

MESSAGE N° 268
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant la modification de certaines
dispositions en matière de droits politiques et
de droit de pétition

13 juin 2006

Nous avons l'honneur de vous soumettre sept projets de loi adaptant la législation fribourgeoise en matière de droits politiques et de droit de pétition à la Constitution du 16 mai 2004 et révisant partiellement cette législation. Sont concernées la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) et la loi du 21 mai 1987 sur le droit de pétition (RSF 116.1).

Le plan du message est le suivant:

1. Généralités

- 1.1 *La nécessité des présents projets de loi*
- 1.2 *La présentation de projets de loi distincts*
- 1.3 *Les travaux préparatoires*
- 1.4 *Les conséquences des projets*

2. Commentaire des projets de loi

- 2.1 *Projet A: Introduction de la motion populaire*
- 2.2 *Projet B: Procédure en cas d'acte urgent du Grand Conseil et promulgations*
- 2.3 *Projet C: Signatures des Suisses et Suissesses de l'étranger*
- 2.4 *Projet D: Exercice du droit de referendum en matière communale*
- 2.5 *Projet E: Changement de cercle électoral en cours de législature*
- 2.6 *Projet F: Accès au deuxième tour de scrutin dans le système de l'élection majoritaire*
- 2.7 *Projet G: Loi sur le droit de pétition: droit à une réponse motivée, adaptation au rythme des sessions et secret des signatures*

1. GÉNÉRALITÉS

1.1 La nécessité des présents projets de loi

Les lois en matière de droits politiques et de droit de pétition doivent être adaptés sur certains aspects. En effet, la nouvelle Constitution cantonale, certaines motions acceptées par le Grand Conseil ainsi que la pratique rendent nécessaire l'actualisation de ces deux lois.

- a. La Constitution du 16 mai 2004 rend nécessaire l'adaptation de la LEDP en ce qui concerne l'introduction de la motion populaire (cf. Rapport N° 170 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, ci-après: Rapport, projet N° 13), la procédure en cas d'acte urgent du Grand Conseil (cf. Rapport, projet N° 25), la procédure de promulgation des révisions constitutionnelles partielles et totales (cf. Rapport, projets N° 37 et N° 68) et des lois, la signature de listes par des Suisses et Suissesses de l'étranger et l'exercice du droit de referendum en matière communale.
- b. Des motions acceptées par le Grand Conseil exigent également une adaptation de la LEDP. Il s'agit de dispositions légales à modifier ou à introduire pour régler

les cas de changement de cercle électoral en cours de législature (motion N° 082.04 – Michel Monney/Benoît Rey) et pour restreindre la possibilité d'accéder au deuxième tour de scrutin dans le système majoritaire (motion N° 050.03 – Denis Grandjean).

- c. La loi sur le droit de pétition doit, quant à elle, être rendue conforme à la nouvelle Constitution fribourgeoise pour garantir le droit du pétitionnaire à recevoir une réponse motivée (cf. Rapport, projet N° 5). Cette même loi doit en outre tenir compte du rythme actuel des sessions du Grand Conseil et être modifiée en conséquence. Par ailleurs, au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il convient aussi d'assurer plus strictement le secret des signatures des pétitionnaires.

Les projets de loi précités devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Afin toutefois que le projet de loi relatif à la possibilité d'accéder au deuxième tour de scrutin dans le système majoritaire (projet F) puisse être appliqué à l'occasion des élections cantonales du mois de novembre 2006, son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} octobre 2006.

1.2 La présentation de projets de loi distincts

Dans le but d'assurer une information claire du Grand Conseil et des citoyens sur les objectifs poursuivis et de rendre plus aisé l'exercice du droit de referendum, les modifications et adaptations législatives proposées ont exceptionnellement été distinguées par matière. En effet, au vu de la diversité des modifications, souvent mineures, exigées pour la loi sur l'exercice des droits politiques et la loi sur le droit de pétition, la jonction en un seul projet de loi de toutes les modifications proposées dans le présent message, en suivant l'ordre des articles, aurait eu pour conséquence de rendre ce projet guère compréhensible.

Au vu de ce qui précède, et considérant que les modifications devraient être présentées simultanément au Grand Conseil, le Conseil d'Etat considère qu'il serait inopportun de saisir le Parlement à sept reprises, presque en même temps, avec des messages différents pour chacune des modifications concernées. C'est la raison pour laquelle il groupe lesdits projets de loi dans un même message, le Grand Conseil demeurant libre d'organiser ensuite l'analyse des projets de loi et la tenue des débats ainsi qu'il l'entendra. Le processus proposé apparaît d'autant plus heureux que les matières traitées sont toutes en rapport avec l'exercice des droits démocratiques.

1.3 Les travaux préparatoires

Les problèmes abordés dans le cadre de la présente révision sont pour la plupart de nature essentiellement technique. Il s'agit principalement de concrétiser soit la nouvelle Constitution, soit la volonté manifestée par le Grand Conseil à l'occasion de l'adoption de motions, ou encore de matérialiser la jurisprudence du Tribunal fédéral. Accessoirement, ces projets de loi comblent des lacunes constatées dans la LEDP, notamment en ce qui concerne la procédure de promulgation.

Certains des projets proposés, à savoir celui relatif à la motion populaire (A) et celui relatif aux droits populaires en cas d'acte urgent du Grand Conseil (B) sont étroitement liés au projet de loi sur le Grand Conseil (ci-après:

LGC). En vue notamment de réaliser la coordination indispensable, qui plus est dans les brefs délais impartis par la nouvelle Constitution cantonale, c'est un groupe de travail formé par le Service de législation et la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts qui a réalisé les travaux.

S'agissant, comme relevé précédemment, essentiellement de règles techniques, une procédure de consultation ne s'imposait pas. La coordination a été assurée de manière interne.

1.4 Les conséquences des projets

Les présents projets de loi n'induisent aucune *incidence financière ou en personnel*. Ils n'ont par ailleurs aucune influence sur la *répartition des tâches* entre l'Etat et les communes.

De même, les droits politiques aménagés par les présents projets de loi sont conformes au droit fédéral et ne présentent *aucune incompatibilité avec le droit européen*.

Les présentes lois sont soumises au *referendum législatif* (facultatif). N'ayant aucune incidence financière, elles ne sont par contre pas soumises au referendum financier.

2. COMMENTAIRE DES PROJETS DE LOI

2.1 Projet A: Introduction de la motion populaire

2.1.1 Présentation générale

Selon l'article 47 de la nouvelle Constitution cantonale, 300 citoyennes et citoyens actifs peuvent adresser une motion au Grand Conseil. Le Grand Conseil doit traiter cette motion comme celle de l'un de ses membres. La concrétisation de cette disposition fait partie du projet N° 13 de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale.

Une motion populaire doit être traitée en deux phases bien distinctes. La première phase a essentiellement trait à l'élaboration de la motion populaire et à la récolte des signatures à son appui jusqu'à son dépôt au Grand Conseil. La deuxième concerne spécifiquement le traitement de la motion populaire par le Grand Conseil. L'introduction de la motion populaire dans la législation fribourgeoise nécessite l'adaptation de la loi sur l'exercice des droits politiques ainsi que son intégration dans le projet de LGC (cf. Rapport, projet N° 24). Les options proposées dans le présent projet de loi ont ainsi été coordonnées avec celles retenues dans le projet relatif à la LGC.

2.1.2 Commentaire des articles

Art. 1 al. 1 let b^{bis} et art. 102 let. g LEDP

La motion populaire est un nouveau mode d'expression des droits politiques. Il convient donc d'en prévoir la mention expresse dans la LEDP.

Intitulé du chapitre 2 du titre IV (listes de signatures en matière cantonale; initiative et referendum) et Section 3 du chapitre 3 du titre IV (motion populaire)

En 2001, lorsque la LEDP a été adoptée, la motion populaire n'existait pas. La systématique qui avait été choisie a ainsi fait de l'actuel chapitre 2 (listes de signatures en

matière cantonale), une sorte de partie générale pour l'initiative et le referendum, qui sont traités au chapitre 3 du titre IV de la LEDP.

Pour respecter la systématique en place, la motion populaire ne peut être règlementée que dans le chapitre 3 du titre IV (Mise en œuvre des droits populaires en matière cantonale), à la suite des sections 1 et 2 qui traitent respectivement de l'initiative et du référendum. L'introduction dans ce chapitre d'une nouvelle section 3 relative à la motion populaire supposerait toutefois que le chapitre 2 relatif aux listes de signatures en matière cantonale, en tant que «partie générale» en ce domaine, lui soit aussi intégralement applicable.

Cela ne peut pas être le cas, car les règles conduisant à l'acquisition de 300 signatures pour le dépôt d'une motion populaire doivent être différentes de celles, bien plus formalistes, conduisant par exemple à une votation populaire sur une loi votée par le Grand Conseil (liste de signatures en cas de referendum). Le chapitre 2 du titre IV de la LEDP ne doit donc trouver application que pour l'initiative et le referendum. C'est ainsi pour éviter toute confusion que la portée de ce chapitre 2 est précisée dans son intitulé.

Art. 136a LEDP

L'article 136a du projet reprend, en le précisant, le texte de l'article 47 de la Constitution cantonale.

Cette précision concerne l'objet de la motion populaire (al. 2). Logiquement, une telle motion doit avoir le même objet qu'une motion parlementaire, car le Grand Conseil doit la traiter comme celle de l'un de ses membres. L'objet de la motion parlementaire est, quant à lui, défini dans la LGC.

Art. 136b LEDP

Il semble opportun de prévoir, à l'article 136b al. 1 du projet, que le texte de la motion populaire comprenne une *proposition* accompagnée d'une *brève motivation*.

La recommandation d'une brève motivation tend à favoriser autant que possible la compréhension de la proposition par les autorités qui seront chargées de la traiter. Elle est d'autant plus nécessaire que les personnes qui auront déposé la motion populaire ne seront pas présentes au Grand Conseil pour la défendre. L'incitation à la brièveté vise à éviter des explications confuses ou superflues. Toutefois, le seul fait de ne pas y satisfaire ne saurait conduire à l'irrecevabilité d'une motion populaire.

La formulation générale choisie à l'article 136b al. 2 du projet est destinée, sans toutefois poser de règles trop techniques en la matière, à établir la coordination avec celles posées de manière plus stricte dans la LGC.

Art. 136c LEDP

Il convient d'éviter de formaliser excessivement la procédure permettant le dépôt d'une motion populaire. Cela dit, dans la mesure où seuls des citoyens actifs peuvent adresser une telle motion au Grand Conseil, il faut prévoir certaines règles minimales permettant de contrôler si une motion populaire contient ou non le nombre de signatures valables exigé par la Constitution.

Les listes de signatures telles qu'elles sont prévues à l'article 136c du projet devraient permettre de réaliser cet objectif sans formalisme outrancier. Comme relevé précédemment, un renvoi pur et simple aux règles adoptées en

matière de «listes de signatures» pour les initiatives et les referendums (art. 105ss LEDP) serait inopportun en raison des exigences posées. Il aurait exigé l'adjonction d'exceptions ou de réserves au sein des règles posées auxdits articles pour en atténuer la rigueur, sans pour autant éviter l'inscription de règles spécifiques dans les nouveaux articles 136a ss LEDP. L'ensemble serait alors rapidement devenu incompréhensible. C'est la raison pour laquelle l'article 136c du projet ne prévoit à son alinéa 1 let. d) qu'un renvoi aux règles «élémentaires» en matière de listes de signatures. Ce renvoi concerne les indications ayant trait aux personnes qui signent (art. 106 al. 2 LEDP).

A l'heure actuelle, c'est le Secrétariat du Grand Conseil qui est déjà chargé de recueillir les motions des députés. Il convient que ce soit également lui qui soit chargé de recueillir celles déposées par les citoyens.

Pour prévenir la commission d'éventuelles informalités, l'article 136c al. 3 du projet propose que le Secrétariat du Grand Conseil établisse et mette à disposition de la population, selon le mode qu'il jugera le plus adéquat (Internet, etc.), des formulaires préimprimés de listes de signatures.

