

**MESSAGE N° 266  
du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi adaptant  
la législation relative au Conseil d'Etat  
à la nouvelle Constitution**

7 juin 2006

**En bref**

Nous avons l'honneur de vous présenter un projet de loi qui vise à adapter les règles concernant le Conseil d'Etat et ses membres à la nouvelle Constitution. Ce projet est nécessaire et doit être adopté cette année encore, car la Constitution elle-même exige formellement que les nouvelles règles relatives au Conseil d'Etat prennent effet en vue de la législature 2007–2011 (art. 151 al. 2 Cst.). Mais il n'est pas fondamental dans la mesure où les travaux préparatoires ont montré que ces «nouvelles règles» apportaient en fait peu de changements ou que ces changements étaient traités dans d'autres projets de mise en œuvre. Si bien qu'en fin de compte, la principale modification concerne le rapport annuel d'activité du Conseil d'Etat, dont le contenu doit être revu sur la base des nouvelles exigences constitutionnelles; les autres propositions sont soit mineures, soit d'ordre essentiellement formel, ainsi que cela ressort du résumé qui en est fait sous pt 1.2. Pour le reste, le Conseil d'Etat saisit l'occasion du présent message pour procéder à une analyse détaillée des relations entre la nouvelle Constitution et la législation qui régit son fonctionnement.

Le plan du message est le suivant:

**1. Généralités**

- 1.1. Nécessité du projet et déroulement des travaux
- 1.2. Contenu du projet
- 1.3. Adaptations de la LOCEA par d'autres projets
- 1.4. Domaines ne nécessitant pas d'adaptation
- 1.5. Conséquences du projet

**2. Commentaire des modifications de la LOCEA**

**3. Commentaire des autres modifications (LEDP, loi sur les préfets)**

**1. GÉNÉRALITÉS**

**1.1 Nécessité du projet et déroulement des travaux**

**1. Le Rapport N° 170** du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, du 15 novembre 2004<sup>1</sup>, relève que «les principaux changements apportés aux règles sur les autorités concernent les pouvoirs législatif et judiciaire». Il institue néanmoins un projet spécifique de mise en œuvre pour tout ce qui concerne «l'organisation du Conseil d'Etat et le statut de ses membres» (projet N° 23), en partant de l'idée que certaines adaptations sont quand même nécessaires notamment dans les domaines suivants: activités incompatibles avec le mandat de conseiller d'Etat (art. 87 al. 3 Cst.), conditions de la levée de l'immunité (art. 89 al. 2 Cst.), relations avec le Grand Conseil (art. 98 al. 3 et 109

Cst.) et durée du mandat de membre du Conseil d'Etat (art. 106 al. 3 Cst.).

**2.** Comme l'article 151 al. 2 Cst. prévoit que les nouvelles règles relatives au Conseil d'Etat *prennent effet en vue de la législature 2007–2011*, il importait d'effectuer l'examen des nouveautés introduites par la Constitution dans ce domaine et d'apporter les modifications nécessaires dans le délai prescrit.

**3.** L'examen a été effectué de manière approfondie, mais le projet qui en résulte reste limité: si les modifications proposées paraissent certes *nécessaires pour des raisons de cohérence législative*, elles n'apportent pas de grands bouleversements.

Cela tient principalement à deux facteurs. D'une part, une partie de la matière relève d'autres projets de mise en œuvre de la nouvelle Constitution (cf. pt 1.3): en particulier, les relations entre Grand Conseil et Conseil d'Etat sont revues globalement dans le contexte de la nouvelle loi sur le Grand Conseil; et le «registre des intérêts» des conseillers et conseillères d'Etat sera traité dans la future loi sur l'information et l'accès aux documents officiels. D'autre part, la plupart des dispositions de la Constitution relatives au Conseil d'Etat n'apportent que peu de nouveautés ou se révèlent directement applicables.

**4.** Les *travaux* ont été menés par le Service de législation, qui a procédé à un double examen de la matière. Ont tout d'abord été analysées les implications directes sur la LOCEA du Titre VI de la Constitution, intitulé «Autorités cantonales»<sup>2</sup>. Ensuite, un deuxième examen a été effectué en partant cette fois directement de la LOCEA, pour vérifier la conformité des dispositions relatives au Conseil d'Etat avec la nouvelle Constitution.

Le volume consacré par la Revue fribourgeoise de jurisprudence à la nouvelle Constitution a constitué une base importante pour ces travaux, notamment la contribution de P. SCYBOZ, mais aussi celles de S. DILLIER et J.-F. AUBERT/P. MAHON<sup>3</sup>.

S'agissant essentiellement de modifications formelles, une procédure de consultation ne s'imposait pas. La coordination a été assurée de manière interne avec la Chancellerie et les secrétariats généraux ainsi que, dans la mesure nécessaire, avec les autres projets de mise en œuvre de la Constitution.

**1.2 Contenu du projet**

**1.** Le principal changement apporté par le projet concerne le *rapport annuel d'activité* (art. 7 LOCEA): le compte rendu devra en particulier impérativement renseigner sur l'état de réalisation du programme de législation car il s'agit désormais d'une obligation constitutionnelle. La mise en œuvre de cette exigence fait d'ailleurs déjà l'objet de mesures au sein de la Chancellerie, laquelle est en charge du dossier.

**2.** Le régime des *incompatibilités* pour les membres du Conseil d'Etat subit également quelques changements:

<sup>2</sup> Art. 85 ss Cst., dispositions générales; art. 106 ss Cst., Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> La nouvelle Constitution fribourgeoise, RFJ Numéro spécial 2005; en particulier: P. SCYBOZ, Pouvoirs législatif et exécutif, p. 235 ss; S. DILLIER, Die politischen Rechte, p. 179 ss; et J.-F. AUBERT/P. MAHON, Regard extérieur, p. 49 ss.

<sup>1</sup> BGC 2004, p. 1716 ss.

suppression de la possibilité d'un cumul avec un mandat fédéral, reformulation de la disposition consacrée aux activités accessoires, reprise de la solution antérieure pour les incompatibilités tenant à la parenté (art. 12); par ailleurs, la suppression de la possibilité d'un cumul avec un mandat fédéral concerne également les préfets, d'où la modification de l'article 8 de la loi sur les préfets.

3. Les autres modifications sont des *adaptations plutôt formelles* de la législation qui découlent de dispositions constitutionnelles en principe directement applicables ou de changements d'ordre terminologique. Ces modifications n'apportent pas de véritables changements de fond et relèvent de la «cosmétique législative»; elles n'en sont pas moins nécessaires car elles assurent sur ce point la cohérence de la législation fribourgeoise. Elles concernent les points suivants:

- rappel du droit du Grand Conseil d'opposer son veto à des dispositions réglementaires prises sur délégation (art. 5 al. 2 LOCEA);
- rappel de la responsabilité des membres du Conseil d'Etat devant le Grand Conseil prévue par l'article 109 al. 2 Cst. (art. 19 LOCEA);
- adaptation à la nouvelle dénomination des actes législatifs que prennent les organes exécutifs, dénomination qui découle de l'article 91 al. 2 Cst. et qui correspond en outre à ce qui se pratique déjà depuis quelques années (art. 46, 48 al. 2, 65, 66 et 71 LOCEA);
- adaptation à la terminologie constitutionnelle utilisée par l'article 108 Cst. pour le secrétariat du Conseil d'Etat (art. 20, 25-28 et 48 al. 1 LOCEA);
- complètement des conditions d'éligibilité au Conseil d'Etat par la mention de la durée maximale du mandat imposée par l'article 106 al. 3 Cst. (art. 48 LEDP).

### 1.3 Adaptations de la LOCEA par d'autres projets

1. Outre les modifications proposées dans le présent projet, le domaine de l'organisation du gouvernement et de l'administration est ou risque d'être également touché, directement ou indirectement, par plusieurs autres projets de mise en œuvre de la Constitution.

2. Tel est en premier lieu le cas du projet devant aboutir à une *nouvelle loi sur le Grand Conseil* (projet N° 24 de mise en œuvre de la Cst.).

C'est en effet cette loi qui va pour l'essentiel régir les relations entre le gouvernement et le parlement, et ce de manière plus détaillée que ne le faisait l'ancienne LRGC. Le projet LGC du 15.05.2006 contient en particulier toute une partie consacrée spécifiquement aux relations Grand Conseil – Conseil d'Etat (Titre V, art. 184 à 193), qui présente une synthèse des droits et obligations du gouvernement et précise les modes d'intervention de ce dernier devant le Grand Conseil et ses organes. Les autres dispositions font en outre régulièrement référence au Conseil d'Etat, en réglant notamment son rôle en relation avec les différents instruments parlementaires<sup>1</sup>, le droit à l'information du Grand Conseil et de ses organes vis-à-vis du

Conseil d'Etat et de l'administration<sup>2</sup>, la coordination générale des activités entre les deux pouvoirs<sup>3</sup>, les relations entre le Secrétariat du Grand Conseil et l'administration<sup>4</sup>, l'implication du gouvernement lors des débats parlementaires<sup>5</sup> ou encore quelques problèmes particuliers<sup>6</sup>.

Par ailleurs, après les modifications apportées à la LOCEA en 2004 par la loi réorganisant le Secrétariat du Grand Conseil<sup>7</sup>, le projet LGC procède à une nouvelle adaptation de quelques articles de cette même LOCEA en relation avec le secret de fonction, la responsabilité pénale des membres du Conseil d'Etat ou des renvois à l'ancienne LRGC<sup>8</sup>.

3. Le projet de mise en œuvre N° 4 «*Information et transparence de l'activité étatique*», pour lequel un avant-projet de loi sera mis en consultation dans le courant de l'automne, aura également un impact sur la matière régie par la LOCEA. En premier lieu, les dispositions sur le devoir d'informer contenu dans cette dernière seront revues; toutefois, comme elles sont récentes et qu'elles ont été mises en œuvre tout dernièrement par deux ordonnances du Conseil d'Etat, il ne devrait pas y avoir d'importants changements de fond, même si le devoir d'informer est désormais consacré à l'échelon constitutionnel (art. 88 al. 1 Cst.). En second lieu et surtout, c'est la future loi sur l'information et l'accès aux documents officiels qui règlera la question de la publicité des liens particuliers rattachant les membres du Conseil d'Etat à des intérêts privés ou publics (art. 88 al. 2 Cst.); cette publicité concerne aussi les membres du Grand Conseil et les préfets.

4. La future loi introduisant le *partenariat enregistré* dans la législation cantonale (projet N° 3 de mise en œuvre de la Cst.) va modifier l'article 15 LOCEA de la même manière que pour les autres dispositions de la législation cantonale relatives à la récusation (cf. projet du Conseil d'Etat du 25.04.2006).

5. D'autres projets de mise en œuvre de la Constitution pourront également avoir un impact, probablement mineur, sur la LOCEA.

a) Il s'agit tout d'abord du projet de mise en œuvre N° 38, portant sur les thèmes «*relations extérieures, collaboration intercantonale et interrégionale*» (art. 5 et 114 Cst.). Il avait été décidé, lors de la planification globale des travaux de mise en œuvre, qu'un aspect limité de ce projet N° 38, à savoir les implications directes de l'article 114 Cst. sur la LOCEA, serait examiné plutôt dans le contexte du présent projet. Cela a été fait pour les alinéas 1 (représentation du canton) et 3 (réponses aux consultations fédérales) de l'article 114 Cst. (cf. ci-dessous pt 1.4.2.b). En revanche, pour l'article 114 al. 2 Cst. qui porte sur la négociation et la signature des traités intercantonaux et internationaux, la question d'un éventuel impact sur la LOCEA ne se pose plus guère en raison des

<sup>2</sup> Art. 89 projet LGC.

<sup>3</sup> Art. 4 al. 3 let. d, art. 5 al. 1, 5 et 6, art. 29 al. 3, art. 102 al. 2, art. 103 let. c projet LGC.

<sup>4</sup> Art. 37 s. projet LGC.

<sup>5</sup> Art. 108 al. 1, art. 110 al. 3, art. 122 al. 1, art. 137 al. 3 let. b, art. 138, art. 139 al. 1, art. 140 al. 2 projet LGC.

<sup>6</sup> P. ex., problèmes d'élection et d'assermentation, art. 43 al. 2 let. d et e, art. 45, art. 148 al. 1 let. c projet LGC; levée de l'immunité des membres du Conseil d'Etat, art. 167 s. projet LGC; droits du Conseil d'Etat devant une commission d'enquête parlementaire, art. 181 projet LGC.

<sup>7</sup> Loi du 19.11.2004, ROF 2004\_141, eev le 1.06.2005.

<sup>8</sup> Modification des art. 17, 18, 21 et 39 LOCEA.

<sup>1</sup> Cf. not. art. 60 al. 2 et 4, art. 63 al. 1, art. 64, art. 68; art. 72 s., art. 75, art. 78 al. 2, art. 80 al. 3 projet LGC.

éléments nouveaux qui sont intervenus entre-temps dans le domaine: la ratification de l'ACI est en cours dans les cantons<sup>1</sup>; une procédure de révision de la «Convention des conventions»<sup>2</sup> a été initiée par la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (un groupe de travail intercantonal a été institué à cet effet); enfin, sur le plan strictement fribourgeois, une intervention parlementaire demande la création d'une loi sur les collaborations intercantionales<sup>3</sup> et le problème de la mise en œuvre de l'article 114 al. 2 Cst. doit dès lors être traité dans ce contexte-là.

b) Il s'agit ensuite du projet de mise en œuvre N° 48 concernant la *surveillance des délégués de tâches publiques*, qui doit vérifier l'opportunité d'une adaptation de la LOCEA et de la LCo à l'article 54 al. 2 Cst. Pour ce qui concerne la LOCEA, il avait été envisagé que les résultats de l'étude à mener soient intégrés dans le présent projet. Néanmoins, même si l'impact de l'article 54 al. 2 Cst. sur la LOCEA sera vraisemblablement limité (la surveillance des délégués fait en principe l'objet de dispositions particulières dans l'acte de délégation), l'étude en question n'est pas achevée. Et comme ce domaine n'est pas soumis aux mêmes exigences de délai que les règles relatives au Conseil d'Etat (cf. art. 151 al. 2 Cst.), il a été sorti du présent projet.

c) Il s'agit enfin du projet de mise en œuvre N° 61, intitulé «*Compétences en cas de circonstances extraordinaires* (art. 117 Cst.)». Les cas dans lesquels l'article 117 Cst. est applicable sont limités<sup>4</sup> et l'article 3 al. 1 let. d LOCEA suffit probablement comme rappel indirect de la compétence particulière du Conseil d'Etat dans ce domaine.

#### 1.4 Domaines ne nécessitant pas d'adaptation

1. Sur d'autres points en revanche, les études effectuées ont montré qu'il n'était pas nécessaire de modifier les dispositions de la LOCEA.

