

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret concernant la
révision partielle de la Constitution cantonale
(création d'un Conseil supérieur de la magistrature)**

Le Grand Conseil a pris en considération, le 20 juin 2001, une motion du député Charles-Antoine Hartmann et consorts demandant une modification de l'article 64 de la Constitution cantonale (création d'un Conseil supérieur de la magistrature).

Cette motion contient un projet entièrement rédigé de disposition constitutionnelle, dont la teneur est la suivante:

«Art. 64. ¹ Sauf préjudice de l'indépendance des jugements, les magistrats du pouvoir judiciaire sont soumis à la surveillance d'un Conseil supérieur de la magistrature dont l'organisation, la composition et les compétences sont déterminées par une loi.

² Le Conseil supérieur de la magistrature»... (le reste du texte demeure inchangé).

Donnant suite à cette motion, le Conseil d'Etat vous soumet ci-joint un projet de décret qui reprend littéralement le texte du projet de disposition constitutionnelle contenu dans la motion.

I. MOTION HARTMANN

1. Le 15 novembre 2000, le député Charles-Antoine Hartmann et 6 autres membres de la Commission de justice ont déposé une motion demandant la modification de l'article 64 de la Constitution cantonale, dans le but de soumettre tous les magistrats du pouvoir judiciaire à la surveillance d'un Conseil supérieur de la magistrature. Actuellement, la surveillance des autorités judiciaires inférieures est exercée par le Tribunal cantonal (art. 64 Cst) ; celle du Tribunal cantonal lui-même et du Tribunal administratif l'est par le Grand Conseil, selon la procédure prévue à l'article 113 de la loi d'organisation judiciaire (LOJ).

On rappelle ici la teneur de l'article 64 de la Constitution cantonale:

¹ Sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal cantonal surveille les autorités judiciaires inférieures et leur donne des directions.

² Il rend chaque année au Grand Conseil un compte général détaillé de toutes les parties de l'administration judiciaire, qui devra lui être présenté au plus tard pour la session de novembre de l'année suivante.

La surveillance du Tribunal cantonal sur l'administration de la justice est une surveillance directe qui implique les tâches énumérées à l'article 95 al. 2 à 5 LOJ, à savoir la surveillance des magistrats et fonctionnaires de l'ordre judiciaire dans l'exercice de leur fonction, la délivrance, d'office ou sur requête, aux magistrats et fonctionnaires de l'ordre judiciaire des «directions» nécessaires, la demande de renseignements sur l'administration de la justice et l'examen des rapports détaillés sur l'administration de la justice présentés chaque année par les présidents des tribunaux de 1^{re} instance et les préfets, ainsi que par le président de l'Office des juges d'instruction. Pour exercer sa mission de surveillance, le Tribunal cantonal inspecte, au moins une fois par an, les greffes des tribu-

naux, celui de l'Office des juges d'instruction et les secrétariats des préfectures, ainsi que chaque fois qu'il le juge nécessaire les greffes des justices de paix (art. 97 al. 2 LOJ). Enfin, dans le prolongement de sa mission de surveillance directe de l'administration de la justice, le Tribunal cantonal est l'autorité disciplinaire des magistrats et des fonctionnaires de l'ordre judiciaire (art 114 LOJ).

2. La motion Hartmann a été prise en considération à la session de juin 2001 pour le motif, partagé par le Conseil d'Etat, que l'instauration d'un Conseil supérieur de la magistrature, qui reprendrait toutes les attributions actuelles du Tribunal cantonal, améliorerait sensiblement la surveillance du pouvoir judiciaire, en particulier en raison de l'indépendance dont bénéficierait un tel organe par rapport aux magistrats en fonction.

A cette occasion, le Grand Conseil a clairement manifesté sa volonté de soustraire au Tribunal cantonal l'ensemble de ses compétences de surveillance et de soumettre tous les magistrats du Pouvoir judiciaire, qu'ils soient de première ou de dernière instance cantonale, à la surveillance de cette nouvelle autorité.

II. PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat, comme il l'a déjà relevé dans la réponse à la motion, constate que le texte du projet de la disposition constitutionnelle contenu dans la motion est imprécis et ne traduit pas intégralement la volonté exprimée dans le développement de la motion ; de plus, il ne tient pas compte des options qui se sont dégagées lors de la délibération sur la prise en considération de la motion. Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que la création d'un Conseil supérieur de la magistrature a été examinée dans le cadre des travaux de la Constituante, plus particulièrement par la Commission 6 chargée de la thématique des autorités judiciaires et de la médiation, laquelle a fait part de ses propositions dans son rapport final de décembre 2001.