Art. 136d LEDP

L'article 105 LEDP auquel il est expressément renvoyé à l'article 136d al. 1 du projet traite de l'obligation d'apposer personnellement sa signature et prévoit les exceptions admissibles en la matière.

Contrairement à ce qui est exigé en matière d'initiative et de referendum, l'article 136d al. 2 du projet permet à des personnes provenant de communes différentes dans le canton de Fribourg (ou domiciliées à l'étranger et bénéficiant de la citoyenneté active en matière cantonale) d'apposer leur signature sur une même liste. La raison d'être de cette règle spéciale est de limiter à ce qui est vraiment nécessaire les règles formelles présidant à l'exercice de la motion populaire. En effet, le nombre de signatures requis (300), n'exigera pas, pour le Secrétariat du Grand Conseil, de manœuvres disproportionnées pour procéder au contrôle, même si toutes les signatures apposées sur un formulaire ne proviennent pas de la même commune.

Art. 136e LEDP

L'ensemble des listes doit être déposé en une fois auprès du Secrétariat du Grand Conseil, pour faciliter et rationaliser le travail de vérification auquel ce dernier doit procéder (art. 136e al. 2). C'est aussi une manière de signifier qu'il s'agit d'un acte civique collectif. La procédure prévue à l'article 136e al. 3 du projet doit être comprise essentiellement en relation avec l'article 156 du projet (voies de droit), en cas de non-aboutissement de la motion populaire. Les «personnes concernées» sont celles dont la signature a été déclarée nulle (cf. dans ce même sens l'article 111 al. 3 LEDP).

Art. 136f LEDP

La présente disposition est uniquement destinée à éviter au Grand Conseil des opérations inutiles en raison d'un éventuel changement d'opinion des motionnaires. Cette disposition doit en outre être comprise en relation avec l'article 136c al. 1 let. c du projet, qui dispose que les personnes habilitées à retirer la motion populaire doivent être expressément désignées. La communication au Se-

crétariat du Grand Conseil du retrait d'une motion déposée doit être effectuée dès que possible (immédiatement). Il convient de noter encore qu'un retrait ne sera plus possible après l'ouverture de la session au cours de laquelle il est prévu de discuter la prise en considération de la motion. Passé ce moment, la motion populaire devra être débattue au Grand Conseil.

Art. 136g LEDP

Il s'agit là d'un simple renvoi à la loi sur le Grand Conseil, conformément à l'article 47 al. 2 de la nouvelle Constitution cantonale.

Art. 156 LEDP

L'article 156 LEDP actuel est complété en ce sens qu'il doit désormais intégrer le traitement de la motion populaire.

Il est en outre proposé de saisir la présente modification législative pour ajouter, en sus du renvoi à l'article 136e al. 3 et pour des raisons de clarté, un renvoi à l'article 143 al. 3 (non-aboutissement d'une demande de referendum en raison de la nullité d'une ou de plusieurs signatures).

2.2 Projet B: Procédure en cas d'acte urgent du Grand Conseil et promulgations

2.2.1 Présentation générale

Sous le régime de la Constitution de 1857, le referendum législatif – mais non le referendum financier – était exclu contre les actes déclarés urgents par le Grand Conseil (art. 28^{bis} al. 1 aCst.). La nouvelle Constitution soumet ces actes à un referendum (législatif ou financier) particulier. Si le referendum a normalement un effet suspensif, empêchant l'entrée en vigueur de l'acte avant son acceptation par le peuple, le referendum contre un acte urgent ne suspend pas l'entrée en vigueur de celui-ci, mais a un effet résolutoire en cas de rejet de l'acte en votation populaire. L'acte cesse alors de produire effet un an après son adoption par le Grand Conseil (art. 92 Cst.). Ce régime différent pour les actes urgents du Grand Conseil nécessite l'adaptation de certaines dispositions de la LEDP (art. 102 et 129). A préciser encore que peuvent désormais aussi être déclarés urgents certains actes non législatifs du Grand Conseil, soit les décrets soumis au referendum financier. Le système est cependant conçu pour les lois et devrait en pratique concerner essentiellement ces dernières.

Les modifications relatives aux actes urgents ayant notamment trait à la promulgation de ces actes, la révision est également l'occasion de revoir la LEDP sous l'angle des promulgations. Rappelons à ce sujet que «la notion de promulgation désigne la constatation faite par le Conseil d'Etat que rien ne s'oppose, sous l'angle de l'exercice des droits populaires, à la mise en application d'un acte régulièrement adopté par le Grand Conseil. Soit parce que le referendum n'est pas possible, soit parce qu'il n'a pas abouti, soit parce que la votation populaire a donné un résultat positif» (cf. Message relatif au projet de loi sur la publication des actes législatifs, BGC 2001, p. 1464).

Actuellement, la LEDP traite de la promulgation des actes dans quatre articles différents (art. 129, 131, 133 et 135). Les actes urgents nécessiteraient en principe une disposition supplémentaire, tout comme les révisions de

la Constitution, traitées sous cet angle par l'ancienne Constitution (art. 81 al. 3) mais plus par la nouvelle. A la réflexion, il est préférable de simplifier l'énoncé des règles sur la promulgation en les concentrant dans une disposition unique, inspirée de la définition citée ci-dessus. Cet article, numéroté 136h en raison de l'introduction d'articles 136a à 136g par le projet A, fait l'objet d'un nouveau chapitre, qui suit celui consacré à la mise en œuvre des droits populaires en matière cantonale.

2.2.2 Commentaire des articles

Art. 102 LEDP

Le texte actuel de l'article 102 let. d) relatif au referendum législatif prévoit une limitation pour les «actes n'ayant pas le caractère d'urgence». Cette limitation doit être supprimée, car les actes urgents sont désormais également soumis au referendum, à moins que leur durée de validité ne dépasse pas une année. Cette exception ne découle pas directement de la Constitution, mais du constat qu'il n'y aurait guère de sens à prévoir un referendum pour un acte appelé à durer une année ou moins: les délais en vigueur pourraient en effet porter la votation à environ dix mois après l'entrée en vigueur, et un rejet populaire n'empêcherait pas, en lui-même, l'acte de rester en vigueur au total une année. Par ailleurs, la mention du décret de portée générale est dépassée, les actes législatifs d'une durée limitée devant à l'avenir prendre la forme d'une loi (art. 91 al. 1 Cst.).

Art. 129 LEDP

L'alinéa 1 rappelle le caractère non suspensif du referendum auquel sont soumis les actes urgents dont la durée de validité dépasse une année. De ce fait, les actes urgents, qu'ils soient soumis au referendum ou qu'ils y soient soustraits en raison de leur courte durée de validité (cf. ci-dessus commentaire ad art. 102), peuvent entrer en vigueur immédiatement. Quant à l'obligation de mentionner dans l'acte lui-même son caractère d'urgence, qui figure dans la disposition actuelle, elle sera désormais prévue par la nouvelle loi sur le Grand Conseil, selon le projet actuellement pendant. De même, l'article ne parle plus du décret de portée générale, forme abandonnée par la nouvelle Constitution (art. 91 al. 1), ni ne réserve le referendum financier, car celui-ci ne fait plus obstacle à l'entrée en vigueur d'un acte urgent. A noter encore que, conformément à la Constitution, l'acte doit être déclaré urgent par le Grand Conseil, et cela à une majorité qualifiée (majorité de ses membres).

L'alinéa 2 remplace, en quelque sorte, la promulgation de la loi urgente après son adoption par le peuple: cette loi ayant déjà été promulguée, il reste au Conseil d'Etat à constater qu'elle continue à déployer ses effets jusqu'au terme qu'elle a elle-même fixé.

L'alinéa 3 règle les conséquences en cas de rejet. La Constitution (art. 92 al. 2) limite la durée de l'acte à une année à partir de son adoption. Mais si le résultat de la votation est sans appel ou/et s'il reste plusieurs mois jusqu'à l'expiration du délai d'une année, il peut être très inopportun de continuer à appliquer un acte qui a échoué devant le peuple. C'est pourquoi le projet prévoit d'habiliter le Conseil d'Etat à fixer une date d'expiration plus proche.

L'alinéa 4 a trait à l'exigence constitutionnelle de limiter la durée de validité d'un acte urgent (art. 92 al. 1, 2^e phr.

Cst.), notamment afin de compenser l'entorse au droit de referendum que constitue l'entrée en vigueur immédiate d'un tel acte. Pour éviter qu'une loi dérogeant aux règles ordinaires du referendum ne soit adoptée pour une période dépassant considérablement la durée prévisible de la situation d'urgence, il convient de fixer, dans la LEDP, une durée de validité maximale; une durée de cinq ans paraît adéquate à cet effet. Enfin, une règle est prévue pour empêcher que l'on contourne la limitation dans le temps en prorogeant une loi urgente par une nouvelle loi urgente. Une prorogation ne sera ainsi possible que par une loi soumise aux règles ordinaires du referendum.

Art. 131 et 133 LEDP

Ces articles sont abrogés au profit du nouvel article 136h.

Art. 135 LEDP

La notion de promulgation doit disparaître du titre médian de cet article.

Art. 136 LEDP

Il s'impose de supprimer le renvoi à l'article 133, qui n'existera plus, et de le remplacer par un renvoi au nouvel article 136h sur la promulgation.

Art. 136h LEDP

Cet article donne mandat au Conseil d'Etat de promulguer tout acte prêt à l'être, c'est-à-dire n'ayant pas ou plus d'étape à franchir en matière de droits populaires. Il ne modifie rien, matériellement, aux règles en vigueur, mais les condense en une seule qui couvre toutes les situations possibles. L'expression «*Lorsque rien ou plus rien ne s'oppose à l'entrée en vigueur (...)*» concerne en effet aussi bien les actes qui ne sont pas sujets à referendum que ceux qui peuvent ou qui doivent être soumis à votation.

2.3 Projet C: Signatures des Suisses et Suissesses de l'étranger

Les adaptations proposées résultent de la loi introduisant les droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger. En effet, à strictement parler, la formulation adoptée jusqu'à ce jour ne permettait pas aux Suisses et Suissesses de l'étranger de soutenir une initiative ou une demande de referendum en apposant leur signature sur une liste, car ils n'ont pas, à proprement parler, un domicile politique dans les communes dans lesquels ils sont inscrits.

Les modifications proposées permettent de corriger cette situation. Elles sont aussi proposées en raison de l'introduction de la motion populaire (projet A). En effet, ces motions peuvent aussi être signées par des Suisses et Suissesses domiciliés à l'étranger et inscrits au registre électoral d'une commune fribourgeoise, car ces personnes sont habiles à voter en matière cantonale (cf. ég. commentaire ad. art. 136c LEDP).

2.4 Projet D: Exercice du droit de referendum en matière communale

L'actuel article 137 al. 2 LEDP prévoit que le nombre de signatures requis en matière de referendum communal doit être fixé sur la base de celui des personnes inscrites au registre électoral lors du dernier scrutin.

Avant l'entrée en vigueur des droits politiques des étrangers et des étrangers au niveau communal, une telle disposition se justifiait, car le nombre de personnes inscrites au registre électoral était le même en matière communale, cantonale et fédérale. Dès lors, comme les votations fédérales sont fréquentes, les chiffres issus du dernier scrutin étaient toujours relativement récents.

L'entrée en vigueur des droits politiques des étrangers au seul niveau communal a changé la donne, car il faudrait désormais se baser sur le nombre de personnes inscrites (y compris les personnes de nationalité étrangère) à l'occasion du dernier scrutin communal (citoyens actifs communaux). Or, de tels scrutins sont relativement peu fréquents. D'où la proposition de modifier l'article 137 al. 2 LEDP de manière à prévoir, désormais, que le nombre de signatures doit être fixé en fonction du nombre de personnes qui jouissaient de l'exercice des droits politiques en matière communale le jour où la décision a été prise.

Le nombre en question est déterminé par la loi sur les communes (art. 52 al. 1 LCo; les décisions du conseil général sont soumises au referendum lorsque le dixième des citoyens actifs de la commune en font la demande écrite).