2. Tel est le cas notamment en ce qui concerne les *compétences du Conseil d'Etat* telles qu'elles sont décrites aux articles 110 à 116 Cst.

a) On retrouve certaines d'entre elles sous une forme ou sous une autre dans la LOCEA, mais aussi dans la législation spéciale. Les articles 3 et 4 LOCEA ont anticipé la distinction entre la conduite de la politique du canton et la direction de l'administration qui figure à l'article 110 Cst. Les compétences en matière de planification et de finances mentionnées aux articles 112 et 113 Cst. sont rappelées à l'article 3 al. 1 let. b et c LOCEA et, pour les finances, dans la législation y relative. La surveillance des communes mentionnée à l'article 115 Cst. est traitée dans la loi sur les communes, qui vient d'ailleurs précisément

d'être révisée sur ce point<sup>5</sup>. Enfin, l'organisation et la gestion efficaces de l'administration au sens de l'article 118 Cst. sont également au centre de l'article 4 LOCEA.

b) Dans la mesure où l'impact de l'article 114 Cst. (intitulé «*Relations extérieures*») sur la LOCEA doit être examiné ici (cf. pt 1.3.5.a), les résultats de cet examen peuvent être résumés ainsi. L'alinéa 1 de cet article 114, qui confie au Conseil d'Etat le soin de représenter le canton, ne dit rien de nouveau par rapport à l'ancienne Constitution<sup>6</sup> et l'article 3 al. 1 let. f LOCEA constitue pour cette disposition un relais adéquat à l'échelon de la loi. Quant à l'alinéa 3 de l'article 114 Cst., qui octroie au Conseil d'Etat la compétence de répondre aux consultations fédérales, il ne nécessite pas non plus une adaptation de la LOCEA; la disposition constitutionnelle est là pour signifier la compétence du gouvernement par opposition au parlement<sup>7</sup> mais ne vise nullement à empêcher le Conseil d'Etat de déléguer sa compétence aux conditions fixées par l'article 5 al. 3 LOCEA.

3. Il ne paraît pas non plus nécessaire de revoir les dispositions de la LOCEA relatives à la *collégialité* et au *principe départemental*.

Il s'agit de deux éléments fondamentaux de notre système gouvernemental qui ne figurent pas dans la nouvelle Constitution. Ce fait constitue une particularité fribourgeoise: toutes les Constitutions adoptées ces derniers temps en Suisse mentionnent expressément au moins un des deux aspects<sup>8</sup>.

Reste alors à savoir comment interpréter les silences du constituant fribourgeois. La réponse apportée par SCY-BOZ est la suivante: «Dans les deux cas, la réponse est la même: le législateur garde une marge de manœuvre pleine et entière. La motivation varie cependant: sacrifié sur l'autel de la Constitution parfaite – donc mince – avec tout l'art. 132 consacré aux «Départements», le second principe est une victime «classique» de la cure d'amalgrissement plusieurs fois mentionnée; en ce qui concerne la collégialité, dont on aurait pu penser qu'elle était à ce point fondamentale qu'elle faisait partie du droit constitutionnel non écrit, elle a été volontairement passée sous silence dès le début des travaux, pour permettre une évolution que certains considéraient comme possible»<sup>9</sup>. Dès lors, si l'on se réfère à la volonté du constituant, la consécration législative de ces deux principes n'a pas à être revue pour l'instant.

4. Il semble également peu opportun de vouloir combler dans le présent projet la «lacune» créée par la non-reprise, dans la nouvelle Constitution, du contenu de l'article 35 Cst. 1857, selon lequel «aucun fonctionnaire des trois ordres ne peut *accepter d'une puissance étrangère*

<sup>1</sup> Cf. Message N° 226 du 31 octobre 2005 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).

<sup>2</sup> Convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger, RSF 121.4.

<sup>3</sup> Motion N° 119.05 Bapst/Rey/Haenni/Berset du 9.09.2005 – initiative parlementaire sur la création d'une loi sur les collaborations intercantionales, BGC 2005 p. 1379 s.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler qu'il s'agissait en fait d'une clause générale de police dans sa réponse à la question écrite d'un député relative à l'offre publique d'achat sur l'entreprise Saia-Burgess à Morat, cf. BGC 2005 p. 1153.

<sup>5</sup> Loi du 16 mars 2006 modifiant la loi sur les communes (haute surveillance des communes et des associations de communes et adaptation partielle à la Constitution cantonale), ROF 2006\_021.

<sup>6</sup> Cf. art. 52 al. 1 let. f Cst. 1857.

<sup>7</sup> Cf. les travaux préparatoires et les discussions sur la possibilité pour le Grand Conseil de pouvoir donner aussi son avis, BOC 2002, p. 368 s. et 383 s., lecture «0» des thèses 5.2.3.30 et 5.3.3.23; BOC 2003, p. 311 et 318 ss., lecture 1 des art. 119 et 130; BOC 2003, p. 721 s. et 727 s., lecture 2 des art. 119 et 130; BOC 2004 p. 167 et 170, lecture 3 des art. 119 et 130.

<sup>8</sup> Les deux: art. 177 Cst. féd., art. 60 al. 2 et 64 al. 2 Cst. SH, art. 38 al. 2 et 49 al. 1 Cst. GR, art. 116 al. 1 et 117 al. 1 Cst. VD, art. 65 Cst. ZH; seulement le principe de collégialité: art. 69 al. 2 Cst. SG; seulement le principe départemental: art. 87 al. 1 Cst. BE, art. 77 al. 2 Cst. NE.

<sup>9</sup> Op. cit., p. 262 s., avec références au BOC.

*un titre, une décoration*, une pension ou un présent, sans l'autorisation du Grand Conseil, sous peine de déchéance».

Certes, un problème similaire s'est posé lors de la mise en œuvre de la Constitution fédérale de 1999 et la question a alors été réglée à l'échelon de la loi<sup>1</sup>.

Cela étant, à l'échelon cantonal, la question suscite moins d'intérêt. La LPers n'en parle pas (son art. 66 ne règle que le problème des «avantages injustifiés»), les travaux relatifs à la nouvelle loi sur le Grand Conseil restent muets à cet égard et le sujet n'a semble-t-il jamais été abordé, ne serait-ce que de manière accessoire, lors des travaux de la Constituante. Il semble donc qu'il n'y a pas de besoin en la matière, du moins en l'état.

5. Enfin, il n'est pas nécessaire de reprendre à l'échelon de la loi une autre disposition de la Cst. 1857 qui a disparu de la Cst. 2004, à savoir la règle selon *laquelle la ville de Fribourg est le siège des autorités supérieures*. Cette règle figure certes pour le Tribunal cantonal dans la LOJ (art. 61 al. 1), mais le projet LGC ne contient aucune disposition sur le sujet. Et il faut admettre que la question est déjà résolue directement par l'art. 2 al. 2 Cst. selon lequel la capitale du canton est la ville de Fribourg: la notion de «capitale» couvre implicitement le fait qu'il s'agit du siège des autorités supérieures.

## 1.5 Conséquences du projet

1. La seule modification proposée par le présent projet qui nécessite une mise en œuvre concrète concerne les *changements à apporter au compte rendu annuel*. Néanmoins, la Chancellerie a d'ores et déjà pris des mesures en vue de procéder à ces changements pour la prochaine législature (à partir du rapport annuel 2007), et les travaux y relatifs devraient pouvoir être menés à terme dans le cadre des ressources ordinaires.

2. Dès lors, le projet n'entraîne *aucune conséquence financière et en personnel* et n'est donc pas soumis au referendum financier. En revanche, comme tout projet de loi, il est soumis au referendum législatif ordinaire.

3. Pour le reste, le présent projet n'a aucune influence sur la répartition des tâches Etat-communes. En outre, dans la mesure où il met en œuvre des dispositions constitutionnelles ayant reçu l'approbation fédérale et qui de surcroît concernent le fonctionnement des autorités cantonales, il ne soulève aucun problème sous l'angle de sa conformité avec le droit fédéral et de son eurocompatibilité.

<sup>1</sup> La Cst. féd. 1999 n'a pas repris le contenu de l'article 12 Cst. féd. 1874, qui correspondait dans les grandes lignes à l'article 35 Cst. 1857 et, soit dit en passant, s'appliquait également depuis 1931 aux «membres des gouvernements et des assemblées législatives des cantons». Mais la loi fédérale du 23 juin 2000 sur les titres et les décorations octroyés par des autorités étrangères (RO 2001 p. 114 ss) a intégré dans divers actes législatifs des dispositions destinées à conserver l'ancienne réglementation; ainsi, l'article 60 al. 3 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration règle désormais la question pour le Conseil fédéral, et l'article 21 al. 3 et 4 de la loi sur le personnel de la Confédération en fait de même pour ce dernier. A noter que, pour les membres des autorités cantonales, le Parlement fédéral a estimé qu'il appartenait aux cantons d'édicter une réglementation sur le sujet s'ils l'estimaient opportun, cf. Message concernant la mise en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale et les adaptations législatives consécutives du 11 août 1999, FF 1999 p. 7145 ss, 7164.

## 2. COMMENTAIRE DES MODIFICATIONS DE LA LOCEA (ART. 1)

### Art. 5 al. 2 LOCEA – Compétence réglementaire du Conseil d'Etat

1. L'article 5 al. 2 LOCEA consacre à l'échelon de la loi la compétence réglementaire du gouvernement d'une manière qui est compatible de manière générale avec les nouvelles dispositions constitutionnelles, mais qui appelle quelques précisions en raison des discussions qui ont eu lieu sur le sujet lors des travaux préparatoires.

Le Conseil d'Etat dispose en vertu de l'article 5 al. 2 LOCEA d'une compétence propre pour ce qui concerne les «dispositions d'exécution des lois». Cette compétence est conforme à l'article 111 al. 2 Cst. qui mentionne expressément «les dispositions d'exécution des lois cantonales ou fédérales»<sup>2</sup>.

Le Conseil d'Etat dispose également en vertu de l'article 5 al. 2 LOCEA de la compétence d'adopter des actes en vertu d'une «délégation expresse». A nouveau, l'article 111 al. 2 Cst. cite expressément ce cas, alors que l'article 93 Cst. traite de manière générale du problème de la délégation législative en prévoyant trois limites: une norme de délégation suffisamment précise, des règles de droit qui ne sont pas «d'importance», et la possibilité pour le Grand Conseil d'opposer son veto. Les deux premières restrictions ne changent pas grand-chose à la situation actuelle<sup>3</sup>; la seule innovation concerne le droit de veto, qui est réglé dans la nouvelle législation sur le Grand Conseil d'une manière qui limite son usage à des cas particuliers: le veto devra être mentionné expressément dans l'acte qui comporte la délégation et il ne s'exercera pas sur les modifications ultérieures des dispositions du Conseil d'Etat (cf. art. 172 ss projet LGC).

Enfin, l'article 5 al. 2, 2<sup>e</sup> phr. LOCEA donne au Conseil d'Etat la possibilité de déléguer sa compétence réglementaire à une Direction sur des points secondaires ou de nature essentiellement technique. Or il est clair que l'article 93 al. 1 Cst., formulé de manière générale, vaut tant pour la délégation que pour la sous-délégation; les restrictions à la sous-délégation posées par l'article 5 al. 2 LOCEA constituent dès lors simplement du droit supérieur réservé expressément par l'article 93 al. 1, 1<sup>re</sup> phr., Cst.<sup>4</sup>

2. Dans ces conditions, une modification de l'article 5 al. 2 LOCEA n'est pas indispensable. Néanmoins, un rappel de l'existence du droit de veto du Grand Conseil se justifie dans la mesure où il s'agit clairement d'une nouveauté introduite par la nouvelle Constitution, de nature à modifier (si elle est utilisée) les relations entre le législatif et

<sup>2</sup> La disposition constitutionnelle ajoute une cautèle relative au fait que les dispositions en question «ne doivent pas être prises sous la forme d'une loi»; la portée de cette cautèle n'est pas très claire, mais ne peut en fait guère que renvoyer au contenu de l'article 93 al. 2 Cst., selon lequel «les règles de droit d'importance doivent toutefois être édictées sous forme de loi»; cet article 93 al. 2 a dès lors une portée non seulement pour les actes pris sur délégation (comme le montre son emplacement), mais aussi pour les actes d'exécution.

<sup>3</sup> L'exigence de précision de la norme de délégation est une condition classique de la délégation qui est décrite en détail dans la jurisprudence du Tribunal fédéral et la notion de «règles de droit d'importance» devra être interprétée de manière assez restrictive, ce que montre bien le texte allemand de la disposition constitutionnelle qui parle de «grundlegende Bestimmungen» (SCYBOZ, p. 245).

<sup>4</sup> SCYBOZ, p. 244.

l'exécutif. C'est l'unique portée de la proposition de modification de l'article 5.

### **Art. 7 LOCEA – Information du Grand Conseil**

1. L'article 109 al. 1 Cst. prévoit en premier lieu que le Conseil d'Etat renseigne chaque année le Grand Conseil sur ses activités et sur l'état de réalisation du programme de législation (1<sup>re</sup> phr.).

Le devoir d'information sur les activités du Conseil d'Etat est déjà prévu par le texte actuel de l'art. 7 al. 1 LOCEA et sa mention dans le texte constitutionnel n'appelle dès lors pas de complément sur le plan législatif.

Quant aux renseignements sur l'état de réalisation du programme de législation, qui constituent une nouveauté, ils devront logiquement être intégrés dans le rapport d'activité du Conseil d'Etat et l'article 7 al. 1 LOCEA est dès lors complété en ce sens. Selon une recherche effectuée par la Chancellerie, on ne trouve une telle précision à l'échelon de la Constitution ou de la loi que dans le canton de Vaud<sup>1</sup>, mais cela n'empêche pas d'autres cantons (p. ex., BL) de procéder ainsi en pratique.

L'article 7 al. 1 LOCEA est en outre complété par deux autres éléments. La nécessité de donner des précisions dans le rapport annuel sur l'état de réalisation des objectifs généraux, qui constitue le pendant des articles 4 al. 1 let. a et 56 LOCEA, découle presque automatiquement de l'exigence relative au programme de législation, dans la mesure où ceux-là doivent en principe être établis en coordination avec celui-ci<sup>2</sup>; elle s'inscrit en outre dans la logique du contrôle de l'efficacité de l'administration imposé par l'article 118 al. 2 Cst. Enfin, la référence aux suites données aux instruments parlementaires est un simple rappel de l'exigence posée dans la législation sur le Grand Conseil (cf. art. 78 LRGC et art. 68 projet LGC).

Une réforme du contenu du rapport annuel correspond à ce que le Conseil d'Etat envisageait déjà en 2001. Selon le Message accompagnant le projet LOCEA, le compte rendu doit refléter non seulement l'activité des unités administratives, mais aussi celle du gouvernement et des Directions, avec déjà une référence à l'état de réalisation du programme gouvernemental; en outre, le commissaire du gouvernement, lors de la discussion de l'article 7 LOCEA, affirmait que le compte rendu était appelé «à être remplacé ou complété ... par une comparaison plus précise entre les objectifs définis au début de l'année et le degré de réalisation de ces objectifs en fin d'année»<sup>3</sup>. Ces intentions n'ont pour l'heure pas été suivies de véritables effets en raison de la priorité accordée à d'autres dossiers fondamentaux; néanmoins, la Chancellerie a été chargée

de procéder à cette réforme pour la prochaine législature: la nouvelle version du compte rendu sera effective à partir du rapport annuel 2007, qui sera soumis au Grand Conseil en mai 2008.

2. L'article 109 al. 1 Cst. prévoit également que le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil sur ses activités et sur l'état de réalisation du programme gouvernemental chaque fois que le Grand Conseil le lui demande (2<sup>e</sup> phr.). Le dépôt d'une telle demande se fera par le biais des outils prévus par la législation sur le Grand Conseil.

A ce devoir ponctuel d'information vient encore s'ajouter le droit pour la présidence du Grand Conseil de consulter en tout temps les dossiers du Conseil d'Etat sur les objets qui concernent le parlement (art. 98 al. 2 Cst.). On peut relever que ce droit de consultation de la présidence du Grand Conseil est plus restreint que celui prévu par l'article 53 al. 4 Cst. 1857 et qu'il paraît d'une utilité assez limitée<sup>4</sup>.

