité d'initiative «Pour une assurance maternité fribourgeoise» la question de surseoir aux délibérations. La position de ce comité est la suivante: «Même si l'horizon semble s'éclaircir au niveau fédéral, l'expérience d'un demi-siècle d'espairs déçus nous appelle à la prudence. C'est pourquoi, nous demandons à ce que le dossier de notre initiative avance au plus vite. A nos élu-e-s de prendre leur responsabilités face à la volonté populaire exprimée par les 8686 signataires».

Au vu de ce qui précède, nous invitons le Grand Conseil à considérer le présent message comme rapport sur le postulat 242.00 Paul Sansonnens et à en prendre acte.

10. September 2002

BOTSCHAFT Nr. 27
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Dekrets zur Gesetzesinitiative
«Für eine freiburgische Mutterschafts-
versicherung»

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für ein Dekret zur Gesetzesinitiative «Für eine freiburgische Mutterschaftsversicherung».

1. GEGENSTAND DER INITIATIVE

Am 14. September 2001 wurde ein Gesetzesinitiativbegehren bei der Staatskanzlei eingereicht. Diese allgemein abgefasste Gesetzesinitiative regt die Einführung einer kantonalen Mutterschaftsversicherung an, die Folgendes bezweckt:

- Ausrichtung einer Zulage von 80 % des Erwerbseinkommens im Falle einer Mutterschaft oder einer Adoption an alle Frauen, welche seit mindestens drei Monaten einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit im Kanton Freiburg nachgehen (der maximale versicherte Betrag entspricht demjenigen, welcher im Bundesgesetz über die Unfallversicherung UVG vorgesehen ist)
- während einer Dauer von 16 Wochen nach der Geburt des Kindes
- paritätische Finanzierung durch Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen.

Am 19. Dezember 2001 wurden die Listen mit 8686 Unterschriften zur Unterstützung der Initiative bei der Staatskanzlei eingereicht. Gemäss Artikel 111 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) stellte die Staatskanzlei am 15. Februar 2002 das Zustandekommen der Initiative fest, indem sie 8063 Unterschriften für gültig erklärte.

2. GÜLTIGKEIT DER INITIATIVE

Der Grosse Rat befindet über die materielle und formelle Gültigkeit der Initiative. Denn auch wenn eine Initiative zustande gekommen ist, braucht sie der Volksabstimmung nicht unterbreitet zu werden, wenn sie Mängel aufweist.

Im vorliegenden Fall schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die Gültigkeit der Initiative «Für eine freiburgische Mutterschaftsversicherung» festzustellen.

Obwohl die Bundesverfassung in ihrem Artikel 116 die Mutterschaftsversicherung als eidgenössische Aufgabe bezeichnet, hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet nicht ausgeschöpft. Im Rahmen des Genfer Gesetzes über die Mutterschaftsversicherung wurde zudem die kantonale Zuständigkeit vom Bund eingeräumt. Die materielle Gültigkeit ist somit offensichtlich gegeben. Was die formelle Gültigkeit angeht, so ist festzustellen, dass die Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt. Somit muss sie auch unter diesem Aspekt als gültig betrachtet werden.

3. STAND DER MUTTERSCHAFTS-VERSICHERUNGSFRAGE

Seit Jahrzehnten ist es Sache der Bundesbehörden, ihren Auftrag zur Einführung einer Mutterschaftsversicherung auf nationaler Ebene zu erfüllen. Sowohl die alte Bundesverfassung (Art. 34 quinquies Abs. 4) als auch die neue (Art. 116 Abs. 3) sind diesbezüglich sehr klar. Der Staatsrat hatte schon Gelegenheit, in seiner Antwort auf die Motion Nr. 086.00 Cédric Castilla und das Postulat Nr. 242.00 Paul Sansonnens die Geschichte dieser Frage zu beleuchten (s. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates 2000, S. 1601 ff.). Seither haben sich die Dinge sowohl auf kantonaler wie auch auf eidgenössischer Ebene weiterentwickelt. In diesem Zusammenhang nennen wir zwei Beispiele:

a) Kanton Genf

Der Grosse Rat des Kantons Genf erliess am 14. Dezember 2000 ein Gesetz zur Einführung einer kantonalen Mutterschaftsversicherung, die der AHV und der EO-Regelung ähnelt. Die Genfer Mutterschaftsversicherung gewährt den unselbstständig und den selbstständig erwerbstätigen Frauen während 16 Wochen eine Mutterschafts- oder Adoptionszulage von 80 % des in der AHV versicherten Erwerbseinkommens (das in der AHV versicherte Einkommen kann den massgeblichen Höchstbetrag für die obligatorische Unfallversicherung, d.h. 106 800 Franken jährlich, nicht überschreiten). Sie wird durch paritätische Beiträge finanziert, deren vom Staatsrat festgesetzter Ansatz 0,4 % des massgeblichen Lohns beträgt. Mit der Durchführung sind die kantonalen und beruflichen Ausgleichskassen betraut. Der Finanzstrom wird von einem kantonalen Ausgleichsfonds kontrolliert. Das Inkrafttreten am 1. Juli 2001 brachte mehrere Anwendungsprobleme mit sich.

b) Parlamentarische Initiative Pierre Triponez

Am 20. Juni 2001 reichte Nationalrat Pierre Triponez (FDP) zusammen mit Jacqueline Fehr (SP), Thérèse Meyer (CVP) und Ursula Haller (SVP) die parlamentarische Initiative Nr. 01.426 «Revision Erwerbsersatzgesetz. Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter» ein. Der Nationalrat beschloss am 29. November 2001 mit 124 gegen 36 Stimmen, dieser Initiative Folge zu leisten. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit wurde mit der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs beauftragt. Aus einer Pressemitteilung vom 1. Juli 2002 geht hervor, dass diese Kommission Grundsatzentscheide getroffen hat und die Verabschiedung des Berichts und des Gesetzesentwurfs auf den 3. Oktober 2002 geplant ist.

Was die Grundsatzentscheide betrifft, so hielt sich die Kommission eng an den Text der parlamentarischen Initiative. Diese zielt darauf hin, dass die versicherten Arbeitnehmerinnen und selbstständig erwerbstätigen Frauen während 14 Wochen von der EO eine Erwerbsausfallentschädigung von 80 % des mittleren Einkommens erhalten. Personen, die ihren Militärdienst leisten, sollen künftig ebenfalls 80 % ihres Einkommens (statt wie bisher 65 %) erhalten.

4. GRÜNDE FÜR DEN AUFSCHUB DES ENTSCHEIDS

Jedes Mal, wenn der Staatsrat befragt wurde oder Gelegenheit hatte, sich zu diesem Thema zu äussern, sprach er

sich für die Einführung einer echten Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene aus. Er ist nach wie vor überzeugt, dass es an den Bundesbehörden ist, ihren Auftrag zur Einführung einer gesamtschweizerischen Mutterschaftsversicherung zu erfüllen.

Der Staatsrat nahm mit Bedauern Kenntnis von der Ablehnung des Entwurfs, der dem Volk am 13. Juni 1999 zur Abstimmung unterbreitet wurde. Die Annahme des gleichen Entwurfs durch die Freiburger Bevölkerung muss als politischer Auftrag betrachtet werden, die Suche nach Lösungen fortzusetzen.

Die kantonale Initiative wäre eine Lösung, wenn es tatsächlich nicht gelingen würde, eine Versicherung auf Bundesebene zu schaffen. Dies scheint jedoch nicht der Fall zu sein, da wie gesagt der Nationalrat der parlamentarischen Initiative für die Änderung des Erwerbsersatzgesetzes Folge geleistet hat. Abgesehen von einem sehr klaren Abstimmungsergebnis (134 Ja gegen 36 Nein) ist zu sagen, dass die sozialdemokratische und die christlichdemokratische Fraktion, die Fraktion der Grünen und die liberale Fraktion einstimmig für die Annahme der Initiative waren, die freisinnig-demokratische Partei mehrheitlich dafür (24 Ja gegen 10 Nein) und nur die SVP mehrheitlich dagegen (6 Ja gegen 26 Nein). Wie Nationalrätin Thérèse Meyer bei der Debatte vom 29. November 2001 bemerkte, kann man mit diesem Abstimmungsergebnis effektiv hoffen, dass «die Entbindung (vom Entwurf) schmerzlos erfolgt».

Gemäss Auskunft des Sekretariats der Nationalratskommission, die mit der Ausarbeitung des Entwurfs betraut ist, gilt der folgende Zeitplan:

- Verabschiedung des Gesetzesentwurfs in der Kommission: 3. Oktober 2002,
- Debatten im Nationalrat: Wintersession 2002,
- Debatten im Ständerat: Frühjahrsession 2003,
- Referendumsfrist: 2003,
- Inkrafttreten: 1. Januar 2004.