2.5 Projet E: Changement de cercle électoral en cours de législature

Le projet fait suite à la motion N° 082.04 déposée par les députés Michel Monney et Benoît Rey.

Dans le sens de ce qui a été décidé par le Grand Conseil à l'occasion des débats relatifs à cette motion, le Conseil d'Etat propose de compléter l'actuel article 48 al. 2 LEDP en ajoutant la phrase suivante: «Toutefois, les personnes élues et les viennent-ensuite qui changent de cercle électoral en cours de législature peuvent conserver leur siège ou être proclamées élues au Grand Conseil jusqu'à la fin de la législature».

Cette adjonction permet en substance de conserver le principe posé par le Grand Conseil selon lequel, au moment des élections cantonales, les citoyens de chaque cercle électoral doivent pouvoir être représentés de manière proportionnelle par des députés habitant le cercle électoral en question. De cette manière, on devrait pouvoir considérer que les personnes qui se présentent à l'élection sont connues de la population à laquelle elles appartiennent, communiquent avec elle et partagent ses soucis et préoccupations. Ce principe est toutefois tempéré de manière importante, car ces mêmes citoyens peuvent ensuite changer de cercle électoral sans pour autant perdre leur siège au Grand Conseil. Il en est de même pour les viennent-ensuite qui auraient changé de cercle électoral dans l'intervalle et qui pourront désormais être proclamés élus au Grand Conseil jusqu'à la fin de la législature. Conformément au principe posé à l'article 48 al. 2 première phrase LEDP, ces personnes ne pourront toutefois pas, pour la législature suivante, se présenter dans un cercle autre que celui de leur domicile.

2.6 Projet F: Accès au deuxième tour de scrutin dans le système de l'élection majoritaire

2.6.1 Présentation générale

Le projet fait suite à la motion N° 050.03 déposée par le député Denis Grandjean et prise en considération par le Grand Conseil.

Les articles proposés modifieront quelque peu le système électoral majoritaire en tendant, pour les seconds tours, à faire évoluer ce mode d'élection vers un système majoritaire ayant certaines caractéristiques du système proportionnel. Il convient de noter à cet égard que la précision, au demeurant opportune, adoptée par le Grand Conseil à l'occasion de la discussion sur cette motion et apportée dans le cadre de la présente mise en œuvre modifie quelque peu les objectifs mis en exergue à l'occasion de la révision totale de la loi sur l'exercice des droits politiques effectuée en 2001. Le législateur avait alors notamment poursuivi l'objectif, en dehors de l'abandon des quorums et de la réforme de la pratique cantonale en matière d'élections tacites, de réformer la structure du texte légal en l'axant sur deux modes d'élection distincts, soit le système proportionnel et le système majoritaire. La présente modification introduit une légère exception à cet objectif.

A noter que la modification proposée a pour objet d'éviter que des candidatures que l'on pourrait qualifier de «folkloriques» causent un deuxième tour de scrutin ou y prennent part. Une telle situation existe lorsque que l'écart en termes de nombre de voix entre les candidats les mieux et les moins bien classés dans le cadre du premier tour est très important. Or, lorsque le nombre de candidats est particulièrement important, l'écart entre les «extrêmes» est corrigé d'office par l'article 90 al. 2 LEDP, qui prévoit que: «Peuvent participer au second tour de scrutin les personnes non élues au premier tour, à concurrence du double des sièges qui restent à pourvoir. Si les candidatures dépassent ce nombre, celles qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminées». Cette précision permet donc déjà, en cas d'abondance de candidats, de refuser l'accès au second tour des candidats qui ont obtenu le moins de voix. La proposition élaborée ne devrait donc trouver application que lorsque le nombre de candidats en lice pour le deuxième tour est réduit, à savoir lorsqu'il n'est pas d'abord nécessaire de faire application de l'article 90 al. 2 LEDP.

Il est prévu que la modification légale proposée entre en vigueur le 1^{er} octobre 2006, afin qu'elle puisse trouver application dans le cadre des prochaines élections cantonales, fixées au 5 novembre 2006.

2.6.2 Commentaire des articles

Art. 90 al. 4 LEDP

Le projet permet de limiter l'accès au second tour en cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire. La disposition proposée, qui s'ajoute à la restriction déjà prévue à l'article 90 al. 2 LEDP, prévoit que seules peuvent participer au second tour de scrutin les personnes qui ont obtenu au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5% du nombre de bulletins valables.

Pour un nombre de bulletins valables pouvant, pour les élections cantonales, être estimé à 65 000, les 5% proposés correspondent à 3250 suffrages.

A l'occasion du traitement de la motion N° 050.03 par le Grand Conseil, un intervenant avait relevé qu'au cas où la solution du pourcentage fixe de 5% serait retenue sans réserve, certaines situations qu'il qualifiait de «cocasses» pourraient survenir quand le nombre de candidats inscrits au premier tour serait particulièrement important. S'exprimant au sujet des élections au Conseil d'Etat, il avait relevé que le pourcentage fixé risquerait même de provo-

quer l'éviction d'un candidat classé septième à l'issue du premier tour, en raison du fait qu'il n'atteindrait pas la barre fatidique des 5% pour pouvoir prendre part au second tour. Pour éviter ce genre de situation, il avait recommandé de compléter la 1^{re} phrase de la disposition alors proposée en précisant que: «*Si le nombre de candidats est supérieur à vingt, ce quorum est égal à cent divisé par le nombre de candidats*» (cf. *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, mai 2004, p. 572ss).

L'adjonction en question permettrait, en théorie, de prévenir certaines situations gênantes, mais son utilité devrait par contre se révéler fort peu fréquente. Concrètement, en ce qui concerne les élections au Conseil d'Etat, on peut noter que la dernière fois que plus de 20 candidats (21) se sont présentés à l'élection remonte à 1991. A cette occasion, comme aucun des candidats n'avait obtenu la majorité absolue, l'application de l'article 126 al. 2 de la LEDP de 1976 (remplacé depuis par l'art. 90 al. 2 LEDP) a eu pour effet de ne donner qu'aux seuls 14 premiers candidats le droit de se présenter au second tour de l'élection. Considérant que le 14^e candidat admis avait obtenu 9678 suffrages au premier tour et que le nombre total de bulletins valables se montait à 65 714, son pourcentage de voix s'élevait encore à 14,72%. De même, les candidats non admis au deuxième tour, placés en 15^e, 16^e et 17^e position, comptabilisaient un pourcentage de 12,21%, 11,88% et 7,52%. On ne peut donc manquer de constater qu'en 1991, la situation mentionnée à l'occasion des débats au Grand Conseil n'aurait pas causé le moindre problème avec l'utilisation du pourcentage fixe de 5%. Ce pourcentage fixe n'aurait en fait pas trouvé application car les candidats en 15^e, 16^e et 17^e position n'avaient pas obtenu des résultats «folkloriques». Le résultat aurait été exactement le même avec l'adjonction mentionnée lors des débats du Grand Conseil, puisqu'en application du taux variable proposé, le pourcentage déterminé, pour 21 candidats, se serait élevé à 4,76%. On peut encore ajouter à ce titre que le candidat classé immédiatement après, soit celui en 18^e position, n'avait obtenu que 407 suffrages, soit 0,62% des voix.

Au vu de ce qui précède, faute d'utilité pratique avérée, le Conseil d'Etat propose de renoncer à prévoir un pourcentage variable à partir de 20 candidats.

Art. 91 al. 2^{bis} LEDP

La disposition légale proposée est le complément logique de l'article 90 al. 4, en ce sens que si le droit d'accès au second tour de certaines personnes est fermé par ce dernier article, il convient d'éviter que l'on puisse contourner le système en leur proposant des candidatures de remplacement.

2.7 Projet G: Loi sur le droit de pétition: droit à une réponse motivée, adaptation au rythme des sessions et secret des signatures

2.7.1 Présentation générale

Selon la nouvelle Constitution cantonale, l'autorité à laquelle une pétition est adressée donne une réponse motivée. Par cette obligation, la nouvelle Constitution renforce le droit de pétition par rapport à l'ancienne qui, par le biais d'un renvoi à la Constitution fédérale, exigeait simplement de l'autorité qu'elle prenne connaissance de la pétition. L'extension apportée à ce droit constitutionnel doit être transposée dans la loi du 21 mai 1987 sur le droit de pétition. La révision de la loi est l'occasion d'opérer en même temps deux autres modifications, dont l'une

concerne le délai d'examen des pétitions adressées au Grand Conseil par la commission saisie et l'autre, le secret de l'identité des signataires d'une pétition.

2.7.2 Commentaire des articles de la loi sur le droit de pétition

Art. 5 al. 3

Le délai dont dispose la commission parlementaire chargée d'examiner une pétition adressée au Grand Conseil, prévu pour un rythme de quatre sessions ordinaires par an, doit être adapté au rythme actuel – et probablement futur – de huit sessions annuelles. Avec des sessions qui se suivent parfois à moins d'un mois d'intervalle, la commission n'a souvent guère le temps de préparer et soumettre ses propositions au plénum «au plus tard à la deuxième session ordinaire qui suit la réception» de la pétition. Ce délai, calqué sur celui dont disposait le Conseil d'Etat sous l'ancien système pour répondre à une motion, doit donc être revu, en s'inspirant du délai de réponse actuel à une motion, qui est de cinq mois. Il ne s'agit toutefois là que d'un délai d'ordre, qui devrait «en principe» être respecté. L'éventuel non-respect de ce délai d'ordre n'est pas subordonné à l'autorisation préalable du Bureau du Grand Conseil.

Art. 7

La loi sur le droit de pétition prévoit déjà l'obligation de l'autorité de répondre aux pétitions, sans toutefois exiger que la réponse soit motivée. La teneur de l'article 6 al. 1 peut même laisser supposer que l'autorité se borne à communiquer à l'auteur-e d'une pétition si elle donne suite à sa démarche ou si, au contraire, elle refuse d'y donner suite. En pratique, cependant, les autorités motivent régulièrement le sort qu'elles réservent aux pétitions qui leur sont adressées.

Par la motivation, l'autorité montre d'abord à l'administré-e qu'elle a traité la question soumise et pris au sérieux sa doléance ou sa proposition. Mais, surtout, elle lui permet ainsi de comprendre la décision prise, ce qui favorise l'acceptation de celle-ci.

L'étendue de la motivation à fournir dépend du cas d'espèce; de brèves explications devraient en principe suffire. C'est d'ailleurs l'idée qui a prévalu lors des débats de la Constituante (cf. *Bulletin officiel des séances de la Constituante* 2003, p. 97 et 586). Non sujette à recours, la réponse à une pétition peut rester moins circonstanciée qu'une décision administrative. Dans une affaire où des intérêts prépondérants au maintien du secret empêchent de communiquer le résultat de l'examen de la pétition, la motivation devra se limiter à exposer cette problématique.

Plus que son étendue, c'est souvent le ton de la réponse qui est primordial. Les pétitions de masse à l'appui d'une revendication politique poseront à cet égard normalement moins de problèmes aux autorités, en général rompues au débat politique, que la réponse à une personne confrontée à une situation peu enviable et à qui l'autorité ne peut apporter qu'un soutien moral. Une détermination qui, à défaut de donner suite à la demande, traduit de la compréhension, favorisera l'acceptation de la réponse donnée.

Art. 8

Les règles actuelles, qui ne prévoient le secret de l'identité des signataires que sur demande écrite et excluent

d'emblée le secret lorsque la pétition est adressée au Grand Conseil, cadrent mal avec le caractère de droit fondamental du droit de pétition et ne correspondent plus aux conceptions actuelles en matière de protection des données.