Les propositions contenues dans ce rapport vont dans le même sens que celles formulées par le motionnaire. Elles sont toutefois plus détaillées que ces dernières notamment quant au rôle, aux compétences et à la composition du Conseil de la magistrature. Elles divergent par contre sur un point essentiel: la place de ce nouvel organe dans la Constitution. Pour le motionnaire, le Conseil supérieur de la magistrature ferait partie intégrante du pouvoir judiciaire de sorte qu'il n'y aurait aucune modification des rapports qui existent entre les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les Constituants proposent, en revanche, à l'instar de nos pays voisins, la création d'un organe spécifique d'un rang élevé, extérieur aux trois types traditionnels d'autorités (parlement, gouvernement, justice) et auquel de larges compétences de décision et de surveillance seraient dévolues dans le domaine de la justice.

Le Conseil d'Etat reconnaît les mérites des propositions de la Constituante qui se fondent sur une réflexion et une étude comparative des systèmes de surveillance du Pouvoir judiciaire. Il trouve en particulier judicieuse la thèse confiant la surveillance directe des Tribunaux cantonaux au Conseil de la magistrature et la possibilité, pour décharger cette autorité, de déléguer au Tribunal cantonal la surveillance des autorités inférieures. Est tout aussi judicieuse la proposition de faire du Conseil de la magistrature, à l'instar d'autres pays européens, une autorité indépendante du pouvoir judiciaire. Cette séparation ne peut en effet que raffermir la surveillance des autorités

judiciaires, lesquelles, depuis quelques années, sont de plus en plus remises en question.

En revanche, le Conseil d'Etat ne peut souscrire à la proposition de confier à cette autorité la compétence d'élire les magistrats de 1^{re} instance. Il a clairement annoncé dans son rapport sur le postulat Perroud concernant la désignation des magistrats professionnels par le Grand Conseil qu'il était favorable à une élection par le peuple (mode d'élection connu dans vingt cantons) laquelle, selon lui, permettrait d'assurer une meilleure représentation des différentes appartenances ou sensibilités politiques. De plus, il ne pourrait concevoir, qu'il s'agisse d'une élection par le Grand Conseil ou par le peuple, que ce Conseil de la magistrature soit habilité, lors d'un examen préalable des candidatures, à écarter définitivement un candidat à la fonction judiciaire. Son rôle devrait se limiter à donner un préavis.

Compte tenu de ce qui précède et de l'état d'avancement des travaux de la Constituante, laquelle a examiné en plenum, en mai 2002, le rapport de la Commission 6 et qui va mettre en consultation au début 2003 un projet rédigé de Constitution, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de ne pas entrer en matière et de renvoyer à la Constituante la question de la création d'un Conseil supérieur de la magistrature.

BOTSCHAFT Nr. 43 29. Oktober 2002
**des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf
des Dekrets zur Teilrevision der Staatsverfassung
(Schaffung eines Obersten Justizrates)**

Der Grosse Rat hat am 20. Juni 2001 eine Motion von Grossrat Charles-Antoine Hartmann und Konsorten zur Änderung des Artikels 64 der Staatsverfassung (Schaffung eines Obersten Justizrates) erheblich erklärt.

Diese Motion enthält einen vollständig ausformulierten Entwurf einer Verfassungsbestimmung, die wie folgt lautet:

«Art. 64. ¹ Die Richter des Gerichtswesens werden, unter Vorbehalt der Wahrung der Unabhängigkeit der Urteile, der Aufsicht eines Obersten Justizrates unterstellt. Dessen Organisation, Zusammensetzung und Befugnisse werden im Gesetz festgelegt.

² Der Oberste Justizrat»...(der weitere Text bleibt unverändert).

Im Anschluss an diese Motion unterbreitet Ihnen der Staatsrat in der Beilage einen Dekretsentwurf, der den in der Motion enthaltenen Text des Verfassungsbestimmungsentwurfs wörtlich übernimmt.

I. MOTION HARTMANN

1. Am 15. November 2000 haben Grossrat Charles-Antoine Hartmann und sechs weitere Mitglieder der Justizkommission eine Motion eingereicht. Sie verlangen eine Änderung des Artikels 64 der Staatsverfassung mit dem Zweck, alle Richter des Gerichtswesens der Aufsicht eines Obersten Justizrates zu unterstellen.

Zur Zeit wird die Beaufsichtigung der unteren Gerichtsbehörden durch das Kantonsgericht wahrgenommen

(Art. 64 KV); die Aufsicht über das Kantonsgericht selber und über das Verwaltungsgericht wird durch den Grossen Rat gemäss dem in Artikel 113 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GOG) vorgesehenen Verfahren ausgeübt.