Cela étant, la question du droit d'information du Grand Conseil à l'égard du Conseil d'Etat et de l'administration est traitée dans la nouvelle loi sur le Grand Conseil (art. 89 projet LGC). Le présent projet se limite dès lors à rappeler le contenu de l'article 109 al. 1 Cst. et à renvoyer globalement la question de l'information du Grand Conseil à la législation qui régit cette autorité. Les modalités prévues par celle-ci s'appliqueront à l'ensemble des demandes d'information, y compris à celles qui sont fondées sur l'article 109 al. 1, 2<sup>e</sup> phr. Cst.

### **Art. 11 LOCEA – Election et assermentation**

1. L'article 11 LOCEA est une pure disposition-renvoi, qui doit être complétée par une référence à la nouvelle loi sur le Grand Conseil. Celle-ci traitera en effet expressément la question de l'assermentation des membres du Conseil d'Etat (cf. art. 43 al. 2 let. d et art. 45 projet LGC), ce que ne fait pas la loi actuelle<sup>5</sup>.

2. Les renvois à la Constitution et à la loi sur l'exercice des droits politiques restent pertinents pour les questions relatives à l'élection; et aussi, s'agissant de la loi sur l'exercice des droits politiques, pour les questions relatives à l'assermentation<sup>6</sup>.

### **Art. 12 LOCEA – Incompatibilités**

1. La question des incompatibilités pour les membres du Conseil d'Etat est traitée à l'article 87 Cst. d'une manière qui, en pratique, n'apportera pas de gros bouleversements mais qui justifie toutefois une adaptation législative sur plusieurs points. Les changements concrets apportés par le nouveau texte constitutionnel sont les suivants:

- Pour les incompatibilités relatives aux activités accessoires, l'article 87 al. 3 Cst. déplace à l'échelon constitutionnel une règle qui n'existait jusqu'alors qu'à l'échelon de la loi.
- Sur le plan des incompatibilités de fonctions, l'article 87 al. 2 supprime en principe la possibilité pour les

<sup>1</sup> Cf. art. 119 al. 4 Cst. VD, qui devrait être concrétisé prochainement dans la loi vaudoise sur l'organisation du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Cp. l'art. 144 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10), qui prévoit la coordination des objectifs annuels avec le programme de législation (al. 1) et l'insertion, dans le rapport de gestion du Conseil fédéral, d'un rappel des principaux objectifs et mesures qui avaient été prévus pour l'année écoulée ainsi que d'une justification des écarts éventuellement survenus entre-temps et des projets non prévus (al. 3). A noter que l'art. 45 al. 5 de l'ancienne loi sur les rapports entre les Conseils prévoyait une référence aux Grandes lignes de la politique gouvernementale, mais cette disposition a été abandonnée car il paraissait plus judicieux de se fonder directement sur les objectifs annuels (cf. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, FF 2001 p. 3298 ss, 3430).

<sup>3</sup> BGC 2001 p. 1079 ss, 1088 (Message); BGC 2001 p. 1341 (discussion de l'art. 7).

<sup>4</sup> SCYBOZ, p. 261 s.; cf. aussi AUBERT/MAHON, p. 59.

<sup>5</sup> L'art. 5 al. 1 LRGC ne parle pas de l'assermentation, mais uniquement de la validation de l'élection; et les art. 9 ss LRGC qui traitent de l'assermentation ne parlent que des député-e-s.

<sup>6</sup> Election: art. 86 al. 1 et 106 Cst. et, not., art. 46 ss et 83 ss LEDP. Assermentation: art. 94 LEDP.

membres du Conseil d'Etat d'être simultanément membres de l'Assemblée fédérale<sup>1</sup>.

- Les incompatibilités en raison de la parenté étaient réglées de manière exhaustive par l'article 33 Cst. 1857; la nouvelle Constitution en revanche ne contient aucune disposition sur le sujet, son article 87 al. 4 laissant le soin à la loi de «prévoir d'autres incompatibilités».

2. Dans sa teneur actuelle, l'article 12 LOCEA vise à assurer l'indépendance et la disponibilité des membres du Conseil d'Etat en leur interdisant toute activité incompatible avec ces exigences. Le texte de la disposition constitutionnelle est un peu différent: l'article 87 al. 3 Cst. mentionne un cas particulier (les activités lucratives accessoires) accompagné par un critère très général, plus général en tout cas que celui de la LOCEA (les autres activités incompatibles avec la fonction). Les travaux préparatoires ne donnent pas beaucoup de renseignements complémentaires sur la portée exacte des termes utilisés dans la Constitution, si ce n'est que ceux-ci ne devraient pas recouvrir le fait de représenter l'Etat dans les organes d'une société dépendant de celui-ci<sup>2</sup>. Dans ces circonstances, il a paru opportun d'harmoniser l'article 87 al. 3 Cst. et l'article 12 LOCEA en ajoutant dans cette dernière disposition le cas particulier mentionné dans la Constitution (al. 1 let. a).

Afin d'exclure toute activité pouvant comporter des intérêts de nature économique, même sans but lucratif, un supplément relatif aux fonctions exercées dans une organisation économique a été ajouté (al. 1 let. b). Ce supplément va dans le sens des travaux préparatoires de la Constituante et ne constitue en fait qu'une reprise de la règle qui figurait à l'article 4 de l'ancienne loi sur les traitements des membres du Conseil d'Etat<sup>3</sup>. Sont cependant logiquement exceptés tous les cas dans lesquels les membres du Conseil d'Etat exercent une fonction de représentation, qu'il s'agisse de représenter l'Etat de Fribourg comme cela est expressément prévu à l'article 54 LOCEA, ou plus généralement des intérêts cantonaux dans des organismes comme la Banque nationale ou Swissmedic.

3. L'interdiction de cumuler un mandat au Conseil d'Etat avec un mandat fédéral constitue une incompatibilité portant sur l'exercice de certaines fonctions, et non une condition d'éligibilité<sup>4</sup>. Entre les arguments favorables et les arguments opposés au cumul, «la Constituante a fait son choix: elle renonce à l'avantage que peut représenter la présence à Berne de nos magistrats, préférant la disponibilité de ceux-ci pour leur mandat cantonal»<sup>5</sup>.

L'interdiction n'est cependant pas absolue: l'article 87 al. 2 Cst. réserve la possibilité d'un cumul «jusqu'à la fin de la période cantonale en cours», l'idée étant de permettre à un magistrat cantonal en fonction de terminer son mandat malgré son élection aux Chambres fédérales<sup>6</sup>. L'exception retenue ne paraît pas vraiment satisfaisante.

D'une part, la justification de son caractère unilatéral (un parlementaire fédéral élu au Conseil d'Etat doit renoncer sans délai à sa présence à Berne) reste obscure<sup>7</sup>. D'autre part, elle permet formellement des cumuls très longs lorsque la conjonction entre les périodes de fonction cantonale et fédérale est «favorable»<sup>8</sup>; et cela paraît assez clairement contraire à l'idée qui a prévalu lors de l'édiction de la disposition constitutionnelle.

Quoi qu'il en soit, on ne peut que prendre acte du contenu de cette dernière, qui n'appelle pas vraiment des règles d'application et doit être considérée comme directement applicable. En soi, son rappel à l'article 12 LOCEA n'est donc pas indispensable (les autres cas d'incompatibilités à raison de la fonction n'y figurent d'ailleurs pas), mais utile dans la mesure où il s'agit d'un changement par rapport à la situation antérieure (al. 1 let. c).

4. Contrairement à celle de 1857, la nouvelle Constitution ne traite pas le problème des incompatibilités en raison de la parenté; elle laisse le soin à la loi de régler la question pour autant que besoin<sup>9</sup>. Un projet spécifique de mise en œuvre de la nouvelle Constitution a été prévu pour en traiter (projet N° 60). Néanmoins, après un premier examen de la situation, les responsables de ce projet ont admis que, comme la question était déjà réglée à l'échelon de la loi pour la plupart des autorités, il était préférable de se limiter à combler l'unique lacune réelle créée par l'abrogation de l'article 33 Cst. 1857: il s'agit précisément du cas des membres du Conseil d'Etat. Pour le reste, l'édiction d'une loi générale sur les incompatibilités destinée à remplacer des dispositions reprises ou inspirées d'une règle constitutionnelle datant du 19<sup>e</sup> s. serait en soi souhaitable; mais son élaboration implique un travail de fond considérable, avec notamment un examen des nouvelles réalités sociales (lesquelles ont passablement évolué depuis le 19<sup>e</sup> siècle, avec le relâchement des liens familiaux et l'importance prise par d'autres formes de vie en commun), et n'est donc pas réaliste dans les délais impartis pour la mise en œuvre de la Constitution.

Pour régler concrètement le cas des membres du Conseil d'Etat, il n'est pas souhaitable d'édicter une disposition nouvelle sur le fond: si elle doit être revue, la question des incompatibilités en raison de la parenté doit l'être de manière globale pour l'ensemble des autorités concernées. On en est donc réduit à reprendre sur le fond le contenu de l'ancienne règle constitutionnelle.

Formellement, ni la solution consistant à inscrire dans la LOCEA le contenu de cette ancienne règle, ni celle qui consisterait à renvoyer directement à celle-ci ne paraissent opportunes: la première, parce qu'elle laisserait accroître qu'il s'agit d'une règle nouvelle sur le fond et qu'elle introduirait un corps étranger dans la LOCEA; la seconde, parce qu'elle manquerait de transparence<sup>10</sup>. C'est pourquoi il est renvoyé à une application analogique des règles valables pour les autorités judiciaires

<sup>1</sup> L'article 50 al. 5 Cst. 1857 était plus souple, puisqu'il autorisait le cumul pour deux membres du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> BOC 2002, p. 332; cf. aussi SCYBOZ, p. 250.

<sup>3</sup> Cette règle a été supprimée formellement par la loi du 15 juin 2004 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux; mais l'idée était clairement de ne rien changer sur le fond; cf. sur le sujet SCYBOZ, p. 250 et la note 95, ainsi que les références citées.

<sup>4</sup> DILLIER, p. 183.

<sup>5</sup> SCYBOZ, p. 249, avec références au BOC.

<sup>6</sup> SCYBOZ, p. 249.

<sup>7</sup> SCYBOZ, p. 249 et la note 94. Le seul argument avancé lors des discussions de la Constituante est qu'un conseiller *national* élu au Conseil d'Etat ne provoque en principe pas une élection complémentaire en abandonnant son mandat à Berne, alors que dans le cas inverse une élection complémentaire serait obligatoire, cf. BOC 2002 p. 330 et BOC 2003 p. 269.

<sup>8</sup> Ce qui sera le cas prochainement: une personne élue-e au Conseil d'Etat en novembre 2006 pourrait en soi, si elle est élue à l'Assemblée fédérale en octobre 2007, cumuler les mandats durant quatre ans.

<sup>9</sup> Art. 87 al. 4 Cst.; cf. également ci-dessus le commentaire de la modification de l'art. 12 LOCEA.

<sup>10</sup> Le texte de l'ancienne disposition constitutionnelle ne figure plus dans le RSF.

(al. 2). Ces règles reprennent pour l'instant textuellement les incompatibilités de l'article 33 Cst. 1857, mais elles seront prochainement complétées par la loi introduisant le partenariat enregistré dans la législation cantonale (projet du Conseil d'Etat du 25.04.2006; la loi doit également entrer en vigueur le 1.1.2007). Elles figurent actuellement à l'art. 12 al. 1 LOJ, mais comme il est prévu de les déplacer – sans modification du contenu – dans le cadre de la révision en cours de l'organisation judiciaire, la formulation retenue évite de faire référence à une disposition précise.

5. A noter que l'insertion dans l'article 12 du nouvel alinéa 2 nécessite une modification du titre médian de la disposition, de manière à ce que ce titre englobe les différentes catégories d'incompatibilités.

### **Art. 19 LOCEA – Responsabilité envers le Grand Conseil**

1. Selon l'article 109 al. 2 Cst., «les membres du Conseil d'Etat répondent devant le Grand Conseil de leur gestion et des actes des personnes soumises à leur surveillance». Cette disposition constitue vraisemblablement une nouveauté dans le paysage constitutionnel suisse; en particulier, on ne retrouve son équivalent ni dans la Constitution fédérale, ni dans les constitutions cantonales récentes comme celles des cantons de BE, NE, VD, GR, ZH ou SH.

2. Les travaux préparatoires ne fournissent guère de renseignements sur la portée réelle qu'il faut lui attribuer. Si la Commission thématique N° 5 de la Constituante et le plenum ont renoncé à prévoir la destitution d'un membre du Conseil d'Etat et la dissolution du gouvernement, l'idée selon laquelle les membres du Conseil devaient répondre devant le Grand Conseil et le peuple a en revanche été acceptée sans discussion à ce même stade des travaux<sup>1</sup>. Le fait que cette responsabilité soit personnalisée (responsabilité des membres du Conseil d'Etat et non du Conseil lui-même) prend sans doute sa source dans l'idée, exprimée dans le Rapport final de la Commission thématique N° 5, selon laquelle «les membres du Conseil d'Etat ne doivent pas se retrancher derrière le principe de collégialité»<sup>2</sup>. Par la suite, la référence au «peuple» a disparu lors de la mise en forme des thèses mais la disposition qui en est résultée n'a, malgré les critiques formulées lors de la procédure de consultation, plus fait l'objet d'aucune discussion<sup>3</sup>.

3. Sur le fond, on peut se rallier aux commentaires faits à ce sujet par SCYBOZ<sup>4</sup>: il «semble difficile d'y voir une responsabilité autre que politique»; la règle «est dénuée de toute sanction», mais «reste contraignante; elle renforce en particulier le devoir d'information que les conseillers d'Etat ont envers le Grand Conseil».

Dès lors, il paraît justifié de limiter les conséquences qu'il faut en tirer sur le plan législatif à un simple rappel de la règle constitutionnelle à l'échelon de la loi. Ce rappel trouve logiquement sa place dans les dispositions de la LOCEA qui mentionnent les autres formes de respon-

sabilité auxquelles les membres du gouvernement sont soumis à titre personnel.

### **Art. 20, 25 à 28 et 48 LOCEA – Secrétariat du Conseil d'Etat**

1. Selon l'article 108 Cst., «le Conseil d'Etat dispose de son propre secrétariat, dirigé par la chancelière ou le chancelier d'Etat». Du point de vue constitutionnel, le secrétariat du Conseil d'Etat est donc une structure organisationnelle ou un ensemble de services dirigé par le chancelier ou la chancelière. Il n'en va pas de même dans le texte actuel de la LOCEA, où le secrétariat du Conseil d'Etat est une activité qui incombe au chancelier ou à la chancelière; cela ressort expressément de l'article 20 al. 1 LOCEA selon lequel le secrétariat du Conseil d'Etat «est assuré par le chancelier ou la chancelière» et est confirmé par la formulation des articles 25 à 27 LOCEA qui attribuent les tâches de secrétariat directement au chancelier ou à la chancelière.

2. Pour se situer plus directement en conformité avec le texte constitutionnel, il paraît souhaitable de reformuler les dispositions relatives au secrétariat du Conseil d'Etat de manière à tenir compte de la notion de secrétariat telle qu'elle résulte de l'article 108 Cst. Il ne s'agit donc pas d'une adaptation de fond<sup>5</sup>, mais d'un changement de terminologie. Les propositions de modification peuvent avoir l'une ou l'autre conséquences sur la manière dont le rôle de chancelier ou de chancelière est compris, mais ne devraient pas apporter des changements importants dans la pratique; il convient d'ailleurs de préciser que celle-ci est déjà actuellement plus conforme à l'idée selon laquelle le chancelier ou la chancelière dirige une structure organisationnelle qui assume les tâches de secrétariat plutôt qu'à la perspective selon laquelle c'est une personne déterminée qui assume ces tâches.