La fiction légale selon laquelle la personne qui n'a pas requis le secret consent à la révélation de son identité est contraire au droit de pétition, qui doit garantir à toute personne un accès aux autorités facile et «sans qu'elle en subisse de préjudice» (art. 33 Cst. féd.). Cette garantie est destinée à protéger les pétitionnaires contre la communication de leur identité à des tiers. Or, par la fiction du consentement, les personnes qui ignorent l'exigence d'une demande écrite sont automatiquement exposées aux conséquences de la publicité et ainsi de fait déçues de la garantie constitutionnelle protégeant leur identité. En outre, l'exigence de la demande écrite est inadaptée aux pétitions de masse. La loi cantonale sur la protection des données (LPrD), postérieure à celle sur le droit de pétition, a établi des principes pour la communication de données personnelles par les autorités, qui doivent également s'appliquer en matière de droit de pétition. L'article 10 LPrD ne permet la communication contre le gré de la personne concernée que si un intérêt public (matérialisé par une disposition légale ou par un besoin lié à l'accomplissement d'une tâche publique) ou privé prépondérant la justifie. A défaut d'un tel intérêt, le nom des pétitionnaires ne doit donc être révélé que si ceux-ci y ont consenti ou si les circonstances permettent de présumer leur consentement (p. ex. si les pétitionnaires se sont adressés aux médias). L'avis selon lequel quiconque s'adresse au Grand Conseil renoncerait à la confidentialité ne tient pas suffisamment compte des intérêts en jeu: la personne qui soumet une affaire personnelle au Grand Conseil a un intérêt à la discrétion primant celui à la publicité intégrale des débats parlementaires (ce d'autant que la confidentialité peut en principe être garantie par de simples mesures d'anonymisation, sans qu'il ne soit nécessaire d'ordonner le huis clos). Cela dit, la plupart des pétitionnaires qui s'adressent au Grand Conseil consentiront sans doute à la révélation de leur identité ou auront déjà manifesté cette volonté par leur comportement. Par ailleurs, l'article 8 de la loi sur le droit de pétition prévoit actuellement la communication pour «les besoins d'une enquête portant sur la validité des signatures ou d'une enquête pénale»; ces cas n'ont plus à être réservés, car ils sont déjà visés par l'article 10 LPrD.

Nous vous invitons à adopter ces projets de loi concernant la modification de certaines dispositions en matière de droits politiques et de droit de pétition.

BOTSCHAFT Nr. 268
des Staatsrats an den Grossen Rat
über die Änderung gewisser Bestimmungen
in den Bereichen politische Rechte und
Petitionsrecht

13. Juni 2006

Wir unterbreiten Ihnen hiermit sieben Gesetzesentwürfe zur Anpassung der freiburgischen Gesetzgebung in den Bereichen politische Rechte und Petitionsrecht an die Verfassung vom 16. Mai 2004. Diese Teilrevision betrifft das Gesetz vom 6. April 2001 über die politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) und das Gesetz vom 21. Mai 1987 über das Petitionsrecht (SGF 116.1).

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Allgemeines

- 1.1 *Notwendigkeit dieser Gesetzesentwürfe*
- 1.2 *Die Unterbreitung getrennter Gesetzesentwürfe*
- 1.3 *Die Vorarbeiten*
- 1.4 *Die Auswirkungen der Entwürfe*

2. Kommentar zu den Gesetzesentwürfen

- 2.1 *Entwurf A: Einführung der Volksmotion*
- 2.2 *Entwurf B: Verfahren bei dringlichen Erlassen des Grossen Rates und Promulgierungen*
- 2.3 *Entwurf C: Unterschriften von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern*
- 2.4 *Entwurf D: Ausübung des Referendumsrechts in Gemeindeangelegenheiten*
- 2.5 *Entwurf E: Wechsel des Wahlkreises während der Legislaturperiode*
- 2.6 *Entwurf F: Zulassung zum zweiten Wahlgang im Majorzsystem*
- 2.7 *Entwurf G: Gesetz über das Petitionsrecht: Recht auf eine begründete Antwort, Anpassung an den Sessionsrhythmus und Geheimhaltung der Unterschriften*

1. ALLGEMEINES

1.1 Notwendigkeit dieser Gesetzesentwürfe

Die neue Verfassung, bestimmte vom Grossen Rat erheblich erklärte Motionen und die Praxis machen eine Aktualisierung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und des Gesetzes über das Petitionsrecht nötig. Gewisse Aspekte der beiden Gesetze müssen daher angepasst werden.

- a. Aufgrund der Verfassung vom 16. Mai 2004 muss das PRG angepasst werden. Diese Anpassung betrifft die Einführung der Volksmotion (vgl. Bericht Nr. 170 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (der Bericht), Projekt Nr. 13), das Verfahren bei dringlichen Erlassen des Grossen Rates (vgl. Bericht, Projekt Nr. 25), die Promulgierung von Teil- und Totalrevisionen der Verfassung (vgl. Bericht, Projekte Nr. 37 und 68) und von Gesetzen, die Unterzeichnung von Unterschriftenbogen durch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer und die Ausübung des Referendumsrechts in Gemeindeangelegenheiten.
- b. Auch vom Grossen Rat erheblich erklärte Motionen ziehen eine Anpassung des PRG nach sich. Einerseits muss der Wechsel des Wahlkreises im Laufe der Legislaturperiode geregelt werden (Motion Nr. 082.04 – Michel Monney/Benoît Rey) und andererseits muss die Zulassung zum zweiten Wahlgang im Majorzsystem eingeschränkt werden (Motion Nr. 050.03 – Denis Grandjean), was die Änderung oder den Erlass von Bestimmungen erforderlich macht.
- c. Damit das Gesetz über das Petitionsrecht mit der neuen Kantonsverfassung in Einklang gebracht wird, muss dem Petitionär das Recht gewährleistet werden, eine begründete Antwort zu erhalten (vgl. Bericht,

Projekt Nr. 5). Das gleiche Gesetz muss ausserdem dem gegenwärtigen Sessionsrhythmus des Grossen Rats Rechnung tragen und entsprechend angepasst werden. In Anbetracht der Rechtsprechung des Bundesgerichts sollte im Übrigen auch die Geheimhaltung der Unterschriften von Petitionen besser gewährleistet werden.

Die erwähnten Gesetzesentwürfe sollten am 1. Januar 2007 in Kraft treten. Damit der Gesetzesentwurf über die Zulassung zum zweiten Wahlgang im Majorzsystem (Entwurf F) bei den kantonalen Wahlen im November 2006 jedoch angewendet werden kann, ist sein Inkrafttreten für den 1. Oktober 2006 vorgesehen.

1.2 Die Unterbreitung getrennter Gesetzesentwürfe

Um die Information des Grossen Rates und der Bürgerinnen und Bürger möglichst klar zu gestalten und die Wahrnehmung des Referendumsrechts zu erleichtern, wurden die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen und -anpassungen ausnahmsweise nach Themenbereichen unterschieden. In Anbetracht der Vielfalt der – oft kleinen – Änderungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und des Gesetzes über das Petitionsrecht, hätte eine Zusammenfassung aller vorgeschlagenen Änderungen in einem Entwurf und unter Berücksichtigung der Reihenfolge der Artikel den Entwurf schwer verständlich gemacht.

Aus diesen Gründen und da diese Änderungen dem Grossen Rat praktisch gleichzeitig unterbreitet werden sollten, hielt es der Staatsrat für angebrachter, die sieben Entwürfe in einer Botschaft zusammenzufassen, anstatt praktisch gleichzeitig mit sieben verschiedenen Botschaften zu den einzelnen Änderungen an den Grossen Rat zu gelangen. Es steht dem Grossen Rat anschliessend selbstverständlich frei, die Reihenfolge der Prüfung und Beratung der einzelnen Entwürfe nach seinem Gutdünken festzulegen. Das vorgeschlagene Vorgehen scheint besonders geeignet, da die verschiedenen Bereiche alle einen Bezug zu den demokratischen Rechten aufweisen.

1.3 Die Vorarbeiten

Die Probleme, die im Rahmen dieser Revision angegangen wurden, waren mehrheitlich technischer Natur. Es geht vor allem darum, entweder die neue Verfassung, den Willen des Grossen Rates, den er mit der Annahme von Motionen kundgetan hat, oder aber die Rechtsprechung des Bundesgerichts umzusetzen. Ausserdem werden mit diesen Entwürfen Lücken im PRG gefüllt, die namentlich beim Promulgierungsverfahren festgestellt worden waren.

Die Gesetzesentwürfe über die Volksmotion (A) und die Volksrechte bei dringlichen Erlassen des Grossen Rates (B) hängen direkt mit dem Gesetzesentwurf über den Grossen Rat zusammen (GRG). Um die unerlässliche Koordination zu gewährleisten und die von der Verfassung auferlegten kurzen Fristen einhalten zu können, bildeten das Amt für Gesetzgebung und die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft eine Arbeitsgruppe für diese Arbeiten.

Da es sich, wie bereits erwähnt, vor allem um technische Regeln handelt, drängte sich kein Vernehmlassungsverfahren auf. Die Koordination erfolgte intern.

1.4 Die Auswirkungen der Entwürfe

Diese Gesetzesentwürfe haben keine *finanziellen oder personellen Auswirkungen*. Sie haben auch keinen Einfluss auf die *Aufgabenteilung* zwischen Staat und Gemeinden.

Auch die durch die Entwürfe angepassten politischen Rechte entsprechen *dem Bundesrecht* und sind *mit dem Europarecht vereinbar*.

Diese Gesetze unterstehen dem (fakultativen) *Gesetzesreferendum*. Die Entwürfe haben keine finanziellen Auswirkungen und unterstehen dem Finanzreferendum daher nicht.

2. KOMMENTAR ZU DEN GESETZESENTWÜRFEN

2.1 Entwurf A: Einführung der Volksmotion

2.1.1 Allgemeines

Artikel 47 der neuen Kantonsverfassung sieht vor, dass 300 Stimmberechtigte eine Motion zuhanden des Grossen Rates einreichen können. Diese muss vom Grossen Rat gleich behandelt werden wie eine Motion eines seiner Mitglieder. Die Konkretisierung dieser Bestimmung ist Teil von Projekt Nr. 13 der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung.

Bei der Behandlung der Volksmotion lassen sich zwei Phasen unterscheiden. Die erste Phase geht von der Ausarbeitung der Volksmotion über das Sammeln der Unterschriften bis hin zu ihrer Einreichung an den Grossen Rat. Die zweite Phase betrifft die Behandlung der Volksmotion durch den Grossen Rat. Die Einführung der Volksmotion in die freiburgische Gesetzgebung zieht somit eine Anpassung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte sowie deren Aufnahme in den Entwurf des GRG (vgl. Bericht, Projekt Nr. 24) nach sich. Die in diesem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Lösungen wurden daher mit jenen im Entwurf über das GRG koordiniert.

2.1.2 Kommentar

Art. 1 Abs. 1 Bst. b^{bis} und Art. 102 Bst. g PRG

Bei der Volksmotion handelt es sich um eine neue Möglichkeit zur Wahrnehmung der politischen Rechte. Sie sollte daher ausdrücklich im PRG erwähnt werden.

Überschrift des 2. Kapitels des IV. Titels (Unterschriftenbogen in kantonalen Angelegenheiten; Initiative und Referendum) und 3. Abschnitt des 3. Kapitels des IV. Titels (Volksmotion)

Als das PRG im Jahr 2001 verabschiedet wurde, gab es die Volksmotion noch nicht. Das geltende 2. Kapitel (Unterschriftenbogen in kantonalen Angelegenheiten) stellte nach der gewählten Systematik somit eine Art allgemeinen Teil zur Initiative und dem Referendum dar, um die es im 3. Kapitel des IV. Titels des PRG geht.

Will man sich an die bestehende Systematik halten, kann die Volksmotion nur im 3. Kapitel des IV. Titels reglementiert werden (Ausübung der Volksrechte in kantonalen Angelegenheiten) und zwar nach den Abschnitten 1

und 2, in denen es um die Initiative, bzw. das Referendum geht. Die Einführung eines neuen 3. Abschnitts über die Volksmotion in diesem Kapitel würde voraussetzen, dass das 2. Kapitel über die Unterschriftenbogen in kantonalen Angelegenheiten als allgemeiner Teil in diesem Bereich auch vollumfänglich für die Volksmotion gilt.