Artikel 64 der Staatsverfassung hat folgenden Wortlaut:

¹ Das Kantonsgericht überwacht mit Vorbehalt der Unabhängigkeit der Urteile die untern Gerichtsbehörden und erteilt ihnen Weisungen.

² Es übermacht dem Grossen Rate alljährlich einen allgemeinen und ausführlichen Bericht über alle Zweige der Rechtspflege. Dieser Bericht soll spätestens für die ordentliche Wintermonatssession des nächstfolgenden Jahres vorgelegt werden.

Die Aufsicht des Kantonsgerichts über die Gerichtsverwaltung ist eine direkte Aufsicht, welche die in Artikel 95 Abs. 2–5 GOG aufgezählten Aufgaben mitumfasst. Es sind dies die Überwachung der Behörden und Beamten des Gerichtswesens in ihrer Amtsausübung, die Erteilung, von Amtes wegen oder auf Gesuch hin, der nötigen Weisungen zu Handen der Behörden und Beamten des Gerichtswesens, das Einholen von Auskünften über die Gerichtsverwaltung und die Prüfung des durch die Bezirksgerichtspräsidenten, die Oberamtänner und den Präsidenten des Untersuchungsrichteramtes alljährlich über die Gerichtsverwaltung einzureichenden ausführlichen Berichtes. In der Ausübung seiner Aufsicht hat das Kantonsgericht wenigstens einmal im Jahr bei den Kanzleien der Bezirksgerichte, des Untersuchungsrichteramtes und der Oberämter sowie, so oft es dies für nötig hält, bei den Friedensgerichtsschreibereien Inspektionen durchzuführen (Art. 97 Abs. 2 GOG). Schliesslich nimmt das Kantonsgericht in Erweiterung seiner direkten Aufsicht über die Gerichtsverwaltung gegenüber den Richtern und den Beamten des Gerichtswesens die Stellung einer Disziplinarbehörde ein (Art. 114 GOG).

2. Die Motion Hartmann ist in der Junisession 2001 erheblich erklärt worden mit der Begründung, die auch der Staatsrat vertritt, dass die Schaffung eines Obersten Justizrates insbesondere auf Grund der Unabhängigkeit eines solchen Organs gegenüber den amtierenden Richtern eine erheblich wirksamere Beaufsichtigung des Gerichtswesens gewährleisten würde.

Bei dieser Gelegenheit hat der Grosse Rat klar seinen Willen zum Ausdruck gebracht, dem Kantonsgericht seine gesamten Aufsichtsbefugnisse zu entziehen und die Magistraten des Gerichtswesens, ob sie nun der ersten oder der letzten kantonalen Instanz angehören, der Aufsicht dieser neuen Behörde zu unterstellen.

II. ANTWORT DES STAATSRATES

Wie der Staatsrat bereits in seiner Antwort zur Motion festgehalten hat, ist der Wortlaut der von den Motionären vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung ungenau und vermag den anlässlich der Begründung der Motion geäusserten Willen nicht vollständig zum Ausdruck zu bringen; zudem trägt er den Optionen, die sich bei den Beratungen über die Erheblicherklärung abgezeichnet haben, nicht Rechnung.

Im Übrigen stellt der Staatsrat fest, dass der Verfassungsrat sich im Rahmen seiner Aufgaben mit der Frage der Schaffung eines Obersten Justizrates auseinander gesetzt hat. Die diesbezüglichen Diskussionen wurden in der

Kommission 6 geführt, die den Themenbereich Gerichtsbehörden und Mediation abdeckt und ihre Vorschläge im Schlussbericht vom Dezember 2001 dargelegt hat.

Die in diesem Bericht enthaltenen Vorschläge gehen in die gleiche Richtung wie jene des Motionärs, sind jedoch hinsichtlich der Rolle, der Kompetenzen und der Zusammensetzung des Justizrates detaillierter umschrieben. In einem wichtigen Punkt weichen die Vorschläge allerdings voneinander ab, nämlich bei der Frage, welchen Platz dieses neue Organ in der Verfassung einnehmen soll. Nach den Vorstellungen des Motionärs soll der Oberste Justizrat Teil der richterlichen Gewalt bilden, sodass in den bestehenden Verhältnissen zwischen den drei Gewalten, der Legislative, der Exekutive und der Judikative, keine Änderung eintritt. Die Verfassungsräte hingegen befürworten, nach dem Modell unserer Nachbarstaaten, die Schaffung eines höher gestellten spezifischen Organes ausserhalb der drei traditionellen Staatsgewalten (Parlament, Regierung, Justiz) mit umfassenden Entscheid- und Aufsichtskompetenzen im Justizbereich.