### **Art. 46, 65, 66 et 71 LOCEA – Forme des actes législatifs du Conseil d'Etat**

Depuis quelques années déjà, les actes législatifs des autorités administratives ne revêtent plus la forme d'un arrêté de portée générale, mais en principe celle d'une ordonnance, ou dans certains cas d'un règlement<sup>6</sup>. Or la LOCEA utilise encore le terme «arrêté de portée générale». Comme l'article 91 al. 2 Cst. confirme l'usage du terme «ordonnance», le projet procède à un toilettage des quelques articles de la LOCEA qui sont concernés.

## **3. COMMENTAIRE DES AUTRES MODIFICATIONS**

### **Art. 2, modification de l'art. 48 LEDP – Durée maximale du mandat de conseiller/ère d'Etat**

1. Selon l'article 106 al. 3 Cst., «les membres du Conseil d'Etat sont élus pour cinq ans et ne peuvent siéger pendant plus de trois législatures complètes». Cette limitation a fait l'objet d'assez longues discussions au sein de

<sup>1</sup> Cf. BOC 2002 p. 384, thèses – non retenues – 5.3.3.29 et 5.3.3.30. Et BOC 2002 p. 382, thèse 5.3.3.16.

<sup>2</sup> Lequel principe n'apparaît d'ailleurs pas dans la nouvelle Cst., cf. à ce sujet ci-dessus pt 1.4.3.

<sup>3</sup> Cf. BOC 2003 p. 317, lecture 1 de l'art. 123; BOC 2003 p. 725 s., lecture 2 de l'art. 123; BOC 2004 p. 169, lecture 3 de l'art. 123.

<sup>4</sup> Op. cit., p. 264.

<sup>5</sup> Les travaux préparatoires de la Constituante montrent clairement qu'il ne s'agissait pas de bouleverser la situation existante dans ce domaine; les discussions ont en effet porté essentiellement sur la séparation des secrétariats du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, cf. BOC 2002 p. 351 s. et p. 379, lecture «0» des thèses 5.2.1.16 et 5.3.1.9; BOC 2003 p. 293–299 et 317, lecture 1 des art. 111 et 122; BOC 2003 p. 719 et 725, lecture 2 des art. 111 et 122.

<sup>6</sup> Cf. art. 12 du règlement du 11 décembre 2001 sur la publication des actes législatifs, RPAL, RSF 124.11.

la Constituante pour une question qui, depuis quelques décennies, ne se pose presque plus en pratique<sup>1</sup>.

2. La formulation adoptée à l'article 106 al. 3 Cst. a été considérée comme «insatisfaisante mais adoptée faute d'en trouver une meilleure (qui reste concise)» et a suscité les précisions suivantes: «L'idée est triple. Premièrement, la durée maximale du mandat est en principe de 15 ans ... Deuxièmement, à titre exceptionnel, le magistrat élu «en cours de route» peut tout de même siéger 15 ans à partir de l'élection générale suivante, la fraction de législature initiale n'étant pas comptée [et cela quelle que soit la fraction (...)]. Troisièmement, l'exception ne vaut pas en fin de parcours: il n'est pas possible de se faire réélire une quatrième fois en promettant de se retirer avant la fin de la période»<sup>2</sup>.

3. En soi, la disposition constitutionnelle est directement applicable et il ne serait donc pas indispensable de répéter son contenu à l'échelon de la loi. Néanmoins, comme l'article 48 LEDP reproduit les autres conditions d'éligibilité aux fonctions législatives et exécutives qui figurent également dans la Constitution, il importe que la liste de ces conditions soit exhaustive. La modification proposée vise dès lors à ce que l'ensemble des conditions d'éligibilité au Conseil d'Etat soit répétée à l'échelon de la loi. La formulation proposée montre, de manière plus claire que la disposition constitutionnelle, le fait qu'un conseiller ou une conseillère élu-e «en cours de route» peut être réélu trois fois.

### **Art. 3, modification de l'art. 8 de la loi sur les préfets – Incompatibilité avec un mandat fédéral**

1. Sur la question du cumul entre les mandats cantonaux et fédéraux, l'article 87 al. 2 Cst. a non seulement changé le principe en interdisant le cumul, mais il a également étendu cette interdiction aux préfets: «l'idée était que les préfets représentaient le Conseil d'Etat ... et que leur charge de travail n'était pas moindre»<sup>3</sup>.

2. L'article 87 al. 2 Cst. est directement applicable aussi bien pour les préfets que pour les membres du Conseil d'Etat. Cela étant, dans sa teneur actuelle, l'article 8 al. 1 de la loi sur les préfets traite la question des incompatibilités avec une formulation qui laisse accroire que la liste des fonctions citées est exhaustive; une adaptation de cette disposition est donc nécessaire.

<sup>1</sup> Cf. lecture «0» de la thèse 5.3.1.7, BOC 2002 p. 378; lecture 1 de l'art. 120 al. 3, BOC 2003 p. 311 ss. Les derniers membres du Conseil d'Etat à avoir siégé durant quatre législatures sont Paul Torche, qui s'est retiré en 1966, et Georges Ducotterd qui s'est retiré en 1971; en revanche, la pratique était courante durant la 1<sup>re</sup> moitié du 20<sup>e</sup> siècle.

<sup>2</sup> SCYBOZ, p. 263.

<sup>3</sup> SCYBOZ, p. 249 et la note 93, avec référence au BOC.

## **BOTSCHAFT Nr. 266**

7. Juni 2006

### **des Staatsrats an den Grossen Rat betreffend den Gesetzesentwurf zur Anpassung der Gesetzgebung über den Staatsrat an die neue Verfassung**

#### **Überblick**

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Anpassung der Regeln über den Staatsrat und dessen Mitglieder an die neue Verfassung. Diese Anpassung ist notwendig und muss noch in diesem Jahr vorgenommen werden, da die Verfassung selbst verlangt, dass die Anwendung der neuen Regeln über den Staatsrat in der Legislaturperiode 2007–2011 eingeführt werden soll (Art. 151 Abs. 2 KV). Das Gesetz wird indes nicht von Grund auf geändert, da die Vorarbeiten gezeigt haben, dass die «neuen Regeln» nur wenige Änderungen mit sich bringen oder diese Änderungen bereits in anderen Umsetzungsprojekten behandelt wurden. Die wichtigste Änderung betrifft somit den jährlichen Tätigkeitsbericht des Staatsrates, dessen Inhalt infolge der neuen verfassungsrechtlichen Anforderungen überarbeitet werden muss; die übrigen Änderungen sind entweder geringfügiger oder vorwiegend formeller Natur. Dies geht aus der Zusammenfassung unter Punkt 1.2 hervor. Der Staatsrat ergreift im Übrigen die Gelegenheit, in dieser Botschaft eine ausführliche Analyse der Beziehungen zwischen der neuen Verfassung und der für ihn massgeblichen Gesetzgebung vorzunehmen.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

#### *1. Allgemeines*

- 1.1. Notwendigkeit des Gesetzesentwurfs und Ablauf der Arbeiten
- 1.2. Inhalt des Gesetzesentwurfs
- 1.3. Anpassungen des SVOG durch andere Projekte
- 1.4. Bereiche, die keiner Anpassung bedürfen
- 1.5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

#### *2. Kommentar der Änderungen des SVOG*

#### *3. Kommentar der übrigen Änderungen (PRG, Gesetz über die Oberamtswähler)*

## **1. ALLGEMEINES**

### **1.1 Notwendigkeit des Gesetzesentwurfs und Ablauf der Arbeiten**

1. Der *Bericht Nr. 170* des Staatsrates an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung vom 15. November 2004<sup>1</sup> hält fest, dass «die wichtigsten Änderungen der Regeln über die Behörden die gesetzgebende und die richterliche Gewalt betreffen». Ungeachtet dessen sieht er die Schaffung eines speziellen Umsetzungsprojektes für alle Bereiche ein, die «die Organisation des Staatsrates und die Stellung der Staatsräte» betreffen (Projekt Nr. 23). In der Tat werden einige Anpassungen in folgenden Bereichen als notwendig erachtet: mit dem Amt des Staatsrates unvereinbare Tätigkeiten (Art. 87 Abs. 3 KV), Voraussetzungen für die Aufhebung

<sup>1</sup> TGR 2004, S. 1726 ff.



der Immunität (Art. 89 Abs. 2 KV), Beziehungen mit dem Grossen Rat (Art. 98 Abs. 3 und 109 KV) und Dauer des Mandats einer Staatsrätin oder eines Staatsrates (Art. 106 Abs. 3 KV).

2. Da Artikel 151 Abs. 2 KV vorsieht, dass die neuen Regeln über den Staatsrat erstmals *in der Legislaturperiode 2007–2011 wirksam werden*, war es wichtig, die entsprechenden Neuerungen in der Verfassung zu prüfen und die Anpassungen innerhalb der vorgeschriebenen Frist vorzunehmen.

3. Zwar wurde hierzu eine eingehende Untersuchung durchgeführt, doch blieb der daraus resultierende Entwurf von begrenzter Tragweite: Auch wenn die vorgeschlagenen Änderungen sich zwar *aus Gründen einer gesetzgeberischen Kohärenz als nötig* erweisen, haben sie keine grösseren Umstellungen zur Folge.

Dies ist hauptsächlich auf zwei Gründe zurückzuführen. Zum einen fällt ein Teil der Materie in den Bereich anderer Umsetzungsarbeiten zur neuen Verfassung (vgl. Punkt 1.3): So vor allem die Beziehungen zwischen dem Grossen Rat und dem Staatsrat, die gesamthaft im neuen Grossratsgesetz revidiert werden, und das «Register der Interessenbindungen» der Staatsrätinnen und Staatsräte, das im künftigen Gesetz zur Information und den Zugang zu offiziellen Dokumenten behandelt wird. Zum andern haben die meisten Verfassungsbestimmungen über den Staatsrat nur wenige Neuerungen zur Folge oder können direkt angewendet werden.

4. Die *Arbeiten* wurden vom Amt für Gesetzgebung durchgeführt, welches diese Materie doppelt geprüft hat. Zuerst wurden die direkten Auswirkungen des sechsten Titels der Verfassung mit der Überschrift «Kantonale Behörden»<sup>1</sup> auf das SVOG analysiert. Anschliessend wurde eine zweite Prüfung vorgenommen, wobei man direkt vom SVOG ausging und die Vereinbarkeit der Bestimmungen über den Staatsrat mit der neuen Verfassung überprüfte.

Die Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung hat eine Sondernummer zur neuen Verfassung herausgegeben. Diese bildete eine wichtige Grundlage für diese Arbeiten, insbesondere der Beitrag von P. SCYBOZ, aber auch die Beiträge von S. DILLIER und J.-F. AUBERT/P. MAHON<sup>2</sup>.

Da es sich hauptsächlich um formelle Änderungen handelt, konnte auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden. Die Koordination mit der Staatskanzlei und den Generalsekretariaten sowie, sofern nötig, mit anderen Umsetzungsprojekten der Verfassung wurde intern gewährleistet.

## 1.2 Inhalt des Gesetzesentwurfs

1. Die wichtigste Änderung im Rahmen dieses Entwurfs *betrifft den jährlichen Tätigkeitsbericht* (Art. 7 SVOG): Der Rechenschaftsbericht muss vor allem über den Stand des Legislaturprogramms Auskunft geben, da es sich hierbei künftig um einen Verfassungsauftrag handelt. Für die Erfüllung dieses Auftrags werden im Übrigen bei der

Staatskanzlei, welche mit diesem Dossier betraut ist, bereits Massnahmen ergriffen.

2. Die *Unvereinbarkeitsregelung* für die Mitglieder des Staatsrates erfährt ebenfalls einige Änderungen: Streichung der Möglichkeit, gleichzeitig ein Bundesmandat wahrzunehmen, Neuformulierung der Bestimmung über die Nebenbeschäftigungen, Übernahme der früheren Lösung für die Unvereinbarkeitsregelung auf Grund der Verwandtschaft (Art. 12 SVOG). Ausserdem betrifft die Streichung der Möglichkeit eines gleichzeitigen Bundesmandats auch die Oberamtswähler, weshalb Artikel 8 des Gesetzes über die Oberamtswähler geändert wurde.

3. Bei den übrigen Änderungen handelt es sich um *eher formale Anpassungen* der Gesetzgebung, die sich aus den im Prinzip direkt anwendbaren Verfassungsbestimmungen ableiten, oder um terminologische Änderungen. Diese Änderungen haben keine grundlegenden Umstellungen zur Folge und können als «gesetzgeberische Kosmetik» bezeichnet werden; für eine kohärente Freiburger Gesetzgebung sind sie aber dennoch nötig. Sie betreffen die folgenden Punkte:

- Hinweis auf das Recht des Grossen Rates, bei auf Grund einer Delegation verabschiedeten Erlasse sein Veto einzulegen (Art. 5 Abs. 2 SVOG);
- Hinweis auf die Verantwortlichkeit der Mitglieder des Staatsrates gegenüber dem Grossen Rat, wie sie in Artikel 109 Abs. 2 KV vorgesehen ist (Art. 19 SVOG);
- Anpassung an die neue Bezeichnung der von den Exekutivorganen verabschiedeten Erlasse; diese Bezeichnung leitet sich aus Artikel 91 Abs. 2 KV ab und entspricht zudem der Praxis der vergangenen Jahre (Art. 46, 48 Abs. 2, 65, 66 und 71 SVOG);
- Anpassung an die von Artikel 108 KV verwendete Terminologie der Verfassung für das Sekretariat des Staatsrates (Art. 20, 25–28 und 48 Abs. 1 SVOG);
- Ergänzung der Voraussetzungen für die Wählbarkeit in den Staatsrat durch die Erwähnung der maximalen Mandatsdauer, die sich aus Artikel 106 Abs. 3 KV ergibt (Art. 48 PRG).

## 1.3 Anpassungen des SVOG durch andere Projekte

1. Neben den in diesem Entwurf vorgeschlagenen Änderungen wird vermutlich auch die Organisation der Regierung und der Verwaltung direkt oder indirekt durch mehrere andere Umsetzungsprojekte der Verfassung tangiert werden.

2. Dies gilt in erster Linie für das Projekt zum *neuen Grossratsgesetz* (Projekt Nr. 24 zur Verfassungsumsetzung).

Dieses Gesetz wird hauptsächlich die Beziehungen zwischen der Regierung und dem Parlament regeln und zwar ausführlicher als das alte GRRG. So enthält der GRG-Entwurf vom 15.5.2006 einen Abschnitt, der speziell den Beziehungen zwischen Grosselem Rat und Staatsrat gewidmet ist (5. Titel, Art. 184–193) und der die Rechte und Pflichten der Regierung zusammenfasst sowie deren Interventionsmöglichkeiten vor dem Grossen Rat und seinen Organen erläutert. In den übrigen Bestimmungen wird zudem wiederholt auf den Staatsrat verwiesen, wobei unter anderem seine Rolle im Zusammenhang mit

<sup>1</sup> Art. 85 ff. KV, Allgemeine Bestimmungen; Art. 106 ff. KV, Staatsrat.

<sup>2</sup> Die neue Freiburger Kantonsverfassung, FZR Sondernummer 2005; vor allem: P. SCYBOZ, Pouvoirs législatif et exécutif, S. 235 ff.; S. DILLIER, Die politischen Rechte, S. 179 ff.; und J.-F. AUBERT/S. MAHON, Regard extérieur, S. 49 ff.

den verschiedenen parlamentarischen Instrumenten<sup>1</sup>, das Recht auf Auskunft des Grossen Rates und seiner Organe gegenüber dem Staatsrat und der Verwaltung<sup>2</sup>, die allgemeine Koordination der Aktivitäten zwischen den beiden Gewalten<sup>3</sup>, die Beziehungen zwischen dem Sekretariat des Grossen Rates und der Verwaltung<sup>4</sup>, die Beteiligung der Regierung an parlamentarischen Debatten<sup>5</sup> oder auch einige besondere Problembereiche<sup>6</sup> geregelt werden.