Dies ist jedoch nicht möglich, denn die Vorschriften für die Sammlung der für eine Volksmotion nötigen 300 Unterschriften sollten sich von den viel formalistischeren Regeln, die zu einer Volksabstimmung über ein vom Grossen Rat verabschiedetes Gesetz führen können (Unterschriftenbogen zu einem Referendum) unterscheiden. Das 2. Kapitel des IV. Titels des PRG kann somit nur für die Initiative und das Referendum gelten. Um jegliche Missverständnisse zu vermeiden, wird daher in der Überschrift des 2. Kapitels präzisiert, worauf dieses sich bezieht.

Art. 136a PRG

Artikel 136a des Entwurfs übernimmt die Regel von Artikel 47 der Kantonsverfassung, wobei sie diese präzisiert.

Die Präzisierung betrifft den Gegenstand der Volksmotion (Abs. 2). Logischerweise muss eine Volksmotion den gleichen Gegenstand wie eine parlamentarische Motion haben, da sie der Grosse Rat wie eine Motion eines seiner Mitglieder behandeln muss. Der Gegenstand der parlamentarischen Motion ist seinerseits im GRG definiert.

Art. 136b PRG

Es ist sinnvoll, in Artikel 136b Abs. 1 des Entwurfs vorzusehen, dass der Text der Volksmotion einen *Antrag* und eine *kurze Begründung* enthält.

Eine kurze Begründung wird empfohlen, damit der Antrag für die Behörden, die ihn behandeln müssen, möglichst klar ist. Dies ist umso wichtiger, als die Personen, die die Motion einreichen, im Grossen Rat nicht zugegen sind, um sie zu verteidigen. Mit dem Hinweis darauf, dass die Begründung kurz sein sollte, sollen überflüssige und verwirrende Erläuterungen vermieden werden. Allein die Tatsache, dass dieser Anforderung nicht genüge getan wird, kann jedoch nicht zur Folge haben, dass die Motion unzulässig ist.

Artikel 136b Abs. 2 des Entwurfs ist allgemein formuliert. Ohne allzu technische Vorschriften in diesem Bereich zu machen, soll er so mit den strenger formulierten Bestimmungen des GRG koordiniert werden.

Art. 136c PRG

Das Verfahren für die Einreichung einer Volksmotion sollte nicht übermässig formalisiert werden. Insofern als jedoch nur stimmberechtigte Personen eine Volksmotion an den Grossen Rat richten können, müssen gewisse Mindestvorschriften vorgesehen werden, damit überprüft werden kann, ob eine Volksmotion genügend gültige Unterschriften enthält.

Mit den in Artikel 136c des Entwurfs vorgesehenen Unterschriftenbogen sollte diese Zielsetzung ohne übertriebenen Formalismus erreicht werden können. Wie bereits erwähnt, wäre ein einfacher Verweis auf die Vorschriften im Bereich «Unterschriftenbogen» für die Initiative und das Referendum (Art. 105 ff. PRG) aufgrund der gestellten Anforderungen nicht zweckmässig gewesen. Es hät-

ten Ausnahmen und Vorbehalte zu den Regeln in besagten Artikeln angebracht werden müssen, um sie etwas zu lockern. Gleichzeitig hätten spezielle Regeln zu den Artikeln 136a ff. PRG nicht vermieden werden können. Das Ganze wäre also schnell unverständlich geworden. Daher sieht Artikel 136c des Entwurfs in Abs. 1 Bst. d lediglich einen Verweis auf die «elementaren» Vorschriften zu den Unterschriftenbogen vor. Der Verweis betrifft Angaben zu den unterzeichnenden Personen (Art. 106 Abs. 2 PRG).

Gegenwärtig hat das Sekretariat des Grossen Rates bereits die Aufgabe, die Motionen der Grossrätinnen und Grossräte entgegenzunehmen. Es ist daher sinnvoll, wenn es auch die von den Bürgerinnen und Bürgern eingereichten Motionen entgegennimmt.

Damit Formfehler vermieden werden können, wird in Artikel 136c Abs. 3 des Entwurfs vorgeschlagen, dass das Sekretariat des Grossen Rates vorgedruckte Formulare für Unterschriftenbogen zur Verfügung stellt (auf Internet usw., je nach dem, welche Lösung ihm als am besten geeignet erscheint).

Art. 136d PRG

In Artikel 105 PRG, auf den in Artikel 136d Abs. 1 ausdrücklich verwiesen wird, geht es darum, dass die Unterschriften eigenhändig angebracht werden müssen. Er sieht ausserdem vor, in welchen Fällen Ausnahmen zulässig sind.

Im Gegensatz zu den für die Initiative oder das Referendum geltenden Regeln, erlaubt Artikel 136d Abs. 2 des Entwurfs, dass Stimmberechtigte aus verschiedenen Gemeinden im Kanton Freiburg (oder im Ausland wohnhafte Personen, die in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind) ihre Unterschrift auf der gleichen Liste anbringen. Mit dieser Sonderbestimmung sollen die Formvorschriften für das Einreichen einer Volksmotion auf das strikt Notwendige beschränkt werden. Das Sekretariat des Grossen Rates muss keine unverhältnismässigen Vorkehrungen treffen, um die erforderliche Unterschriftenzahl (300) zu kontrollieren, auch wenn nicht alle Unterschriften auf einem Bogen aus der gleichen Gemeinde stammen.

Art. 136e PRG

Alle Unterschriftenbogen müssen auf einmal beim Sekretariat des Grossen Rates eingereicht werden. Dadurch soll die Überprüfung, die letzteres vornehmen muss, erleichtert und rationalisiert werden (Art. 136e Abs. 2). Ausserdem wird so deutlich gemacht, dass es sich um einen kollektiven staatsbürgerlichen Akt handelt. Das in Artikel 136e Abs. 3 des Entwurfs vorgesehene Verfahren ist vor allem im Zusammenhang mit Artikel 156 (Rechtsmittelbelehrung) des Entwurfs zu verstehen, für den Fall, dass die Volksmotion nicht zustande kommt. Mit den «betreffenden Personen» sind jene Personen gemeint, deren Unterschrift für ungültig erklärt wurde (vgl. in diesem Sinne Art. 111 Abs. 3 PRG).

Art. 136f PRG

Diese Bestimmung dient lediglich dazu, dem grossen Rat unnötige Arbeit zu ersparen, falls die Motionäre ihre Meinung ändern sollten. Sie ist ausserdem im Zusammenhang mit Artikel 136c Abs. 1 Bst. c des Entwurfs zu verstehen, der vorschreibt, dass die Personen, die eine

Motion zurückziehen können, ausdrücklich bestimmt werden müssen. Das Sekretariat des Grossen Rates muss so schnell wie möglich (unverzüglich) über den Rückzug einer eingereichten Motion informiert werden. Es sei darauf hingewiesen, dass nach Eröffnung der Session, während der die Erheblicherklärung der Motion beraten werden soll, die Motion nicht mehr zurückgezogen werden kann. Ist dieser Zeitpunkt verstrichen, muss die Motion im Grossen Rat beraten werden.

Art. 136g PRG

Wie in Artikel 47 Abs. 2 der neuen Kantonsverfassung vorgesehen, handelt es sich hier um einen einfachen Verweis auf das Grossratsgesetz.

Art. 156 PRG

Artikel 156 PRG wurde um die Volksmotion ergänzt.

Es wird ausserdem vorgeschlagen, die vorliegende Gesetzesänderung zu nutzen, um der Klarheit halber nebst dem Verweis auf Artikel 136e Abs. 3 auch einen Verweis auf Artikel 143 Abs. 3 (Nichtzustandekommen des Referendumsbegehrens aufgrund der Ungültigkeit einer oder mehreren Unterschriften) anzubringen.

2.2 Entwurf B: Verfahren bei dringlichen Erlassen des Grossen Rates und Promulgierungen

2.2.1 Allgemeines

Unter der Verfassung von 1857 konnte gegen Erlasse, die der Grosse Rat dringlich erklärt hatte, kein Gesetzesreferendum ergriffen werden, ein Finanzreferendum jedoch schon (Art. 28^{bis} Abs.1 aKV). Die neue Verfassung unterstellt diese Erlasse einem speziellen (Gesetzes- und Finanz-) Referendum. Normalerweise hat ein Referendum eine aufschiebende Wirkung, die das Inkrafttreten eines Erlasses, bevor er vom Volk angenommen wurde, verhindert. Das Referendum gegen einen dringlichen Erlass verhindert dessen Inkrafttreten nicht, hat jedoch eine aufhebende Wirkung, falls der Erlass in der Volksabstimmung abgelehnt wird. Der Erlass tritt dann ein Jahr nach seiner Annahme durch den Grossen Rat ausser Kraft (Art. 92 KV). Dieses unterschiedliche System für dringliche Erlasse macht eine Anpassung gewisser Bestimmungen des PRG erforderlich (Art. 102 und 129). Neu können ausserdem auch gewisse nicht rechtsetzende Erlasse des Grossen Rates, z.B. dem Finanzreferendum unterstehende Dekrete, für dringlich erklärt werden. Das System ist jedoch für Gesetze konzipiert und dürfte in der Praxis vor allem für Gesetze angewendet werden.

Da die Änderungen im Zusammenhang mit den dringlichen Erlassen namentlich die Promulgierung dieser Erlasse betreffen, wird diese Revision auch dazu genutzt, das PRG unter diesem Aspekt zu überarbeiten. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass «der Begriff der Promulgierung die Feststellung durch den Staatsrat bezeichnet, dass unter dem Gesichtspunkt der Ausübung der Volksrechte der Inkraftsetzung eines vom Grossen Rat ordnungsgemäss verabschiedeten Erlasses nichts entgegensteht. Das heisst, dass entweder das Referendum ausgeschlossen ist, dass es nicht zustande gekommen ist oder dass der Erlass vom Volk angenommen worden ist» (vgl. Botschaft zum Gesetzesentwurf über die Veröffentlichung der Erlasse, TGR 2001, S. 1476).

Gegenwärtig behandelt das PRG die Promulgierung der Erlasse in vier verschiedenen Artikeln (Art. 129, 131, 133

und 135). Für dringliche Erlasse wäre grundsätzlich ein zusätzlicher Artikel nötig wie auch für die Verfassungsrevisionen, die in der alten Kantonsverfassung unter diesem Gesichtspunkt behandelt wurden (Art. 81 Abs. 3), in der neuen jedoch nicht mehr. Nach eingehender Überlegung ist es jedoch vorzuziehen, die Aufzählung der Regeln zur Promulgierung zu vereinfachen, indem man sie in einer einzigen Bestimmung zusammenfasst, die die sich an obige Definition anlehnt. Dieser Artikel trägt die Nummer 136h, da durch den Entwurf A die Artikel 136a–136g bereits eingeführt worden sind, und ist Gegenseitig eines neuen Kapitels, das auf das Kapitel über die Ausübung der Volksrechte in kantonalen Angelegenheiten folgt.

2.2.2 Kommentar

Art. 102 PRG

Der geltende Text von Artikel 102 Bst. d, in dem es um das Gesetzesreferendum geht, sieht eine Einschränkung für Erlasse «nicht dringlicher Natur» vor. Diese Einschränkung muss aufgehoben werden, da dringliche Erlasse neu ebenfalls der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, es sei denn, ihre Geltungsdauer betrage weniger als ein Jahr. Diese Einschränkung ergibt sich nicht direkt aus der Verfassung, sondern aus der Feststellung, dass es kaum sinnvoll wäre, das Referendum für einen Erlass vorzusehen, der nur ein Jahr oder weniger Gültigkeit hat: Aufgrund der geltenden Fristen würde eine Volksabstimmung rund 10 Monate nach Inkrafttreten stattfinden, und auch wenn der Erlass vom Volk abgelehnt würde, könnte das nicht verhindern, dass der Erlass insgesamt ein Jahr in Kraft bleibt. Ausserdem ist die Erhöhung des allgemeinverbindlichen Dekrets überholt, da befristete Erlasse in Zukunft die Form eines Gesetzes haben müssen (Art. 91 Abs. 1 KV).