Was die Aufsicht über die Justiz betrifft, so befürwortet der Staatsrat im Wesentlichen die Vorschläge des Verfassungsrates, die auf einer eingehenden Analyse und einem Vergleich der verschiedenen Systeme beruht. Er befürwortet insbesondere den Vorschlag, die direkte Aufsicht über die Kantonsgerichte dem Obersten Justizrat anzuvertrauen. Ebenso teilt er die Ansicht des Verfassungsrates, dass die Aufsicht über die unteren Gerichte dem Kantonsgericht delegiert werden könnte, um den Obersten Justizrat zu entlasten. Des Weiteren wird auch der Vorschlag gutgeheissen, den Obersten Justizrat als eine von der Justiz unabhängige Behörde auszugestalten, wie dies

auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist. Diese Unabhängigkeit stärkt die Aufsicht über die Justizbehörden, welche in den letzten Jahren immer häufiger der Kritik ausgesetzt waren.

Die Wahl der erstinstanzlichen Richter hingegen sollte nach Ansicht des Staatsrates nicht dem Obersten Justizrat anvertraut werden. Wie er in seinem Bericht zum Postulat Perroud betreffend die Ernennung der Berufsrichter durch den Grosse Rat eingehend dargelegt hat, befürwortet der Staatsrat stattdessen die Wahl der Richter durch das Volk. Mit diesem Wahlmodus, der in zwanzig Kantonen praktiziert wird, könnten die verschiedenen Ausrichtungen und politischen Gesinnungen besser vertreten sein. Des Weiteren ist es für den Staatsrat nicht vorstellbar, dass dem Obersten Justizrat bei einer Wahl der Richter durch den Grosse Rat oder durch das Volk die Kompetenz zustünde, im Rahmen einer Vorprüfung bereits Kandidaten endgültig von der Wahl ausschliessen zu können. Vielmehr sollte der Oberste Justizrat hier lediglich eine vorgängige Stellungnahme abgeben können.

Auf Grund dieser Darlegungen und in Anbetracht des fortgeschrittenen Standes der Arbeiten des Verfassungsrates, der den Bericht der Kommission 6 im Mai 2002 im Plenum behandelt hat und der Anfangs 2003 eine Verfassungsentwurf in die Vernehmlassung schicken wird, schlägt der Staatsrat dem Grosse Rat vor, auf den vorliegenden Gegenstand nicht einzutreten und die Behandlung der Frage der Schaffung eines Obersten Justizrates dem Verfassungsrat zu überlassen.

Décret

du

concernant la révision de l'article 64 de la Constitution cantonale (création d'un Conseil supérieur de la magistrature)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 78, 79 al. 1 et 81 de la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857;

Vu le message du Conseil d'Etat du 29 octobre 2002;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

Le projet suivant de révision de l'article 64 de la Constitution cantonale est soumis à l'acceptation du peuple:

Art. 64

¹ Sauf préjudice de l'indépendance des jugements, les magistrats du Pouvoir judiciaire sont soumis à la surveillance d'un Conseil supérieur de la magistrature, dont l'organisation, la composition et les compétences sont déterminées par une loi.

² Le Conseil supérieur de la magistrature rend chaque année au Grand Conseil un compte général détaillé de toutes les parties de l'administration judiciaire, qui devra lui être présenté au plus tard pour la session de novembre de l'année suivante.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé d'organiser la votation populaire.

² En cas d'acceptation du projet, il demande la garantie fédérale et promulgue l'article révisé de la Constitution cantonale.

Dekret

vom

zur Revision des Artikels 64 der Staatsverfassung (Schaffung eines Obersten Justizrates)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 78, 79 Abs. 1 und 81 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857;

gestützt auf die Botschaft des Staatsrats vom 29. Oktober 2002;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Der folgende Entwurf der Revision des Artikels 64 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg wird dem Volk zur Annahme unterbreitet:

Art. 64

¹ Die Richter werden, unter Vorbehalt der Wahrung der Unabhängigkeit der Urteile, der Aufsicht eines Obersten Justizrates unterstellt. Dessen Organisation, Zusammensetzung und Befugnisse werden in einem Gesetz festgelegt.

² Der Oberste Justizrat überweist dem Grossen Rat alljährlich einen allgemeinen und ausführlichen Bericht über alle Zweige der Rechtspflege. Dieser Bericht muss spätestens für die ordentliche Novembersession des nächstfolgenden Jahres vorgelegt werden.

Art. 2

¹ Der Staatsrat wird mit der Organisation der Volksabstimmung beauftragt.

² Bei Annahme des Entwurfs beantragt er die Gewährleistung des Bundes und promulgiert den revidierten Artikel der Staatsverfassung.