Nach den im Jahr 2004 vom Gesetz über die Neuorganisation des Sekretariats des Grossen Rates<sup>7</sup> in das SVOG eingeführten Änderungen nimmt der Entwurf zum GRG ausserdem eine Neuanpassung einiger Artikel des SVOG über das Amtsgeheimnis, die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder des Staatsrates oder Verweise auf das alte GRRG vor<sup>8</sup>.

**3. Das Projekt Nr. 4 zur Verfassungsumsetzung «Information und Transparenz des staatlichen Handelns»**, für welches nächsten Herbst ein Gesetzesvorentwurf in die Vernehmlassung geschickt wird, wird ebenfalls Auswirkungen auf das SVOG haben. Erstens werden die Bestimmungen des SVOG über die Informationspflicht revidiert. Da diese allerdings ganz neu sind und jüngst durch zwei Verordnungen des Staatsrates umgesetzt wurden, sollte es keine grundlegenden Änderungen geben, auch wenn die Informationspflicht neu auf Verfassungsstufe verankert ist (Art. 88 Abs. 1 KV). Zweitens – und dies ist der wichtige Punkt – wird das künftige Gesetz über die Information und den Zugang zu amtlichen Dokumenten die Frage der Offenlegung besonderer privater oder öffentlicher Interessenbindungen der Mitglieder des Staatsrates regeln (Art. 88 Abs. 2 KV; diese Offenlegung betrifft auch die Mitglieder des Grossen Rates und die Oberamtspersonen).

**4. Das künftige Gesetz, das die eingetragene Partnerschaft** in die kantonale Gesetzgebung einführt (Projekt Nr. 3 zur Verfassungsumsetzung), wird Artikel 15 SVOG analog zu den übrigen Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung über den Ausstand ändern (vgl. Entwurf des Staatsrats vom 25.4.2006).

**5. Andere Projekte zur Verfassungsumsetzung** könnten ebenfalls – wahrscheinlich geringfügige – Auswirkungen auf das SVOG haben.

a) Dabei handelt es sich als Erstes um das Umsetzungsprojekt Nr. 38 zu den Themenbereichen **«Beziehungen nach Aussen, interkantonale und interregionale Zusammenarbeit** (Art. 5 und 114 KV)». Bei der Gesamtplanung der Umsetzungsarbeiten war entschieden worden, dass ein bestimmter Aspekt dieses Projektes, nämlich die direkten Auswirkungen von Artikel 114 KV auf das SVOG, eher im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs untersucht werden soll. Dies wurde für die Ab-

sätze 1 (Vertretung des Kantons) und 3 (Stellungnahme zu Vorlagen der Bundesbehörden) des Artikels 114 KV (vgl. weiter unten Punkt 1.4.2.c) gemacht. Für Artikel 114 Abs. 2 KV über die Aushandlung und Unterzeichnung von interkantonalen und internationalen Verträgen stellt sich hingegen die Frage einer möglichen Auswirkung auf das SVOG kaum noch, und zwar wegen neuen Elementen, die sich zwischenzeitlich in diesem Bereich ergeben haben: In den Kantonen ist die Ratifikation der IRV in Gang<sup>9</sup>; die Westschweizer Regierungskonferenz hat ein Revisionsverfahren der «Convention des conventions»<sup>10</sup> lanciert (zu diesem Zweck wurde eine interkantonale Arbeitsgruppe eingesetzt). In Freiburg schliesslich verlangt ein parlamentarischer Vorstoss die Einführung eines Gesetzes über die interkantonale Zusammenarbeit<sup>11</sup>; aus diesen Gründen muss das Problem der Umsetzung von Artikel 114 Abs. 2 KV in diesem Kontext behandelt werden.

b) An zweiter Stelle folgt das Projekt Nr. 48 über die **Überwachung von mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragter Personen oder Organisationen**, welches prüfen soll, ob eine Anpassung des SVOG und des GG an Artikel 54 Abs. 2 KV sinnvoll wäre. Bezüglich SVOG war erwogen worden, die Ergebnisse der geplanten Untersuchung in den vorliegenden Entwurf einzugliedern. Obwohl die Auswirkungen von Artikel 54 Abs. 2 KV gering sein dürften (die Überwachung von Personen oder Organisationen ist grundsätzlich Gegenstand besonderer Bestimmungen im Delegationserlass), ist die besagte Überprüfung noch nicht abgeschlossen. Und da für diesen Bereich nicht die gleichen terminlichen Anforderungen gelten wie für die Regeln über den Staatsrat (vgl. Art. 151 Abs. 2 KV), wurde er aus dem vorliegenden Entwurf entfernt.

c) Drittens geht es um das Projekt Nr. 61 mit der Bezeichnung **«Zuständigkeit im Fall ausserordentlicher Umstände** (Art. 117 KV)». Es gibt nur wenige Fälle, in denen Artikel 117 KV zur Anwendung kommt<sup>12</sup>, und vermutlich genügt Artikel 3 Abs. 1 Bst. d SVOG als indirekter Hinweis auf die besondere Zuständigkeit des Staatsrates in diesem Bereich.

#### 1.4 Bereiche, die keiner Anpassung bedürfen

**1.** In anderen Punkten haben die durchgeführten Studien hingegen gezeigt, dass keine Änderung der Bestimmungen des SVOG nötig ist.

**2.** Dies gilt vor allem für die **Zuständigkeiten des Staatsrates**, wie sie in den Artikeln 110 bis 116 KV beschrieben werden.

a) Einige dieser Zuständigkeiten sind in der einen oder anderen Form im SVOG, aber auch in der Spezialgesetzgebung zu finden. Die Artikel 3 und 4 SVOG haben die

<sup>1</sup> Vgl. insb. Art. 60 Abs. 2 und 4, Art. 63 Abs. 1, Art. 64, Art. 68; Art. 72 f., Art. 75, Art. 78 Abs. 2, Art. 80 Abs. 3 und 4 GRG-Entwurf.

<sup>2</sup> Art. 89 GRG-Entwurf

<sup>3</sup> Art. 4 Abs. 3 Bst. d, Art. 5 Abs. 1, 5 und 6, Art. 29 Abs. 3, Art. 102 Abs. 2, Art. 103 Bst. c GRG-Entwurf

<sup>4</sup> Art. 37 f. GRG-Entwurf

<sup>5</sup> Art. 108 Abs. 1, Art. 110 Abs. 3, Art. 122 Abs. 1, Art. 137 Abs. 3 Bst. b, Art. 138, Art. 139 Abs. 1, Art. 140 Abs. 2 GRG-Entwurf

<sup>6</sup> z. B. Probleme der Wahl und Vereidigung, Art. 43 Abs. 2 Bst. d und e, Art. 45, Art. 148 Abs. 1 Bst. c GRG-Entwurf; Aufhebung der Immunität der Mitglieder des Staatsrates, Art. 167 f. GRG-Entwurf; Rechte des Staatsrates vor einer parlamentarischen Untersuchungskommission, Art. 181 GRG-Entwurf.

<sup>7</sup> Gesetz vom 19.11.2004, ASF 2004\_141, in Kraft getreten am 1.06.2005.

<sup>8</sup> Änderung der Art. 17, 18, 21 und 39 SVOG.

<sup>9</sup> Vgl. Botschaft Nr. 226 vom 31. Oktober 2005 des Staatsrates an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV).

<sup>10</sup> Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland, SGF 121.4.

<sup>11</sup> Motion Nr. 119.05 Bapst/Rey/Haenni/Berset vom 9.09.2005 – parlamentarische Initiative zur Einführung eines Gesetzes über die interkantonale Zusammenarbeit, TGR 2005 S. 1379 f.

<sup>12</sup> Der Staatsrat wies in seiner Antwort auf die schriftliche Anfrage eines Grossrats zum Übernahmeangebot des Unternehmens Saia-Burgess in Murten darauf hin, dass es sich dabei im Grunde genommen um eine polizeiliche Generalklausel handelt, siehe TGR 2005 S. 1155.

Unterscheidung zwischen der politischen Führung des Kantons und der Leitung der Verwaltung, die in Artikel 110 KV angesprochen wird, vorweggenommen. Auf die in Artikel 112 und 113 KV erwähnten Kompetenzen im Bereich der Planung und der Finanzen wird in Artikel 3 Abs. 1 Bst. b und c SVOG Bezug genommen, die Kompetenzen für die Finanzen in der entsprechenden Gesetzgebung. Die in Artikel 115 KV erwähnte Aufsicht über die Gemeinden wird im Gesetz über die Gemeinden behandelt, das übrigens gerade in diesem Punkt revidiert worden ist<sup>1</sup>. Die wirkungsvolle Organisation und Leitung der Verwaltung im Sinne von Artikel 118 KV wird auch in Artikel 4 SVOG behandelt.

b) Soweit die Auswirkungen von Artikel 114 KV (mit dem Titel «**Beziehungen nach aussen**») auf das SVOG zu untersuchen sind (vgl. Punkt 1.3.5.a), können die Ergebnisse dieser Überprüfung folgendermassen zusammengefasst werden: Absatz 1 des Artikels 114, welcher dem Staatsrat die Aufgabe überträgt, den Kanton zu vertreten, bringt gegenüber der alten Verfassung<sup>2</sup> nichts Neues und Artikel 3 Abs. 1 Bst. f SVOG überführt diese Bestimmung adäquat auf die Gesetzesebene. Abs. 3 von Artikel 114 KV, der dem Staatsrat die Kompetenz überträgt, zu Vorlagen der Bundesbehörden Stellung zu nehmen, erfordert ebenfalls keine Anpassung des SVOG. Die Verfassungsbestimmung dient dazu, die Kompetenz der Regierung gegenüber dem Parlament abzugrenzen<sup>3</sup>, soll aber den Staatsrat keineswegs daran hindern, seine Zuständigkeit zu den in Artikel 5 Abs. 3 SVOG festgelegten Voraussetzungen zu delegieren.

3. Eine Revision der Bestimmungen des SVOG zum **Kollegialitätsprinzip** und **Departementalprinzip** scheint sich ebenfalls zu erübrigen.

Diese zwei grundlegenden Elemente unseres Regierungssystems werden in der neuen Verfassung nicht erwähnt. Dieser Umstand stellt eine freiburgische Besonderheit dar: Alle in der Schweiz in jüngster Zeit verabschiedeten Verfassungen erwähnen wenigstens einen der beiden Aspekte ausdrücklich<sup>4</sup>.

Es gilt also zu klären, wie das diesbezügliche Still-schweigen der Freiburger Verfassung zu interpretieren ist. SCYBOZ liefert darauf folgende Antwort: «Die Antwort ist in beiden Fällen dieselbe: Der Gesetzgeber behält eine vollumfängliche Handlungsfähigkeit. Die Motivation ist indes unterschiedlich: Das zweite Prinzip wurde auf dem Altar der perfekten – also dünnen – Verfassung geopfert, zusammen mit dem Artikel 132 über die «Departemente», ist also ein «klassisches» Opfer der wiederholt erwähnten Abmagerungskur. Über das Kollegialitätsprinzip – von welchem man annehmen könnte, es sei dertart grundlegend, dass es Teil des ungeschriebenen Verfassungsrechts ist – wurde seit Beginn der Arbeiten

absichtlich kein Wort verloren. Damit wollte man eine Entwicklung ermöglichen, die einige als zulässig betrachten»<sup>5</sup>. Daher wurde, unter Berücksichtigung des Willens des Verfassungsgebers, die gesetzliche Verankerung dieser beiden Aspekte vorläufig nicht geändert.

4. Es erscheint ebenfalls wenig sinnvoll, im vorliegenden Entwurf die «Lücke» schliessen zu wollen, die dadurch entstanden ist, dass Artikel 35 KV 1857 nicht in die neue Verfassung übernommen worden ist, wonach «kein Beamter der drei Gewalten ohne Einwilligung des Grossen Rates **von einer fremden Macht einen Ehrentitel, ein Ehrenzeichen**, ein Jahresgehalt oder ein Geschenk **annehmen darf**, bei Verlust seiner Amtsstelle».

Ein ähnliches Problem stellte sich zwar auch bei der Umsetzung der Bundesverfassung aus dem Jahr 1999, wobei die Frage auf Gesetzebene geregelt wurde<sup>6</sup>.

Auf kantonaler Ebene ist die Frage aber von geringerem Interesse. Das StPG erwähnt sie nicht (sein Art. 66 regelt nur das Problem der «ungerechtfertigten Vorteile»), die Arbeiten zum neuen Grossratsgesetz schweigen sich diesbezüglich aus und das Thema schien während der Arbeiten an der Verfassung nie, nicht einmal am Rande, behandelt worden zu sein. Es scheint demzufolge, zumindest vorläufig, kein diesbezüglicher Bedarf vorzuliegen.

5. Schliesslich ist es auch nicht nötig, eine weitere Bestimmung der Verfassung von 1857, die nicht in diejenige von 2004 übernommen wurde, auf Gesetzesstufe vorzusehen, nämlich die Regel, wonach die **obersten Behörden ihren Sitz in der Stadt Freiburg** haben. Diese Regel steht gewiss für das Kantonsgericht im GOG (Art. 61 Abs. 1), doch der GRG-Entwurf enthält keine entsprechende Bestimmung. Zudem ist davon auszugehen, dass die Frage bereits durch Artikel 2 Abs. 2 KV geregelt wird, wonach die Stadt Freiburg die Kantonshauptstadt ist: Der Begriff «Hauptstadt» beinhaltet die Tatsache, dass es sich um den Sitz der obersten Behörden handelt.

## 1.5 Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

1. Die einzige im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene Änderung, welche konkret umgesetzt werden muss, betrifft **Anpassungen am jährlichen Rechenschaftsbericht**. Die Staatskanzlei hat im Hinblick auf die für die nächste Legislaturperiode (ab dem Rechenschaftsbericht 2007) geplante Durchführung dieser Anpassungen bereits jetzt Massnahmen ergriffen und die damit verbundenen Arbeiten sollten im Rahmen der ordentlichen Mittel zu Ende geführt werden können.

2. Der Entwurf verursacht somit **keine finanziellen und personellen Auswirkungen** und untersteht folglich nicht

<sup>1</sup> Gesetz vom 16. März 2006 zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Oberaufsicht über die Gemeinden und die Gemeindeverbände und teilweise Anpassung an die Kantonsverfassung), ASF 2006\_021.

<sup>2</sup> Siehe Art. 52 Abs. 1 Bst. 1 KV 1857.

<sup>3</sup> Siehe die Vorarbeiten und die Beratungen über die Möglichkeit des Grossen Rates, ebenfalls Stellung zu nehmen, TVR 2002, S. 368 f. und 383 f., Lesung «0» der Thesen 5.2.3.30 und 5.3.3.23; TVR 2003, S. 311 und 318 ff, 1. Lesung der Art. 119 und 130; TVR 2003, S. 721 f. und 727 f., 2. Lesung der Art. 119 und 130; TVR 2004 S. 167 und 170, 3. Lesung der Art. 119 und 130.

<sup>4</sup> Beide: Art. 177 BV, Art. 60 Abs. 2 und 64 Abs. 2 KV SH, Art. 38 Abs. 2 und 49 Abs. 1 KV GR, Art. 116 Abs. 1 und 117 Abs. 1 KV VD, Art. 65 KV ZH; nur das Kollegialitätsprinzip: Art. 69 Abs. 2 KV SG; nur das Departementalprinzip: Art. 87 Abs. 1 KV BE, Art. 77 Abs. 2 KV NE.

<sup>5</sup> S. 262 f., mit Verweisen auf das TVR.