Art. 129 PRG

Absatz 1 verweist auf die nicht aufschiebende Wirkung des Referendums, dem die dringlichen Erlasse unterstehen, die länger als ein Jahr gültig sind. Somit können dringliche Erlasse sofort in Kraft treten, ob sie nun dem Referendum unterstehen oder sich aufgrund ihrer kurzen Geltungsdauer (vgl. Kommentar zu Art. 102) dem Referendum entziehen. Der geltende Text verpflichtet noch dazu, im Erlass direkt zu erwähnen, dass er dringlich ist. Dies ist neu im Grossratsgesetz vorgesehen, dessen Entwurf gegenwärtig noch pendent ist. Auch ist in diesem Artikel nicht mehr vom allgemein verbindlichen Dekret die Rede, da diese Erlassform in der neuen Verfassung nicht mehr übernommen wurde (Art. 91 Abs. 1). Der Vorbehalt des Finanzreferendums wird ebenfalls nicht mehr erwähnt, da dieses einen dringlichen Erlass nicht mehr am Inkrafttreten hindert. Gemäss der Verfassung muss der Erlass vom Grossen Rat dringlich erklärt werden und zwar mit einer qualifizierten Mehrheit (Mehrheit der Grossratsmitglieder).

Absatz 2 ersetzt gewissermassen die Promulgierung des dringlichen Gesetzes nach seiner Annahme durch das Volk. Da das Gesetz bereits promulgiert wurde, muss der Staatsrat nur noch feststellen, dass es seine Gültigkeit bis zu dem durch das Gesetz selbst festgelegten Zeitpunkt behält.

Die Folgen einer Ablehnung sind in Absatz 3 geregelt. Die Verfassung (Art. 92 Abs. 2) beschränkt die Dauer des

Erlasses auf ein Jahr nach seiner Annahme. Wenn aber das Resultat der Abstimmung vernichtend ist und/oder es noch mehrere Monate dauert, bis die einjährige Frist abgelaufen ist, ist es nicht angebracht, den vom Volk verworfenen Erlass weiterhin anzuwenden. Der Entwurf räumt dem Staatsrat daher die Befugnis ein, ein näheres Ablaufdatum festzulegen.

In Artikel 4 geht es um den Verfassungsauftrag, die Geltungsdauer eines dringlichen Erlasses zu befristen (Art. 92 Abs. 1, 2. Satz, KV), namentlich um die Missachtung des Referendumsrechts, die das sofortige Inkrafttreten eines solchen Erlasses darstellt, zu kompensieren. Um zu verhindern, dass ein Gesetz, das von den ordentlichen Referendumsregeln abweicht, für einen deutlich längeren Zeitraum angenommen wird, als dies für die Notsituation erforderlich wäre, sollte im PRG eine maximale Geltungsdauer festgelegt werden. Fünf Jahre scheinen zu diesem Zweck angebracht. Es ist ausserdem eine Regel vorgesehen, die verhindern soll, dass die Befristung umgangen wird, indem erneut ein dringliches Gesetz erlassen wird. Eine Verlängerung ist nur durch ein Gesetz möglich, das den ordentlichen Referendumsvorschriften untersteht.

Art. 131 und 133 PRG

Diese Artikel werden zugunsten des neuen Artikels 136h aufgehoben.

Art. 135 PRG

Der Ausdruck «Promulgierung» muss aus der Überschrift dieses Artikels entfernt werden.

Art. 136 PRG

Der Verweis auf Artikel 133, der nicht mehr existiert, muss aufgehoben und durch einen neuen Verweis auf Artikel 136h über die Promulgierung ersetzt werden.

Art. 136h PRG

Dieser Artikel gibt dem Staatsrat den Auftrag, jeden Erlass zu promulgieren, wenn seiner Promulgierung nichts (mehr) entgegensteht, d.h., wenn sämtliche Etappen im Bereich Volksrechte zurückgelegt sind oder wenn keine zurückgelegt werden müssen. Materiell ändert er nichts an den geltenden Regeln, fasst sie jedoch in einer einzigen zusammen, die alle möglichen Situationen abdeckt. Die Wortwahl «*Steht dem Inkrafttreten des Erlasses nichts oder nichts mehr entgegen (...)*» umfasst sowohl die Erlasse, die nicht dem Referendum unterliegen, als auch jene, über die abgestimmt werden muss.

2.3 Entwurf C: Unterschriften von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern

Die vorgeschlagenen Änderungen ergeben sich aus dem Gesetz über die Einführung der politischen Rechte für Ausländer und Auslandschweizer. Genau genommen, erlaubte es die bis heute geltende Formulierung den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern nicht, eine Initiative oder ein Referendumsbegehren zu unterstützen, indem sie ihre Unterschrift auf den Bogen setzen, da sie ihren politischen Wohnsitz nicht in der Gemeinde haben, in der sie eingetragen sind.

Mit der vorgeschlagenen Änderung kann diese Situation behoben werden. Sie steht auch im Zusammenhang mit

der Einführung der Volksmotion (Entwurf A). Eine Volksmotion kann nämlich auch von Schweizerinnen und Schweizern unterzeichnet werden, die im Ausland wohnhaft, jedoch im Stimmregister einer freiburgischen Gemeinde eingetragen und somit in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind (vgl. z.B. Kommentar zu Art. 136c PRG).

2.4 Entwurf D: Ausübung des Referendumsrechts in Gemeindeangelegenheiten

Der geltende Artikel 137 Abs. 2 PRG sieht vor, dass die erforderliche Unterschriftenzahl für ein Referendum auf Gemeindeebene aufgrund der Zahl der beim letzten Urnengang im Stimmregister eingetragenen Personen festgesetzt wird.

Vor Inkrafttreten der politischen Rechte von Ausländerinnen und Ausländern in Gemeindeangelegenheiten war dies gerechtfertigt, denn die Anzahl der im Stimmregister eingetragenen Personen war für kommunale und kantonale Angelegenheiten gleich. Da kantonale Abstimmungen relativ häufig sind, waren die auf der letzten Abstimmung basierenden Zahlen immer genügend aktuell.

Mit dem Inkrafttreten der politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer ändert sich die Ausgangslage nun aber, denn man müsste sich auf die Anzahl der bei der letzten kommunalen Abstimmung eingetragenen Personen (inklusive Ausländerinnen und Ausländer) beziehen (auf Gemeindeebene Stimmberechtigte). Solche Urnengänge sind jedoch relativ selten. Es wird daher vorgeschlagen, Artikel 137 Abs. 2 PRG zu ändern und ab jetzt vorzusehen, dass die Unterschriftenzahl aufgrund der Zahl der Personen, die am Tag, an dem die Beschlüsse gefasst wurden, in kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigt waren, festgesetzt wird.

Die besagte Zahl wird durch das Gesetz über die Gemeinden festgelegt (Art. 52 Abs. 1 GG; Beschlüsse des Generalrats unterliegen dem Referendum, wenn ein Zehntel der Aktivbürger der Gemeinde es schriftlich verlangt).

2.5 Entwurf E: Wechsel des Wahlkreises während der Legislaturperiode

Mit diesem Entwurf wird der von den Grossräten Michel Monney und Benoît Rey eingereichten Motion Nr. 082.04 Folge gegeben.

Im Sinne des Beschlusses, den der Grosse Rat im Rahmen der Debatte zur dieser Motion gefasst hatte, schlägt der Staatsrat vor, den geltenden Artikel 48 Abs. 2 PRG mit folgendem Satz zu ergänzen: «Gewählte Personen und Ersatzpersonen, die während der Legislaturperiode ihren Wahlkreis wechseln, können für den Rest der Legislaturperiode ihren Sitz im Grossen Rat behalten bzw. für gewählt erklärt werden».

Diese Ergänzung erlaubt es im Wesentlichen, den vom Grossen Rat aufgestellten Grundsatz zu bewahren, wonach die Bürgerinnen und Bürger jedes Wahlkreises zum Zeitpunkt der Wahl durch in ihrem Wahlkreis wohnhafte Abgeordnete proportional müssen vertreten sein können. So sollte man davon ausgehen können, dass die Personen, die sich zur Wahl stellen, bei der Bevölkerung, zu der sie gehören, bekannt sind und ihre Sorgen und Nöte teilen. Dieser Grundsatz wird jedoch stark abgeschwächt, da die Abgeordneten nach ihrer Wahl ihren Wahlkreis wechseln können, ohne ihren Grossratsitz zu verlieren. Dasselbe

gilt für die Ersatzpersonen, die seit den Wahlen den Wahlkreis gewechselt haben und künftig als für den Rest der Legislaturperiode in den Grossen Rat gewählt erklärt werden können. Gemäss Artikel 48 Abs. 2 erster Satz PRG können diese Personen für die folgende Legislaturperiode jedoch nur für den Wahlkreis kandidieren, in dem sie ihren Wohnsitz haben.

2.6 Entwurf F: Zulassung zum zweiten Wahlgang im Majorzsystem

2.6.1 Allgemeines

Mit diesem Entwurf wird der von Grossrat Denis Grandjean eingereichten Motion Nr. 050.03, die vom Grossen Rat erheblich erklärt wurde, Folge gegeben.

Durch die vorgeschlagenen Artikel wird das Majorzsystem insofern ein wenig abgeändert, als es sich für den zweiten Wahlgang zu einem Majorzsystem mit gewissen Eigenschaften des Proporzsystems hin entwickelt. Die – durchaus zweckmässige – Präzisierung, die der Grosse Rat im Rahmen der Beratung dieser Motion angenommen hat und die nun im Gesetz aufgenommen wird, ändert jedoch die bei der Totalrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Jahr 2001 festgehaltenen Zielsetzungen etwas. Der Gesetzgeber verfolgte damals nebst der Aufhebung der Quoren und der Reform der kantonalen Praxis im Bereich der stillen Wahlen namentlich das Ziel, im Gesetzestext klar zwischen dem Proporz- und dem Majorzsystem zu unterscheiden, indem er den Text nach den beiden Wahlsystemen gliederte. Mit dieser Änderung wird daher leicht von dieser Zielsetzung abgewichen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll verhindert werden, dass völlig aussichtslose Kandidaturen einen zweiten Wahlgang nötig machen oder sich solche Kandidatinnen oder Kandidaten am zweiten Wahlgang beteiligen. Solche Situationen entstehen, wenn der Stimmenunterschied zwischen den am besten und den am schlechtesten platzierten Kandidaten sehr gross ist. Stellen sich viele Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl, wird der Unterschied zwischen den am weitesten auseinander liegenden Resultaten von Amtes wegen durch Artikel 90 Abs. 2 PRG korrigiert, der vorsieht, dass «am zweiten Wahlgang die im ersten Wahlgang nicht gewählten Personen teilnehmen [können], wobei ihre Zahl die doppelte Zahl der noch zu besetzenden Sitze nicht überschreiten darf. Übersteigt sie diese Zahl, so werden die Personen mit den wenigsten Stimmen gestrichen». Diese Präzisierung erlaubt es, bei einer Fülle von Kandidierenden den Kandidatinnen und Kandidaten mit den wenigsten Stimmen die Teilnahme am zweiten Wahlgang zu verweigern. Der Vorschlag dürfte daher nur dann Anwendung finden, wenn eine beschränkte Anzahl Kandidatinnen und Kandidaten zum zweiten Wahlgang antritt, d.h. wenn nicht zuerst Art. 90 Abs. 2 PRG angewendet werden muss.

Es wird vorgeschlagen, dass diese Änderung auf den 1. Oktober 2006 in Kraft tritt, damit sie bei den nächsten kantonalen Wahlen am 5. November 2006 angewendet werden kann.

2.6.2 Kommentar

Art. 90 Abs. 4 PRG

Der Entwurf ermöglicht es, bei einer Majorzwahl den Zugang zum zweiten Wahlgang einzuschränken. Die vorge-

schlagene Bestimmung, die zu der in Artikel 90 Abs. 2 PRG bereits vorgesehenen Einschränkung hinzukommt, sieht vor, dass am zweiten Wahlgang nur die im ersten Wahlgang nicht gewählten Personen teilnehmen können, deren Stimmzahl mehr als 5% der Zahl der gültigen Stimmzettel beträgt.