Sofern diese Fristen eingehalten werden können, kann man sich schwerlich vorstellen, im Grossen Rat über die Initiative «Für eine freiburgische Mutterschaftsversicherung» zu debattieren. Denn abgesehen von der Dauer der zur Diskussion stehenden Leistung bezwecken die parlamentarische und die kantonale Initiative nahezu das Gleiche.

Nach Auffassung des Staatsrats ist es demokratisch gesehen nicht vernünftig, wenn der Grosse Rat über die kantonale Initiative debattiert (Art. 126 PRG), ohne das Schicksal des Entwurfs für die Änderung des Erwerbsersatzgesetzes auf Bundesebene zu kennen. Interpretiert man nämlich den Willen des Grossen Rates, wie er den Debatten über die Erheblicherklärung des Postulats Paul Sansonnens zu entnehmen ist (s. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates 2000, S. 1629–1633), so wünscht die grosse Mehrheit vorrangig eine gesamtschweizerische Mutterschaftsversicherung und nur dann, wenn dies nicht erreicht werden könnte, eine Mutterschaftsversicherung auf Kantonsebene.

Soweit das PRG dem Grossen Rat für die Diskussion über die Berechtigung einer Initiative keine Frist setzt, schlägt Ihnen der Staatsrat deshalb vor, die Debatten aufzuschieben, bis bekannt ist, was auf Bundesebene aus dem Änderungsentwurf für das Erwerbsersatzgesetz wird (voraussichtliche Frist: 1 Jahr). Nach Ablauf dieser Zeit wird der Staatsrat in der Lage sein, dem Grossen Rat für

die Oktobersession 2003 ein Dekret zu unterbreiten, mit dem die Annahme oder die Abweisung der Initiative «Für eine freiburgische Mutterschaftsversicherung» beantragt wird.

Um das Recht auf Anhörung zu gewährleisten, hat die Gesundheits- und Sozialfürsorgedirektion die Frage des Aufschubs der Debatten dem Initiativkomitee «Für eine freiburgische Mutterschaftsversicherung» unterbreitet. Dieses hat wie folgt Stellung genommen: «Auch wenn sich auf Bundesebene ein Licht am Horizont abzeichnet, zeigt uns die Erfahrung eines halben Jahrhunderts voller enttäuschter Hoffnungen, dass mit Vorsicht zu handeln

ist. Wir verlangen daher, dass das Dossier unserer Initiative so rasch als möglich behandelt wird. Es obliegt unseren gewählten Behördenmitgliedern, ihre Verantwortung gegenüber dem durch 8686 Unterschriften ausgedrückten Volkswillen wahrzunehmen».

In Berücksichtigung dieser Ausführungen laden wir den Grossen Rat ein, diese Botschaft als Bericht zum Postulat 242.00 Paul Sansonnens zu betrachten und zur Kenntnis zu nehmen.

Projet du 10.09.2002

Entwurf vom 10.09.2002

Décret

du

constatant la validité de l'initiative législative «Pour une assurance-maternité fribourgeoise»

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 117 al. 1 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques;

Vu le message du Conseil d'Etat du 10 septembre 2002;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

La validité de l'initiative législative «Pour une assurance-maternité fribourgeoise» est constatée.

Art. 2

Il est décidé de surseoir aux débats concernant le bien-fondé de l'initiative jusqu'à ce que soit connu le sort du projet de modification de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gains (initiative parlementaire Pierre Triponez).

Art. 3

Le présent décret n'a pas de portée générale.

Dekret

vom

über die Gültigkeit der Gesetzesinitiative «Für eine freiburgische Mutterschaftsversicherung»

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf den Artikel 117 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte;

gestützt auf die Botschaft des Staatsrats vom 10. September 2002;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Die Gesetzesinitiative «Für eine freiburgische Mutterschaftsversicherung» ist gültig.

Art. 2

Die Debatte darüber, ob die Initiative gerechtfertigt ist, wird aufgeschoben, bis bekannt ist, welchen Ausgang der Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Erwerbersersatzordnung nimmt (Parlamentarische Initiative Pierre Triponez).

Art. 3

Dieses Dekret ist nicht allgemein verbindlich.