<sup>6</sup> Die BV 1999 hat den Inhalt von Artikel 12 BV 1874, welcher im Grossen und Ganzen Artikel 35 KV 1857 entspricht und nebenbei erwähnt, seit 1931 auch auf «die Mitglieder der Regierungen und der gesetzgebenden Kantonsversammlungen» Anwendung fand, nicht übernommen. Das Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über Titel und Orden ausländischer Behörden (AS 2001 S. 114 ff.) hat jedoch in verschiedenen Erlassen Bestimmungen zur Bewahrung der alten Regelung eingefügt. So regelt Artikel 60 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes nun die Frage für den Bundesrat und Artikel 21 Abs. 3 und 4 des Bundespersonalgesetzes für das Personal. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesparlament der Meinung war, dass die Kantone eine Regelung für die Mitglieder der kantonalen Behörden erlassen sollten, falls sie dies für angebracht halten, siehe Botschaft über die Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung und die Anpassung der Gesetzgebung vom 11. August 1999, FF 1999 S. 7922 ff., 7942.

dem Finanzreferendum. Hingegen untersteht er wie jeder Gesetzentwurf dem gewöhnlichen Gesetzesreferendum.

3. Im Übrigen hat der vorliegende Entwurf keinerlei Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden. Da er Verfassungsbestimmungen umsetzt, welche vom Bund genehmigt wurden und überdies die Funktionsweise der kantonalen Behörden betreffen, stellt er hinsichtlich seiner Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und dem europäischen Recht keine Probleme.

## 2. KOMMENTAR ZU DEN ÄNDERUNGEN DES SVOG (ART. 1)

### *Art. 5 Abs. 2 SVOG – Rechtsetzungskompetenz des Staatsrates*

1. Artikel 5 Abs. 2 SVOG verankert auf Gesetzebene die Rechtsetzungskompetenz der Regierung auf eine Art und Weise, die im Grossen und Ganzen mit den neuen Verfassungsbestimmungen vereinbar ist. Aufgrund von Diskussionen, die bei den Vorarbeiten diesbezüglich geführt wurden, erfordert sie indes einige Präzisierungen.

Der Staatsrat verfügt aufgrund von Artikel 5 Abs. 2 SVOG über eine eigene Kompetenz hinsichtlich der «Ausführungsbestimmungen der Gesetze». Diese Kompetenz entspricht Artikel 111 Abs. 2 KV, der «die Vollzugsbestimmungen zu kantonalen oder eidgenössischen Gesetzen» ausdrücklich erwähnt<sup>1</sup>.

Der Staatsrat verfügt zudem aufgrund von Artikel 5 Abs. 2 SVOG über die Befugnis, Erlasse aufgrund einer «ausdrücklichen Delegation» zu verabschieden. Wiederum nennt Artikel 11 Abs. 2 KV diesen Fall ausdrücklich, während Artikel 93 KV das Problem der Rechtssetzungsdelegation allgemein behandelt und drei Einschränkungen vorsieht: eine hinreichend bestimmte Delegationsnorm, nicht «grundlegende» Bestimmungen, und die Möglichkeit des Grossen Rates, sein Veto einzulegen. Die ersten beiden Einschränkungen bringen keine grossen Änderungen zur gegenwärtigen Situation<sup>2</sup>. Die einzige Neuerung betrifft das Vetorecht, welches in der neuen Gesetzgebung über den Grossen Rat so geregelt wird, dass dessen Gebrauch auf besondere Fälle beschränkt bleibt: Das Veto muss im Erlass, der die Delegation beinhaltet, ausdrücklich erwähnt werden und kann bei nachträglichen Änderungen von Bestimmungen des Staatsrates nicht ausgeübt werden (vgl. Art. 172 ff. GRG-Entwurf).

Artikel 5 Abs. 2, 2. Satz SVOG gibt dem Staatsrat die Möglichkeit, seine Rechtsetzungskompetenz für nebensächliche oder vorwiegend technische Fragen an eine Direktion zu delegieren. Selbstverständlich gilt der allgemein formulierte Artikel 93 für die Delegation ebenso

wie für die Weiterdelegation. Die von Artikel 5 Abs. 2 SVOG aufgestellten Einschränkungen für die Weiterdelegation stellen daher nur übergeordnetes Recht dar, das nach Artikel 93 Abs. 1 KV ausdrücklich vorbehalten bleibt.<sup>3</sup>

2. Unter diesen Umständen ist eine Änderung von Artikel 5 Abs. 2 SVOG nicht erforderlich. Ein Hinweis auf die Existenz des Vetorechtes ist aber gerechtfertigt, da es sich dabei klar um eine von der neuen Verfassung eingeführte Neuerung handelt, welche die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive verändert (sofern von ihr Gebrauch gemacht wird). Dies ist die einzige Auswirkung der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 5.

### *Art. 7 SVOG – Information des Grossen Rates*

1. Artikel 109 Abs. 1 KV sieht in erster Linie vor, dass der Staatsrat den Grossen Rat jährlich über seine Tätigkeiten und den Stand des Legislaturprogramms unterrichtet.

Die Pflicht des Staatsrats, über seine Tätigkeit zu informieren, ist in der geltenden Fassung von Artikel 7 Abs. 1 SVOG schon festgelegt, so dass ihre Nennung in der Verfassung keine Anpassung des Gesetzestexts erfordert.

Was die neu vorgesehene Auskunft über den Stand des Legislaturprogramms betrifft, so ist sie logischerweise in den Tätigkeitsbericht des Staatsrates aufzunehmen, und Artikel 7 Abs. 1 SVOG wird folglich entsprechend ergänzt. Laut einer von der Staatskanzlei durchgeführten Abklärung ist eine derartige Ergänzung auf Verfassungs- oder Gesetzebene nur im Kanton Waadt zu finden<sup>4</sup>, was jedoch andere Kantone (z.B. BL) nicht daran hindert, in der Praxis ebenso vorzugehen.

Artikel 7 Abs. 1 SVOG wird überdies mit zwei weiteren Elementen ergänzt. Die Notwendigkeit, im Jahresbericht Einzelheiten über den Stand der allgemeinen Ziele zu geben – Gegenstück zu Artikel 4 Abs. 1 Bst. a und Artikel 56 SVOG –, ergibt sich fast automatisch aus der Rechenschaftspflicht in Bezug auf das Legislaturprogramm, da die Ziele grundsätzlich mit diesem koordiniert werden müssen<sup>5</sup>. Sie entspricht überdies dem Bemühen um eine wirkungsvolle Verwaltung, wie dies in Artikel 118 Abs. 2 KV verlangt wird. Die Angabe der Folge, die den parlamentarischen Vorstössen gegeben wurde, ist eine blosse Wiederaufnahme des Erfordernisses, das in der Gesetzgebung über den Grossen Rat aufgestellt wird (vgl. Art. 78 GRRG und Art. 68 GRG-Entwurf).

Mit der Reform des Inhaltes des Jahresberichts wird einem Vorhaben entsprochen, das der Staatsrat bereits im Jahr 2001 geäussert hat. Laut der Botschaft zum SVOG soll der Rechenschaftsbericht nicht nur die Tätigkeiten der Verwaltungseinheiten wiedergeben, sondern auch

<sup>1</sup> Die Verfassungsbestimmung fügt eine Kautel an, wonach für die betreffenden Bestimmungen nicht die Gesetzesform vorgeschrieben sein darf. Die Tragweite dieser Kautel ist nicht sehr klar, kann aber im Grunde genommen nur auf den Inhalt von Artikel 93 Abs. 2 KV verweisen, gemäss dem «grundlegende Bestimmungen indessen nur in Form des Gesetzes ergehen». Artikel 93 Abs. 2 gilt daher nicht nur für die aufgrund einer Delegation verabschiedeten Erlasse (wie es seine Stellung zeigt), sondern auch für die Vollzugserlasse.

<sup>2</sup> Das Erfordernis der Bestimmtheit der Delegationsnorm ist eine klassische Voraussetzung der Delegation, die in der Rechtsprechung des Bundesgerichts im Detail beschrieben wird, und der Begriff der «grundlegenden Regeln» muss sehr restriktiv interpretiert werden, wie aus dem deutschen Text der Verfassungsbestimmung, in der von «grundlegenden Bestimmungen» die Rede ist, klar hervorgeht (SCYBOZ, S. 245).

<sup>3</sup> SCYBOZ, S. 244.

<sup>4</sup> Siehe Art. 119 Abs. 4 KV VD, der nächstens in einem Waadtländer Gesetz über die Organisation des Staatsrats konkretisiert werden soll.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 144 des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10), der die Koordination der Jahresziele mit dem Legislaturprogramm (Abs. 1) und im Geschäftsbericht des Bundesrates die Aufnahme eines Hinweises auf die wichtigsten Ziele und Massnahmen des Geschäftsjahres sowie eine Begründung der Abweichungen davon und der ungeplanten Vorhaben vorsieht (Abs. 3). Es ist darauf hinzuweisen, dass Art. 45 Abs. 5 des alten Geschäftsverkehrsgesetzes eine Bezugnahme auf die Eckpfeiler der Regierungspolitik vorsah, diese Bestimmung wurde jedoch fallen gelassen, da es sinnvoller erschien, sich direkt auf die Jahresziele zu stützen (siehe Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, BBl 2001 S. 3467 ff., 3596).

diejenigen der Regierung und der Direktionen. Zudem war bereits eine Information über den Stand des Legislaturprogramms vorgesehen. Darüber hinaus kündigte der Vertreter des Staatsrats in den Beratungen über den Artikel 7 SVOG an, dass der Rechenschaftsbericht «durch einen genaueren Vergleich zwischen den zu Beginn des Jahres festgelegten Zielen und dem Grad der Realisierung dieser Ziele Ende des Jahres ... zu ersetzen oder zu ergänzen sei»<sup>1</sup>. Da anderen wichtigen Dossiers Priorität eingeräumt wurde, sind auf diese Absichtserklärungen bis heute keine wirklichen Ergebnisse gefolgt. Immerhin hat die Staatskanzlei die Aufgabe erhalten, diese Reform bis zur nächsten Legislaturperiode durchzuführen: Die neue Version des Rechenschaftsberichts wird ab dem Tätigkeitsbericht 2007, der dem Grossen Rat im Mai 2008 unterbreitet wird, gelten.

2. Artikel 109 Abs. 1 KV sieht überdies vor, dass der Staatsrat den Grossen Rat über seine Tätigkeit und den Stand des Legislaturprogramms unterrichtet, sooft dieser das verlangt. Ein solches Gesuch wird mit den Mitteln gestellt, die die Gesetzgebung über den Grossen Rat dafür vorsieht. Nebst dieser punktuellen Informationspflicht hat die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates das Recht, jederzeit die Dokumente des Staatsrates, die den grossen Rat betreffen, einzusehen (Art. 98 Abs. 2 KV).

Dieses Einsichtsrecht der Präsidentin oder des Präsidenten des Grossen Rates ist eingeschränkter, als dasjenige, das Artikel 53 Abs. 4 KV 1857 vorsah, und es scheint von ziemlich beschränktem Nutzen zu sein<sup>2</sup>.

Die Frage des Auskunftsrechts des Grossen Rates gegenüber dem Staatsrat und der Verwaltung wird im neuen Grossratsgesetz behandelt (Art. 89 GRG-Entwurf). Der vorliegende Entwurf beschränkt sich daher auf eine Wiederaufnahme des Inhalts von Artikel 109 Abs. 1 KV und für die Frage der Information des Grossen Rates auf einen globalen Verweis auf die Grossratsgesetzgebung. Die darin vorgesehenen Modalitäten gelten für sämtliche Auskunftsersuchen, einschliesslich der Information auf Verlangen gemäss Artikel 109 Abs. 1 KV.

### **Art. 11 SVOG – Wahl und Vereidigung**

1. Artikel 11 SVOG ist eine reine Verweisbestimmung, welche durch die Nennung des neuen Grossratsgesetzes zu ergänzen ist. Dieses wird die Frage der Vereidigung der Mitglieder des Staatsrates ausdrücklich behandeln (vgl. Art. 43 Abs. 2 Bst. d und Art. 45 GRG-Entwurf), was im heutigen Gesetz nicht getan wird<sup>3</sup>.

2. Die Verweise auf die Verfassung und das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte stimmen für die Fragen im Zusammenhang mit der Wahl weiterhin. Ebenso bleibt der Verweis auf das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte für die Fragen im Zusammenhang mit der Vereidigung aktuell<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> TGR 2001 S. 1079 ff., 1088 (Botschaft); TGR 2001 S. 1341 (Diskussion von Art. 7).

<sup>2</sup> SCYBOZ, S. 261 f.; siehe auch AUBERT/MAHON, S. 59.

<sup>3</sup> In Art. 5 Abs. 1 GRRG ist nicht von der Vereidigung die Rede, sondern lediglich von der Validierung der Wahl; in den Art. 9 ff. GRRG über die Vereidigung wird nur von den Grossräten gesprochen.

<sup>4</sup> Wahl: Art. 86 Abs. 1 und 106 KV und, vor allem, Art. 46 ff. und 83 ff. PRG. Vereidigung: Art. 94 PRG.

### **Art. 12 SVOG – Unvereinbarkeiten**

1. Die Frage der Unvereinbarkeiten für die Mitglieder des Staatsrates wird in Artikel 87 KV auf eine Weise behandelt, die in der Praxis für keine grossen Veränderungen sorgt, aber doch eine gesetzgeberische Anpassung in mehreren Punkten rechtfertigt. Der Verfassungstext bringt konkret folgende Änderungen:

- Bezüglich der Unvereinbarkeiten im Zusammenhang mit zusätzlichen Erwerbstätigkeiten führt Artikel 87 Abs. 3 KV auf Verfassungsebene eine Regel ein, die bisher nur auf Gesetzebene bestand.
- Betreffend die Unvereinbarkeiten von Mandaten schafft Artikel 87 Abs. 2 für die Mitglieder des Staatsrates grundsätzlich die Möglichkeit ab, gleichzeitig der Bundesversammlung anzugehören<sup>5</sup>.
- Die Unvereinbarkeiten auf Grund der Verwandtschaft wurden in Artikel 33 KV 1857 abschliessend geregelt. Die neue Verfassung enthält hingegen keine diesbezügliche Bestimmung; ihr Artikel 87 Abs. 4 überlässt es dem Gesetz, weitere Unvereinbarkeiten vorzusehen.

2. Nach seinem bisherigen Wortlaut soll Artikel 12 SVOG die Unabhängigkeit und die Disponibilität der Mitglieder des Staatsrates gewährleisten, indem er ihnen alle Tätigkeiten untersagt, die mit diesen Anforderungen nicht vereinbar sind. Der Text des Verfassungsartikels weicht leicht davon ab: Artikel 87 Abs. 3 KV erwähnt einen besonderen Fall (die zusätzlichen Erwerbstätigkeiten) zusammen mit einem sehr allgemeinen Kriterium – jedenfalls allgemeiner als jenes des SVOG (die übrigen mit ihrem Amt unvereinbaren Tätigkeiten). Die Vorarbeiten geben kaum zusätzlichen Aufschluss über die genaue Tragweite des in der Verfassung verwendeten Wortlautes, ausser dass sich dieser nicht auf die Vertretung des Staates in Organen einer von dieser abhängigen Gesellschaft erstreckt<sup>6</sup>.