Wenn bei einer kantonalen Wahl beispielsweise rund 65 000 gültige Stimmen eingehen, würden 5% ca. 3250 Stimmen entsprechen.

Als der Grosse Rat die Motion Nr. 050.03 behandelte, wies ein Ratsmitglied darauf hin, dass wenn die 5%-Lösung ohne Vorbehalt übernommen würde, Situationen entstehen könnten, die er als «ultragig» bezeichnete, wenn sich am ersten Wahlgang besonders viele Kandidaten beteiligten. Er machte auch darauf aufmerksam, dass der festgelegte Prozentsatz bei Staatsratswahlen sogar dazu führen könnte, dass ein Kandidat, der nach dem ersten Wahlgang auf dem siebten Platz wäre, vom zweiten Wahlgang ausgeschlossen werden könnte, da er die schicksalhafte 5%-Hürde nicht erreicht. Um eine solche Situation zu vermeiden, empfahl er, beim ersten Satz der vorgeschlagenen Bestimmungen hinzuzufügen, dass «bei mehr als 20 Kandidatinnen und Kandidaten dieser Prozentsatz jedoch 100 geteilt durch die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten entspricht» (vgl. *Tagblatt des Grossen Rates*, Mai 2004, S. 572 ff.).

Durch diese Ergänzung liessen sich theoretisch störende Situationen vermeiden, in der Praxis dürfte sie jedoch sehr selten von Nutzen sein. Konkret hatten sich im Jahr 1991 zum letzten Mal mehr als 20 Kandidierende (21) zur Wahl in den Staatsrat gestellt. Da keiner der Kandidierenden das absolute Mehr erreichte, kam Artikel 126 Abs. 2 des GABR von 1976 (der inzwischen durch Artikel 90 Abs. 2 PRG ersetzt wurde) zur Anwendung, was dazu führte, dass nur die ersten 14 Kandidatinnen und Kandidaten am zweiten Wahlgang teilnehmen durften. In Anbetracht dessen, dass 1991 der Kandidat auf dem 14. Platz im ersten Wahlgang 9678 Stimmen erhalten hatte und insgesamt 65 714 gültige Stimmen abgegeben worden waren, belief sich sein Stimmenanteil auf 14,72%. Auch die zum zweiten Wahlgang nicht zugelassenen Kandidatinnen und Kandidaten auf dem 15., 16. und 17. Platz erhielten 12,21%, 11,88% und 7,52% der Stimmen. Die im Rahmen der Beratung des Grossen Rates erwähnte Situation hätte also im Jahr 1991 mit einer auf 5% festgelegten Mindeststimmzahl offensichtlich in keiner Weise Anlass zu Problemen gegeben. Der Prozentsatz wäre gar nicht erst zur Anwendung gekommen, da die Kandidierenden auf dem 15., 16. und 17. Platz keine vernachlässigbaren Ergebnisse hatten. Auch mit der im Rahmen der Beratung im Grossen Rat vorgeschlagenen Ergänzung wäre das Ergebnis genau das gleiche gewesen, da sich der vorgeschlagene variable Prozentsatz für 21 Kandidierende auf 4,76% belaufen hätte. Es liesse sich in diesem Zusammenhang noch anmerken, dass der Kandidat auf Rang 18 nur noch 407 Stimmen erhalten hatte, was 0,62% der Stimmen entspricht.

Aus diesen Gründen schlägt der Staatsrat in Ermangelung eines nachweislichen praktischen Nutzens vor, auf einen variablen Prozentsatz ab 20 Kandidaten zu verzichten.

Art. 91 Abs. 2^{bis} PRG

Die vorgeschlagene Bestimmung ist eine logische Ergänzung zu Artikel 90 Abs. 4, denn wenn gewissen Personen

der Zugang zum zweiten Wahlgang aufgrund dieses Artikels verwehrt bleibt, sollte man auch verhindern, dass das System umgangen werden kann, indem für diese Kandidierenden Ersatzvorschläge gemacht werden.

2.7 Entwurf G: Gesetz über das Petitionsrecht: Recht auf eine begründete Antwort, Anpassung an den Sessionsrhythmus und Geheimhaltung der Unterschriften

2.7.1 Allgemeines

Gemäss der neuen Kantonsverfassung muss die Behörde, an die eine Petition gerichtet wird, eine begründete Antwort geben. Mit dieser Verpflichtung stärkt die neue Verfassung das Petitionsrecht. Zuvor wurde durch einen Verweis auf die Bundesverfassung lediglich verlangt, dass die Behörde von der Petition Kenntnis nimmt. Die Erweiterung dieses Grundrechts muss in das Gesetz vom 21. Mai 1987 übertragen werden. Diese Revision bietet Gelegenheit, noch zwei weitere Änderungen vorzunehmen. Die eine betrifft die Frist für die Prüfung von Petitionen an den Grossen Rat durch die betreffende Kommission und die andere die Geheimhaltung der Identität der Unterzeichner einer Petition.

2.7.2 Kommentar zu den Artikeln des Gesetzes über das Petitionsrecht

Art. 5 Abs. 3

Die Frist, über die die parlamentarische Kommission verfügt, die mit der Prüfung einer Petition an den Grossen Rat beauftragt ist, ist für einen Rhythmus von vier ordentlichen Sessionen pro Jahr vorgesehen. Diese Frist muss an den gegenwärtigen – und vermutlich auch zukünftigen – Rhythmus von 8 Sessionen pro Jahr angepasst werden. Da zwischen den einzelnen Sessionen manchmal weniger als ein Monat liegt, bleibt der Kommission oft kaum genug Zeit, um Anträge vorzubereiten und sie dem Plenum «spätestens bis zur zweiten ordentlichen Session nach Empfang» der Petition zu unterbreiten. Diese Frist richtet sich nach der Frist zur Beantwortung einer Motion, über die der Staatsrat nach dem ehemaligen System verfügte. Sie sollte an die gegenwärtig geltende Frist zur Beantwortung einer Motion angepasst werden, die fünf Monate beträgt. Es handelt sich hier jedoch lediglich um eine Ordnungsfrist, die «grundsätzlich» eingehalten werden muss. Eine eventuelle Nichteinhaltung dieser Ordnungsfrist muss nicht vorgängig durch das Büro des Grossen Rates bewilligt werden.

Art. 7

Das Gesetz über das Petitionsrecht verpflichtet die Behörde bereits, auf Petitionen zu antworten, ohne jedoch zu verlangen, dass diese Antwort begründet wird. Der Wortlaut von Artikel 6 Abs. 1 könnte sogar zu der Annahme verleiten, dass sich die Behörde darauf beschränkt, der Verfasserin oder dem Verfasser der Petition mitzuteilen, ob sie ihr Folge leistet, oder im Gegenteil, die Petition zurückweist. In der Praxis begründen die Behörden jedoch regelmässig ihre Antworten auf die an sie gerichteten Petitionen.

Durch ihre Begründung zeigt die Behörde der Bürgerin oder dem Bürger zunächst auf, dass sie die Frage behandelt und die Beschwerde oder den Antrag ernst genom-

men hat. Die Begründung trägt jedoch vor allem dazu bei, dass der Entscheid verstanden und somit eher akzeptiert wird.

Der Umfang der Begründung kann sich von Fall zu Fall unterscheiden. Grundsätzlich sollten jedoch kurze Begründungen genügen. Dies entspricht im Übrigen auch der in den Debatten des Verfassungsrats vorherrschenden Meinung (vgl. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Verfassungsrats 2003, S. 97 und 586). Da die Antwort auf eine Petition nicht mit Beschwerde angefochten werden kann, muss sie nicht so ausführlich sein, wie eine Verwaltungsverfügung. Geht es um eine Sache, in der Geheimhaltungsinteressen überwiegen und gegen die Mitteilung der Ergebnisse, die sich aus der Prüfung der Petition ergeben haben, sprechen, muss sich die Begründung darauf beschränken, diese Problematik darzulegen.

Mehr noch als der Umfang ist oftmals der Ton der Antwort entscheidend. Massenpetitionen zur Stützung einer politischen Forderung bereiten den Behörden, die an politische Debatten gewöhnt sind, in dieser Hinsicht in der Regel weniger Probleme, als die Antwort an eine Person, die sich in einer nicht sehr beneidenswerten Lage befindet und der die Behörde lediglich moralische Unterstützung bieten kann. Wenn in einer negativen Antwort Verständnis zum Ausdruck kommt, so wirkt sich dies positiv auf die Akzeptanz aus, auch wenn dem Gesuch nicht Folge geleistet wird.

Art. 8

Die gegenwärtige Regelung, die die Geheimhaltung der Identität der Unterzeichner nur dann vorsieht, wenn schriftlich darum ersucht wurde, und sie zum vornherein ausschliesst, wenn sich die Petition an den Grossen Rat richtet, deckt sich schlecht mit dem grundrechtlichen Charakter des Petitionsrechts und entspricht der heutigen Auffassung von Datenschutz nicht mehr.

Die gesetzliche Fiktion, gemäss der die Person, die keine Geheimhaltung verlangt hat, mit der Aufdeckung ihrer Identität einverstanden ist, ist mit dem Petitionsrecht, das jeder Person einen einfachen Zugang zu den Behörden gewährleisten muss, wobei «ihr daraus keine Nachteile erwachsen [dürfen]» (Art. 33 BV), nicht vereinbar. Diese Garantie soll Petitionäre davor schützen, dass ihre Identität Dritten preisgegeben wird. Aufgrund der Fiktion des Einverständnisses sehen sich Personen, die nicht wissen, dass ein schriftliches Gesuch gestellt werden muss, automatisch mit den Folgen der Publizität konfrontiert und gehen des Schutzes ihrer Identität verlustig, der durch die Verfassung garantiert wird. Ausserdem ist die Forderung nach einem schriftlichen Gesuch für Massengesuche nicht geeignet. Das kantonale Gesetz über den Datenschutz (DSchG), das jüngeren Datums ist als das Gesetz über das Petitionsrecht, hat Grundsätze für die Mitteilung persönlicher Daten durch die Behörden aufgestellt, die auch im Bereich des Petitionsrechts gelten müssen. Artikel 10 DSchG erlaubt die Bekanntgabe gegen den Willen der Person nur, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse (wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht oder wenn dies für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nötig ist) oder ein entsprechendes privates Interesse dies rechtfertigt. Besteht kein solches Interesse, dürfen die Namen der Petitionäre nur bekannt gegeben werden, wenn diese der Bekanntgabe zugestimmt haben oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf (z.B. wenn sich die Petitionäre an die Medien ge-

wendet haben). Die Annahme, dass jemand, der sich an den Grossen Rat wendet, auf die Vertraulichkeit verzichtet, trägt den Interessen, die auf dem Spiel stehen, nicht genügend Rechnung: Jemand, der dem Grossen Rat eine persönliche Angelegenheit unterbreitet, hat ein Interesse an Diskretion, das wichtiger ist als die vollständige Öffentlichkeit der Parlamentsdebatten (dies umso mehr, als die Vertraulichkeit grundsätzlich durch einfache Anonymisierungsmassnahmen gewährleistet werden kann, ohne dass die Öffentlichkeit von den Verhandlungen ausgeschlossen werden muss). Die Mehrzahl der Petitionäre, die sich an den Grossen Rat wenden, ist jedoch zweifellos mit der Bekanntgabe ihrer Identität einverstanden

oder aber ihr Verhalten lässt diesen Schluss zu. Im Übrigen sieht Artikel 8 des Gesetzes über das Petitionsrecht gegenwärtig die Mitteilung für «eine strafrechtliche Untersuchung oder eine Überprüfung der Gültigkeit der Unterschriften» vor; diese Fälle müssen nicht mehr vorbehalten werden, da sie von Artikel 10 DSchG bereits erfasst sind.

Wir laden Sie ein, diese Gesetzesentwürfe über die Änderung gewisser Bestimmungen in den Bereichen politische Rechte und Petitionsrecht anzunehmen.