Unter diesen Umständen schien es angebracht, Artikel 87 Abs. 3 KV und Artikel 12 SVOG zu harmonisieren, indem die Bestimmung des SVOG mit dem in der Verfassung erwähnten besonderen Fall ergänzt wird (Abs. 1 Bst. a). Um alle wirtschaftlichen Tätigkeiten, auch solche ohne Erwerbszweck, auszuschliessen, wird ein Zusatz bezüglich den in einer wirtschaftlich tätigen Organisation ausgeübten Funktionen angefügt (Abs. 1 Bst. b). Dieser Zusatz entspricht der Stossrichtung der Vorarbeiten für die Verfassung und stellt im Grunde genommen nur eine Übernahme der Regel aus Artikel 4 des alten Gesetzes über die Gehälter der Mitglieder des Staatsrates dar<sup>7</sup>. Hingegen sind logischerweise alle Fälle ausgenommen, in denen die Staatsratsmitglieder eine Vertretungsaufgabe wahrnehmen, sei es die Vertretung des Staates Freiburg, wie in Artikel 54 SVOG ausdrücklich vorgesehen, seien es weitere kantonale Interessen in Organisationen wie der Nationalbank oder Swissmedic.

3. Das Verbot für eine Staatsrätin oder einen Staatsrat, gleichzeitig ein eidgenössisches Amt zu bekleiden, ist

<sup>5</sup> Artikel 50 Abs. 5 KV 1857 war kulanter, da er für zwei Mitglieder des Staatsrates die gleichzeitige Wahrnehmung von Mandaten erlaubte.

<sup>6</sup> TVR 2002, S. 332; siehe auch SCYBOZ, S. 250.

<sup>7</sup> Diese Regel wurde vom Gesetz vom 15. Juni 2004 über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtänner und der Kantonsrichter formell aufgehoben. Grundlegend sollte aber nichts geändert werden; siehe dazu SCYBOZ, S. 250 und Fussnote 95, sowie die zitierten Referenzen.

eine Unvereinbarkeit, welche die Ausübung gewisser Funktionen betrifft, und stellt keine Wählbarkeitsvoraussetzung dar<sup>1</sup>. Die Verfassung hat ihre Wahl zwischen den Argumenten für und gegen die gleichzeitige Wahrnehmung eines kantonalen und eines eidgenössischen Mandats getroffen: Sie verzichtet auf den Vorteil, der mit der Präsenz unserer Magistraten in Bern verbunden sein kann, und zieht deren Verfügbarkeit für das kantonale Amt vor<sup>2</sup>.

Das Verbot ist allerdings nicht absolut: Artikel 87 Abs. 2 KV behält die Möglichkeit einer gleichzeitigen Wahrnehmung zweier Mandate «bis zum Ende der laufenden kantonalen Legislaturperiode» vor. Das bedeutet, dass eine kantonale Magistratsperson im Amt trotz ihrer Wahl in die Bundesversammlung ihr Mandat zu Ende führen kann<sup>3</sup>. Diese Ausnahme ist nicht wirklich befriedigend. Zum einen bleibt die Rechtfertigung ihrer Einseitigkeit (ein eidgenössischer Parlamentarier, der in den Staatsrat gewählt wird, muss sein Mandat in Bern sofort aufgeben) obskur<sup>4</sup>. Zum andern erlaubt sie formell die Wahrnehmung von zwei Ämtern über eine lange Zeit, wenn sich die kantonalen und eidgenössischen Mandatsperioden auf eine «günstige» Art kombinieren<sup>5</sup>. Dies scheint der Absicht, die beim Erlass der Verfassungsbestimmung überwog, ziemlich klar zu widersprechen.

Wie dem auch sei, man kann deren Inhalt lediglich zur Kenntnis nehmen; sie verlangt nicht wirklich nach Ausführungsbestimmungen und ist als direkt anwendbar zu betrachten. An sich ist der Verweis auf diese Bestimmungen in Artikel 12 SVOG also entbehrlich (die anderen Fälle von Unvereinbarkeiten aufgrund der Funktion sind denn auch darin nicht aufgeführt), aber insofern nützlich, als es sich um eine Änderung im Vergleich zur früheren Regelung handelt (Abs. 1 Bst. c).

4. Im Gegensatz zur Verfassung aus dem Jahr 1857 wird in der neuen Verfassung das Problem der Unvereinbarkeiten auf Grund der Verwandtschaft nicht behandelt; sie überlässt die Regelung dieser Frage dem Gesetz, sofern dies nötig ist<sup>6</sup>. Zwar war ein besonderes Umsetzungsprojekt für die neue Verfassung zur Behandlung dieser Frage vorgesehen (Projekt Nr. 60). Da die Frage für die meisten Behörden bereits auf Gesetzesebene geregelt wurde, haben die Projektleiter nach einer ersten Prüfung der Situation jedoch eingeräumt, dass es von Vorteil sei, sich darauf zu beschränken, die einzige wirkliche, durch die Aufhebung von Artikel 33 KV 1857 entstandene Lücke zu füllen: Dabei handelt es sich eben um den Fall der Mitglieder des Staatsrates. Der Erlass eines allgemeinen Gesetzes über die Unvereinbarkeiten wäre an sich begrüssenswert, um die aus einer Verfassungsbestimmung aus dem 19. Jahrhundert übernommenen oder sich daran anlehenden Bestimmungen zu ersetzen. Die Erarbeitung

eines solchen Gesetzes würde jedoch eine beträchtliche Grundlagenarbeit bedingen; vor allem müsste die neue soziale Realität (die sich seit dem 19. Jahrhundert mit der Lockerung der familiären Bindungen und mit der Bedeutung, die andere Formen des Zusammenlebens gewonnen haben, sehr verändert hat) begutachtet werden. Dies ist angesichts der Fristen für die Umsetzung der Verfassung nicht realistisch.

Zur konkreten Regelung für die Mitglieder des Staatsrates ist es nicht sinnvoll, eine materiell neue Bestimmung zu erlassen: Drängt sich eine Revision auf, ist die Frage der Vereinbarkeiten auf Grund der Verwandtschaft für alle betroffenen Behörden gesamthaft zu behandeln. Die Regel beschränkt sich daher darauf, den Inhalt der alten Verfassungsbestimmung zu übernehmen.

Formal scheint weder die Lösung, den Inhalt dieser alten Regel ins SVOG zu überführen, noch jene, direkt auf diese zu verweisen, geeignet zu sein: Die erste Lösung erweckt den Eindruck, dass es sich dabei um eine inhaltlich neue Regel handelt, die zudem einen Fremdkörper in das SVOG einführen würde. Der zweiten Lösung mangelt es an Transparenz<sup>7</sup>. Aus diesem Grund wird auf eine sinngemässe Anwendung der Regeln für die Gerichtsbehörden verwiesen (Abs. 2). Diese Regeln übernehmen in ihrer gegenwärtigen Fassung wörtlich die Unvereinbarkeiten von Artikel 33 KV 1857, werden aber demnächst durch das Gesetz zur Einführung der eingetragenen Partnerschaft in die kantonale Gesetzgebung ergänzt (Entwurf des Staatsrats vom 25.4.2006; das Inkrafttreten des Gesetzes ist ebenfalls für den 1.1.2007 vorgesehen). Gegenwärtig finden sie sich in Artikel 12 GOG, doch da sie im Rahmen der laufenden Revision der Gerichtsorganisation – inhaltlich unverändert – an eine andere Stelle verschoben werden sollen, wird durch eine offene Formulierung auf die Bestimmung verwiesen.

5. Die Aufnahme eines neuen Absatzes 2 in Artikel 12 bedingt übrigens eine Anpassung der Artikelüberschrift, damit diese die verschiedenen Kategorien von Unvereinbarkeiten abdeckt.

#### **Art. 19 SVOG – Verantwortlichkeit gegenüber dem Grossen Rat**

1. Laut Artikel 109 Abs. 2 KV «sind die Mitglieder des Staatsrats dem Grossen Rat gegenüber verantwortlich für ihre Geschäftsführung und für die Handlungen der ihrer Aufsicht unterstehenden Personen». Diese Bestimmung stellt vermutlich eine Neuheit in der Schweizer Verfassungslandschaft dar; so ist weder in der Bundesverfassung noch in den jüngeren Kantonsverfassungen wie denjenigen der Kantone BE, NE, VD, GR, ZH oder SH etwas Entsprechendes zu finden.

2. Die Vorarbeiten liefern kaum Hinweise zur tatsächlichen Tragweite, die dieser Bestimmung zuzumessen sind. Auch wenn die Sachbereichskommission 5 des Verfassungsrats und das Plenum darauf verzichtet haben, die Amtsenthebung eines Mitglieds des Staatsrates und die Auflösung der Regierung vorzusehen, wurde der Gedanke, dass die Mitglieder des Rates dem Grossen Rat und dem Volk gegenüber verantwortlich sind, in dieser

<sup>1</sup> DILLIER, S. 183.

<sup>2</sup> SCYBOZ, S. 249, mit Referenzen auf das TVR.

<sup>3</sup> SCYBOZ, S. 249.

<sup>4</sup> SCYBOZ, S. 249 und die Fussnote 94). Das einzige in den Beratungen des Verfassungsrats vorgebrachte Argument war, dass die Wahl eines *Nationalrats* in den Staatsrat grundsätzlich keine Ergänzungswahl zur Folge hat, wenn dieser sein Mandat in Bern aufgibt, wogegen im umgekehrten Fall eine Ergänzungswahl unumgänglich wäre, siehe TVR 2002 S. 330 und TVR 2003 S. 269.

<sup>5</sup> Dies wird in Kürze der Fall sein: Eine im November in den Staatsrat gewählte Person könnte an sich, wenn sie im Oktober 2007 in die Bundesversammlung gewählt wird, die Mandate während vier Jahren gleichzeitig wahrnehmen.

<sup>6</sup> Art. 87 Abs. 4 KV; siehe auch weiter oben den Kommentar zur Änderung von Art. 12 SVOG.

<sup>7</sup> Der Text der alten Verfassungsbestimmung ist nicht mehr im SGF enthalten.

Phase der Arbeiten hingegen diskussionslos angenommen<sup>1</sup>. Der Umstand, dass diese Verantwortlichkeit personalisiert wird (Verantwortlichkeit der Mitglieder des Staatsrates und nicht des Rates an sich), hat seinen Ursprung sicherlich im Gedanken, der im Schlussbericht der Sachbereichskommission 5 seinen Ausdruck findet und laut dem «die Mitglieder des Staatsrates sich nicht hinter dem Kollegialitätsprinzip verstecken dürfen»<sup>2</sup>. Bei der Formulierung der Thesen verschwand später die Erwähnung des «Volks». Die daraus hervorgegangene Bestimmung gab jedoch, trotz der während des Vernehmlassungsverfahrens vorgebrachten Kritiken, nicht weiter Anlass zu Diskussionen<sup>3</sup>.

3. In der Sache kann man sich den diesbezüglichen Kommentaren von SCYBOZ<sup>4</sup> anschliessen: Es scheint schwierig, hier eine andere als eine politische Verantwortlichkeit zu sehen; die Regel beinhaltet keinerlei Sanktion, bleibt jedoch zwingend; sie stärkt vor allem die Auskunftspflicht der Staatsräte gegenüber dem Grossen Rat.

Aus diesem Grund scheint es auf gesetzgeberischer Ebene gerechtfertigt, sich auf eine einfache Wiederaufnahme der Verfassungsregel im Gesetzestext zu beschränken. Dieser Verweis ist logischerweise in den Bestimmungen des SVOG anzubringen, welche die anderen Formen der Verantwortlichkeit erwähnen, denen die Mitglieder der Regierung persönlich unterworfen sind.

#### **Art. 20, 25 bis 28 und 48 SVOG – Sekretariat des Staatsrates**

1. Laut Artikel 108 KV «verfügt der Staatsrat über ein eigenes Sekretariat, das von der Staatskanzlerin oder dem Staatskanzler geleitet wird». Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist das Sekretariat des Staatsrates also eine Organisation oder eine Zusammenfassung von Dienststellen, die von der Staatskanzlerin oder dem Staatskanzler geleitet wird. Im bisherigen Text des SVOG ist dies anders: Das Sekretariat des Staatsrates ist eine Tätigkeit, welche der Staatskanzlerin oder dem Staatskanzler obliegt. Dies geht ganz klar aus Artikel 20 Abs. 1 SVOG hervor, wonach das Sekretariat des Staatsrates «von der Staatskanzlerin oder dem Staatskanzler besorgt wird» und wird in den Artikeln 25 bis 27 SVOG bestätigt, welche die Aufgaben des Sekretariates direkt der Staatskanzlei zuteilen.

2. Um näher beim Verfassungstext zu sein, erscheint es wünschenswert, die Bestimmungen über das Sekretariat des Staatsrates so umzuformulieren, dass sie dem Begriff des Sekretariats, wie er aus Artikel 108 KV hervorgeht, Rechnung tragen. Es handelt sich also nicht um eine inhaltliche Änderung<sup>5</sup>, sondern um eine Anpassung der Terminologie. Die Änderungsvorschläge können sich in der einen oder anderen Art auf das Verständnis der Rolle

der Staatskanzlerin oder des Staatskanzlers auswirken, sollten aber in der Praxis keine grossen Veränderungen mit sich bringen. Es ist denn auch zu präzisieren, dass diese bereits heute eher der Idee entspricht, wonach die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler eine Organisationsstruktur leitet, welche die Aufgaben des Sekretariats wahrnimmt, als dem Standpunkt, dass eine bestimmte Person diese Aufgaben erfüllen soll.

#### **Art. 46, 65, 66 und 71 SVOG – Form der Erlasse des Staatsrates**

Bereits seit einigen Jahren haben die Erlasse der Verwaltungsbehörden nicht mehr die Form eines allgemein verbindlichen Beschlusses, sondern grundsätzlich die Form einer Verordnung oder in gewissen Fällen eines Reglements<sup>6</sup>. Das SVOG verwendet noch den Begriff «allgemein verbindlicher Beschluss». Da Artikel 91 Abs. 2 KV die Verwendung des Begriffs «Verordnung» bekräftigt, nimmt der Entwurf eine Anpassung der davon betroffenen SVOG-Artikel vor.

#### **3. KOMMENTAR ZU DEN ÜBRIGEN ÄNDERUNGEN**

##### **Art. 2, Änderung von Art. 48 PRG – Maximale Amtsdauer einer Staatsrätin / eines Staatsrates**

1. Laut Artikel 106 Abs. 3 KV «werden die Mitglieder des Staatsrats für fünf Jahre gewählt und können ihm nicht während mehr als drei ganzen Legislaturperioden angehören». Diese zeitliche Begrenzung gab Anlass zu ziemlich langwierigen Diskussionen im Verfassungsrat, dabei stellt sich diese Frage seit einigen Jahren in der Praxis praktisch nicht mehr<sup>7</sup>.

2. Der in Artikel 106 Abs. 3 KV verabschiedete Wortlaut wurde als unbefriedigend empfunden, ist aber mangels einer besseren und zugleich prägnanteren Lösung verabschiedet worden. Diesbezüglich wurden folgende Erläuterungen angebracht: «Der Gedanke beinhaltet drei Aspekte. Zum ersten beträgt die maximale Amtsdauer grundsätzlich 15 Jahre ... Zweitens kann ausnahmsweise die im Laufe einer Legislaturperiode gewählte Magistratsperson ab der nächsten Gesamterneuerungswahl dennoch während 15 Jahren dem Staatsrat angehören; der Teil der ersten Legislaturperiode wird nicht gezählt [und zwar unabhängig von der Dauer (...)]. Drittens gilt die Ausnahme nicht am Ende der politischen Laufbahn: Es ist nicht möglich, sich ein viertes Mal wählen zu lassen, indem man verspricht, sich vor Ende der Legislaturperiode zurückzuziehen»<sup>8</sup>.

3. An sich ist die Verfassungsbestimmung direkt anwendbar; daher ist es nicht erforderlich, ihren Inhalt im Gesetz zu wiederholen. Da Artikel 48 PRG die übrigen Wählbarkeitsvoraussetzungen für die legislativen und exekutiven Funktionen, die auch in der Verfassung zu finden

<sup>1</sup> Siehe TVR 2002 S. 384, (nicht weiterverfolgte) Thesen 5.3.3.29 und 5.3.3.30. Und TVR 2002 S. 382, These 5.3.3.16.

<sup>2</sup> Dieses Prinzip erscheint im Übrigen nicht in der neuen KV, siehe zu diesem Thema oben Punkt 1.4.3.

<sup>3</sup> Siehe TVR 2003 S. 317, 1. Lesung des Art. 123; TVR 2003 S. 725 f., 2. Lesung des Art. 123; TVR 2004 S. 169, 3. Lesung des Art. 123.

<sup>4</sup> Op. cit., S. 264.

<sup>5</sup> Die Vorarbeiten zeigen klar, dass es nicht darum ging, die in diesem Bereich bestehende Situation tief greifend zu ändern; die Beratungen betrafen im Wesentlichen vielmehr die Trennung der Sekretariate des Grossen Rates und des Staatsrates, siehe TVR 2002 S. 351 f. und S. 379, Lesung «0» der Thesen 5.2.1.16 und 5.3.1.9; TVR 2003 S. 293–299 und 317, 1. Lesung der Art. 111 und 122; TVR 2003 S. 719 und 725, 2. Lesung der Art. 111 und 122.

<sup>6</sup> Siehe Art. 12 des Reglements vom 11. Dezember 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse, VER, SGF 124.11.

<sup>7</sup> Siehe Lesung «0» der These 5.3.1.7, TVR 2002 S. 378; 1. Lesung des Art. 120 Abs. 3, TVR 2003 S. 311 ff. Die letzten Mitglieder des Staatsrates, die ihr Amt während vier Legislaturperioden innehatten, waren Paul Torche und Georges Ducotterd, die sich 1966 bzw. 1971 zurückzogen; in der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts war diese Praxis hingegen üblich.

<sup>8</sup> SCYBOZ, S. 263.

sind, aufführt, ist es aber dennoch wichtig, dass die Aufzählung dieser Voraussetzungen vollständig ist. Die vorgeschlagene Änderung dient daher dazu, dass alle Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Staatsrat im Gesetz wiederholt werden. Der vorgeschlagene Wortlaut macht deutlicher als die Verfassung, dass eine im Laufe einer Legislaturperiode gewählte Staatsrätin oder ein Staatsrat dreimal wiedergewählt werden kann.

***Art. 3, Änderung von Art. 8 des Gesetzes über die Oberamt männer – Unvereinbarkeit mit einem Mandat in der Bundesversammlung***

**1.** In der Frage der gleichzeitigen Wahrnehmung von kantonalen und eidgenössischen Mandaten hat Artikel 87 Abs. 2 KV nicht nur den Grundsatz geändert, indem er

die gleichzeitige Wahrnehmung verbietet, sondern er weitete das Verbot auch auf die Oberamtspersonen aus: «Der Gedanke war, dass die Oberamtspersonen den Staatsrat vertreten ... und ihre Arbeitslast nicht minder zu bewerten ist»<sup>1</sup>.

**2.** Artikel 87 Abs. 2 KV ist sowohl für die Oberamtspersonen als auch die Mitglieder des Staatsrats unmittelbar anwendbar. Der bisherige Inhalt von Artikel 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Oberamt männer behandelt die Frage der Unvereinbarkeiten mit einem Wortlaut, der den Eindruck erweckt, die Aufzählung der Funktionen sei vollständig; eine Anpassung dieser Bestimmung ist folglich nötig.

\_\_\_\_\_

<sup>1</sup> SCYBOZ, S. 249 und die Fussnote 93, mit Referenz auf TVR.



## Loi

du

### adaptant la législation relative au Conseil d'Etat à la nouvelle Constitution

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg,*

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, notamment ses articles 106 et suivants et 151, ainsi que 87, 91 et 98;

Vu le message du Conseil d'Etat du 7 juin 2006;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Art. 1** Modifications  
a) Organisation du Conseil d'Etat

La loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1) est modifiée comme il suit:

#### **Préambule**

*Compléter le premier «Vu» par la référence suivante: «, auxquels se sont substitués les articles 85 et suivants et 106 et suivants de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;»*

#### **Art. 5 al. 2, 1<sup>re</sup> phr.**

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution des lois ainsi que, le cas échéant sous réserve du droit de veto du Grand Conseil, les dispositions dont l'adoption lui incombe en vertu d'une délégation expresse; (...).

## Gesetz

vom

### zur Anpassung der Gesetzgebung über den Staatsrat an die neue Verfassung

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg,*

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, insbesondere auf die Artikel 106 ff. und 151 sowie 87, 91 und 98;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 7. Juni 2006;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**Art. 1** Änderung bisherigen Rechts  
a) Organisation des Staatsrates

Das Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) wird wie folgt geändert:

#### **Ingress**

*Die erste Rechtsgrundlage durch folgende Angabe ergänzen: «, an deren Stelle die Artikel 85 ff. und 106 ff. der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 getreten sind;»*

#### **Art. 5 Abs. 2, 1. Satz**

<sup>2</sup> Der Staatsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen der Gesetze sowie, gegebenenfalls unter Vorbehalt des Vetorechts des Grossen Rates, die Bestimmungen, deren Erlass ihm auf Grund einer ausdrücklichen Delegation zusteht; (...).

**Art. 7 al. 1, 2<sup>e</sup> phr. (nouvelle), et al. 2**

<sup>1</sup> (...); il [le Conseil d'Etat] y rend compte de l'état de réalisation du programme de législation et des objectifs généraux de l'administration, ainsi que des suites données aux instruments parlementaires.

<sup>2</sup> Dans l'intervalle, il renseigne le Grand Conseil sur ces aspects chaque fois que celui-ci le demande et assure de manière générale son information, conformément à la législation qui régit cette autorité.

**Art. 11 al. 1**

<sup>1</sup> Les membres du Conseil d'Etat sont élus et assermentés conformément aux dispositions de la Constitution, de la loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur le Grand Conseil.

**Art. 12 Incompatibilités**

<sup>1</sup> Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent exercer aucune activité incompatible avec les exigences de disponibilité et d'indépendance requises par leurs fonctions. En particulier, ils ne peuvent:

- a) exercer une activité lucrative accessoire;
- b) occuper une fonction de direction, de surveillance ou de conseil dans une organisation ayant une activité économique, sauf dans les cas où ils représentent l'Etat (art. 54) ou d'autres intérêts cantonaux;
- c) être membres de l'Assemblée fédérale, à moins que ce ne soit pour la fin de la législation cantonale en cours.

<sup>2</sup> Les incompatibilités tenant à la parenté sont celles qui sont prévues pour les membres des autorités judiciaires, applicables par analogie.

**Art. 19 titre médian et al. 2 (nouveau)**

Responsabilité civile et responsabilité devant le Grand Conseil

<sup>2</sup> En outre, les membres du Conseil d'Etat répondent devant le Grand Conseil de leur gestion et des actes des personnes soumises à leur surveillance (art. 109 al. 2 de la Constitution).

**Art. 20 al. 1**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est présidé par l'un de ses membres; son secrétariat est dirigé par le chancelier ou la chancelière d'Etat.

**Art. 7 Abs. 1, 2. Satz (neu), und Abs. 2**

<sup>1</sup> (...); er [der Staatsrat] legt darin Rechenschaft ab über den Stand des Legislaturprogramms und der allgemeinen Ziele der Verwaltung sowie über die Folge, die er den parlamentarischen Vorstössen gegeben hat.

<sup>2</sup> In der Zwischenzeit gibt er dem Grossen Rat, so oft dieser es verlangt, über diese Aspekte Auskunft und sorgt allgemein für dessen Information; die Grossratsgesetzgebung ist anwendbar.

**Art. 11 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Staatsrates werden nach den Bestimmungen der Verfassung, des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und des Grossratsgesetzes gewählt und vereidigt.

**Art. 12 Unvereinbarkeiten**

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Staatsrates dürfen keine Tätigkeit ausüben, die mit der für ihr Amt erforderlichen Disponibilität und Unabhängigkeit nicht vereinbar ist. Insbesondere können sie nicht:

- a) einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit nachgehen;
- b) in einer wirtschaftlich tätigen Organisation eine Leitungs-, Aufsichts- oder Beratungsfunktion ausüben, ausser in den Fällen, in denen sie den Staat (Art. 54) oder andere kantonale Interessen vertreten;
- c) der Bundesversammlung angehören; ausgenommen ist die Beendigung der laufenden kantonalen Amtszeit.

<sup>2</sup> Die Unvereinbarkeiten auf Grund der Verwandtschaft sind diejenigen, die für die Mitglieder der Gerichtsbehörden vorgesehen sind; die entsprechende Regelung gilt sinngemäss.

**Art. 19 Artikelüberschrift und Abs. 2 (neu)**

Zivilrechtliche Verantwortlichkeit und Verantwortlichkeit gegenüber dem Grossen Rat

<sup>2</sup> Zudem sind die Mitglieder des Staatsrats dem Grossen Rat gegenüber verantwortlich für ihre Geschäftsführung und für die Handlungen der ihrer Aufsicht unterstehenden Personen (Art. 109 Abs. 2 der Verfassung).

**Art. 20 Abs. 1**

<sup>1</sup> Den Vorsitz des Staatsrates führt eines seiner Mitglieder; das Ratssekretariat leitet die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler.

**Art. 25** Secrétariat  
a) Chancelier ou chancelière

<sup>1</sup> Le chancelier ou la chancelière d'Etat dirige le secrétariat du Conseil d'Etat; il ou elle est engagé-e par ce dernier.

<sup>2</sup> Sa suppléance est assurée par un vice-chancelier ou une vice-chancelière, également engagé-e par le Conseil d'Etat.

**Art. 26** b) Fonctions

<sup>1</sup> Le secrétariat seconde le Conseil d'Etat dans l'accomplissement de ses tâches et assiste la présidence dans sa fonction de direction du collège.

<sup>2</sup> Il pourvoit à la tenue du procès-verbal des séances, veille au respect du protocole et a la garde des sceaux authentifiant les actes du Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> Il assure l'information du public sur les affaires du Conseil d'Etat.

<sup>4</sup> Il assure, en collaboration avec le Secrétariat du Grand Conseil, les relations entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

**Art. 27 et 28**

*Abrogés*

**Art. 46 al. 1**

*Remplacer les mots «dans un arrêté de portée générale» par «dans une ordonnance».*

**Art. 48** Chancellerie d'Etat

<sup>1</sup> La Chancellerie d'Etat est l'état-major du Conseil d'Etat; elle en assume le secrétariat conformément à l'article 26.

<sup>2</sup> La Chancellerie peut se voir confier des attributions complémentaires dans l'ordonnance mentionnée à l'article 46 al. 1.

<sup>3</sup> A l'exclusion de l'article 50, les dispositions relatives à l'organisation et à la gestion des Directions sont applicables par analogie à la Chancellerie; le chancelier ou la chancelière d'Etat exerce envers celle-ci les mêmes attributions qu'un ou une chef-fe de Direction envers cette dernière.

**Art. 25** Sekretariat  
a) Kanzlerin oder Kanzler

<sup>1</sup> Die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler leitet das Sekretariat des Staatsrates; sie oder er wird von diesem angestellt.

<sup>2</sup> Die Stellvertretung hat eine Vizekanzlerin oder ein Vizekanzler inne, die oder der ebenfalls vom Staatsrat angestellt wird.

**Art. 26** b) Aufgaben

<sup>1</sup> Das Sekretariat unterstützt den Staatsrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und steht dem Präsidium bei der Leitung des Kollegiums zur Seite.

<sup>2</sup> Es sorgt für die Führung des Protokolls der Ratssitzungen, achtet auf die Einhaltung der protokollarischen Formen und verwahrt die Siegel für die Beglaubigung der Schriftstücke des Staatsrates.

<sup>3</sup> Es stellt die Information der Öffentlichkeit über die Geschäfte des Staatsrates sicher.

<sup>4</sup> Es gewährleistet in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat des Grossen Rates die Beziehungen zwischen dem Staatsrat und dem Grossen Rat.

**Art. 27 und 28**

*Aufgehoben*

**Art. 46 Abs. 1**

*Den Ausdruck «in einem allgemein verbindlichen Beschluss» durch «durch Verordnung» ersetzen.*

**Art. 48** Staatskanzlei

<sup>1</sup> Die Staatskanzlei ist die Stabsstelle des Staatsrates; sie führt dessen Sekretariat gemäss Artikel 26.

<sup>2</sup> Der Kanzlei können in der Verordnung nach Artikel 46 Abs. 1 zusätzliche Befugnisse übertragen werden.

<sup>3</sup> Mit Ausnahme von Artikel 50 gelten die Bestimmungen über Organisation und Geschäftsführung der Direktionen für die Staatskanzlei sinngemäss; die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler übt der Kanzlei gegenüber dieselben Befugnisse aus wie die Vorsteherin oder der Vorsteher einer Direktion dieser gegenüber.

**Art. 65 al. 1**

Remplacer les mots «dans un arrêté de portée générale» par «par voie d'ordonnance».

**Art. 66 al. 1 let. b**

Remplacer les mots «dans un arrêté de portée générale» par «dans une ordonnance».

**Art. 71 al. 1 let. b et c**

b) remplacer les mots «par un arrêté de portée générale» par «par voie d'ordonnance»;

c) remplacer les mots «à cet arrêté» par «à cette ordonnance».

**Art. 2** b) Exercice des droits politiques

La loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 48 al. 1, 2<sup>e</sup> phr. (nouvelle)**

<sup>1</sup> (...). Toutefois, une personne ayant siégé au Conseil d'Etat durant trois législatures complètes n'y est plus éligible.

**Art. 3** c) Préfets

La loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 8 al. 1, 2<sup>e</sup> phr. (nouvelle)**

<sup>1</sup> (...); elle [la fonction de préfet] est également incompatible avec un mandat au sein de l'Assemblée fédérale, à moins que ce ne soit pour la fin de la législature cantonale en cours.

**Art. 4** Entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

<sup>2</sup> Elle s'applique de manière anticipée aux opérations réalisées en vue de la législature 2007–2011.

**Art. 65 Abs. 1**

Den Ausdruck «in einem allgemein verbindlichen Beschluss» durch «durch Verordnung» ersetzen.

**Art. 66 Abs. 1 Bst. b**

Den Ausdruck «in einem allgemein verbindlichen Beschluss» durch «in einer Verordnung» ersetzen.

**Art. 71 Abs. 1 Bst. b et c**

b) Den Ausdruck «in einem allgemein verbindlichen Beschluss» durch «durch Verordnung» ersetzen.

c) Den Ausdruck «zu diesem Beschluss» durch «zu dieser Verordnung» ersetzen.

**Art. 2** b) Ausübung der politischen Rechte

Das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 48 Abs. 1, 2. Satz (neu)**

<sup>1</sup> (...). Wer während drei ganzen Legislaturperioden dem Staatsrat angehört hat, ist jedoch nicht wieder wählbar.

**Art. 3** c) Oberamtänner

Das Gesetz vom 20. November 1975 über die Oberamtänner (SGF 122.3.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 8 Abs. 1, 2. Satz (neu)**

<sup>1</sup> (...). Es [das Amt des Oberamtanns] ist zudem unvereinbar mit einem Mandat in der Bundesversammlung; ausgenommen ist die Beendigung der laufenden kantonalen Amtszeit.

**Art. 4** Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

<sup>2</sup> Es ist jedoch bereits auf die Tätigkeiten anwendbar, die im Hinblick auf die Legislaturperiode 2007–2011 ausgeführt werden müssen.