Loi

du

**modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
(introduction de la motion populaire)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 47 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu le message du Conseil d'Etat du 13 juin 2006;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

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

Art. 1 al. 1 let. b^{bis} (nouvelle)

[¹ La présente loi a pour objet:]

b^{bis})l'exercice de la motion populaire;

**Art. 102 phr. intr. (ne concerne que le texte allemand)
et let. g (nouvelle)**

[Les modes d'expression de la volonté populaire prévus par la Constitution cantonale sont les suivants:]

g) la motion populaire, signée par au moins 300 personnes habiles à voter en matière cantonale.

Art. 103 al. 1 et 2

Ne concerne que le texte allemand

Gesetz

vom

**zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung
der politischen Rechte (Einführung der Volksmotion)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 47 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 13. Juni 2006;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

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

Art. 1 Abs. 1 Bst. b^{bis} (neu)

[¹ Dieses Gesetz regelt:]

b^{bis})die Ausübung des Volksmotionsrechts;

**Art. 102 Einleitungssatz (betrifft nur den deutschen Text)
und Bst. g (neu)**

Die Kantonsverfassung sieht für den Ausdruck des Volkswillens folgende Formen vor:

g) die von mindestens 300 in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen unterzeichnete Volksmotion.

Art. 103 Abs. 1 und 2 (betrifft nur den deutschen Text)

Den Ausdruck «Staatsverfassung» durch «Kantonsverfassung» ersetzen.

Intitulé du Chapitre 2 du Titre IV

Listes de signatures en matière cantonale (initiative et referendum)

Titre IV, Chapitre 3, Section 3 (nouvelle)

SECTION 3

Motion populaire

Art. 136a (nouveau) Définition et objet

¹ La motion populaire est un écrit portant ce titre, par lequel au moins 300 personnes habiles à voter en matière cantonale adressent une motion au Grand Conseil.

² Elle a le même objet qu'une motion parlementaire.

Art. 136b (nouveau) Texte

¹ Le texte de la motion populaire comprend une proposition accompagnée d'une brève motivation.

² La formulation du texte doit permettre de déterminer avec une clarté suffisante les règles dont l'adoption, la modification ou l'abrogation est proposée.

Art. 136c (nouveau) Liste de signatures

¹ La motion populaire est présentée sur un document comprenant les éléments suivants:

- a) le titre et le texte de la motion populaire;
- b) les nom, prénom et adresse de la personne chargée des rapports avec les autorités;
- c) les nom, prénom et adresse de trois à cinq personnes signataires habilitées à retirer la motion populaire (comité);
- d) les indications mentionnées à l'article 106 al. 2 ainsi que le nom de la commune dans laquelle la personne signataire est inscrite au registre électoral;
- e) le rappel de l'obligation de signer personnellement à la main;
- f) le rappel des sanctions pénales en cas de signature fautive ou abusive.

² L'inobservation de ces formalités entraîne la nullité des signatures.

Überschrift des 2. Kapitels des IV. Titels

Unterschriftenbogen in kantonalen Angelegenheiten (Initiative und Referendum)

IV. Titel, 3. Kapitel, 3. Abschnitt (neu)

3. ABSCHNITT

Volksmotion

Art. 136a (neu) Begriff und Gegenstand

¹ Die Volksmotion ist eine schriftliche Eingabe, die diesen Titel trägt und mit der mindestens 300 in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigte Personen eine Motion zuhanden des Grossen Rates einreichen.

² Sie hat den gleichen Gegenstand wie eine parlamentarische Motion.

Art. 136b (neu) Text

¹ Die Volksmotion enthält einen Antrag und eine kurze Begründung.

² Der Text muss so formuliert sein, dass ausreichend klar daraus hervorgeht, welche Bestimmungen erlassen, geändert oder aufgehoben werden sollen.

Art. 136c (neu) Unterschriftenbogen

¹ Die Volksmotion wird auf einem Dokument eingereicht, das die folgenden Angaben enthält:

- a) die Überschrift und den Text der Volksmotion;
- b) den Namen, den Vornamen und die Adresse der für den Verkehr mit den Behörden zuständigen Person;
- c) den Namen, den Vornamen und die Adresse von 3–5 Personen, die berechtigt sind, die Volksmotion zurückzuziehen (Komitee);
- d) die Angaben in Artikel 106 Abs. 2 sowie der Name der Gemeinde, in deren Stimmregister die unterzeichnende Person eingetragen ist;
- e) den Hinweis darauf, dass die Unterschrift persönlich und eigenhändig angebracht werden muss;
- f) den Hinweis auf die Strafdrohung für Unterschriftenfälschung oder missbräuchliche Unterzeichnung.

² Werden diese Formvorschriften nicht eingehalten, so sind die Unterschriften ungültig.

³ Le Secrétariat du Grand Conseil fournit un modèle.

Art. 136d (nouveau) Signatures

¹ L'apposition des signatures est soumise aux règles de l'article 105.

² La signature d'une même liste par des personnes exerçant leur droit de vote dans des communes différentes est autorisée.

Art. 136e (nouveau) Dépôt et aboutissement

¹ Les listes signées sont déposées en une fois auprès du Secrétariat du Grand Conseil.

² Le Secrétariat du Grand Conseil organise la vérification des signatures et procède à leur dénombrement; les articles 108 à 110 sont applicables par analogie.

³ Le Secrétariat du Grand Conseil constate si la motion populaire est appuyée par un nombre suffisant de signatures valables et le communique au comité. Si la motion n'a pas abouti en raison de la nullité d'une ou de plusieurs signatures, le Secrétariat du Grand Conseil en informe en outre chaque personne concernée et lui indique les voies de droit (art. 156).

Art. 136f (nouveau) Retrait

Si le comité décide de retirer une motion déposée, il en avertit immédiatement le Secrétariat du Grand Conseil. Un retrait n'est plus possible après l'ouverture de la session au cours de laquelle il est prévu de discuter la prise en considération de la motion.

Art. 136g (nouveau) Traitement

Au surplus, le traitement d'une motion populaire qui a abouti est régi par la législation sur le Grand Conseil.

Art. 155 titre médian

Dépôt tardif

³ Das Sekretariat des Grossen Rates stellt einen Musterunterschriftenbogen zur Verfügung.

Art. 136d (neu) Unterschriften

¹ Die Unterschriften müssen nach den Vorschriften von Artikel 105 angebracht werden.

² Ein Unterschriftenbogen kann von Personen, die nicht in derselben Gemeinde stimmberechtigt sind, unterzeichnet werden.

Art. 136e (neu) Einreichung der Bogen und Zustandekommen

¹ Die unterzeichneten Unterschriftenbogen werden alle auf einmal beim Sekretariat des Grossen Rates eingereicht.

² Das Sekretariat des Grossen Rates organisiert die Prüfung der Unterschriften und zählt sie aus; die Artikel 108–110 gelten sinngemäss.

³ Das Sekretariat des Grossen Rates stellt fest, ob die Volksmotion von genügend gültigen Unterschriften unterstützt wird und teilt dies dem Komitee mit. Kommt die Motion aufgrund von einer oder mehreren ungültigen Unterschriften nicht zustande, so informiert das Sekretariat des Grossen Rates ausserdem alle betreffenden Personen; die Mitteilung enthält eine Rechtsmittelbelehrung (Art. 156).

Art. 136f (neu) Rückzug

Beschliesst das Komitee, eine eingereichte Motion zurückzuziehen, so informiert es unverzüglich das Sekretariat des Grossen Rates. Nach Eröffnung der Session, während der die Erheblicherklärung der Motion beraten werden soll, kann die Motion nicht mehr zurückgezogen werden.

Art. 136g (neu) Behandlung

Im Übrigen ist die Behandlung einer zustande gekommenen Volksmotion in der Gesetzgebung über den Grossen Rat geregelt.

Art. 155 Artikelüberschrift

Verspätete Einreichung

Art. 156 Validation de signatures déclarées nulles

Lorsqu'une initiative ou une demande de referendum, en matière cantonale ou communale, ou une motion populaire n'a pas abouti en raison de la nullité d'une ou de plusieurs signatures, les personnes concernées peuvent recourir au Tribunal administratif, dans le délai de dix jours dès la communication de la nullité de leur signature (art. 111 al. 3, 136e al. 3, 140 al. 2 et 143 al. 3).

Art. 2

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Art. 156 Validierung der für ungültig erklärten Unterschriften

Ist eine Initiative, ein Referendumsbegehren auf Kantons- oder Gemeindeebene oder eine Volksmotion nicht zustande gekommen, weil eine oder mehrere Unterschriften ungültig sind, so können die betreffenden Personen innert 10 Tagen nach der Mitteilung über die Ungültigkeit ihrer Unterschrift beim Verwaltungsgericht Beschwerde einlegen (Art. 111 Abs. 3, 136e Abs. 3, 140 Abs. 2 und 143 Abs. 3).

Art. 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

Loi

du

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (procédure en cas d'actes urgents du Grand Conseil et promulgations)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 92 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 13 juin 2006;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

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

Art. 102 let. d

[Les modes d'expression de la volonté populaire prévus par la Constitution cantonale sont les suivants:]

- d) la soumission à la votation populaire d'une loi votée par le Grand Conseil, demandée par au moins 6000 personnes habiles à voter en matière cantonale (referendum législatif);

Art. 129 Actes urgents

¹ Les actes déclarés urgents par le Grand Conseil sont soumis au referendum si leur durée de validité dépasse une année. Le droit de referendum n'empêche cependant pas l'entrée en vigueur de ces actes.

² Si une loi déclarée urgente est acceptée par le peuple, le Conseil d'Etat constate qu'elle continue à déployer ses effets jusqu'au terme fixé par elle.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Verfahren bei dringlichen Erlassen des Grossen Rates und Promulgierungen)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 92 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf die Botschaft des Staatsrats vom 13. Juni 2006;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

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

Art. 102 Bst. d

[Die Kantonsverfassung sieht für den Ausdruck des Volkswillens folgende Formen vor:]

- d) die von mindestens 6000 in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen verlangte Volksabstimmung über ein vom Grossen Rat erlassenes Gesetz (Gesetzesreferendum);

Art. 129 Dringliche Erlasse

¹ Die vom Grossen Rat dringlich erklärten Erlasse unterstehen dem Referendum, wenn ihre Geltungsdauer ein Jahr übersteigt. Das Referendumsrecht verhindert das Inkrafttreten dieser Erlasse jedoch nicht.

² Wird ein dringlich erklärtes Gesetz vom Volk angenommen, so stellt der Staatsrat fest, dass es bis zu dem im Gesetz festgelegten Zeitpunkt weiter gilt.

³ Si une loi déclarée urgente est refusée par le peuple, elle reste en vigueur jusqu'à la date fixée par le Conseil d'Etat, mais au plus tard un an après son adoption par le Grand Conseil.

⁴ La durée de validité d'une loi urgente doit être limitée à cinq ans au maximum. Une telle loi ne peut être prorogée que par un acte soumis au referendum ordinaire.

Art. 131 et 133

Abrogés

Art. 135 titre médian

Demande de referendum

Art. 136 al. 3

³ Pour le surplus, les articles 134 et 136h sont applicables.

Titre IV, Chapitre 3a (nouveau)

Promulgation

Art. 136h (nouveau)

Lorsque, sous l'angle de l'exercice des droits populaires, rien ou plus rien ne s'oppose à l'entrée en vigueur d'un acte, le Conseil d'Etat procède sans délai à sa promulgation.

Art. 2

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

³ Wird ein dringlich erklärtes Gesetz vom Volk abgelehnt, bleibt es bis zu dem vom Staatsrat festgelegten Datum, längstens jedoch ein Jahr nach der Verabschiedung durch den Grossen Rat in Kraft.

⁴ Die Geltungsdauer eines dringlichen Gesetzes beträgt höchstens 5 Jahre. Ein solches Gesetz kann nur durch einen Erlass verlängert werden, der dem ordentlichen Referendum untersteht.

Art. 131 und 133

Aufgehoben

Art. 135 Artikelüberschrift

Referendumsbegehren

Art. 136 Abs. 3

³ Im Übrigen gelten die Artikel 134 und 136h.

IV. Titel, 3a. Kapitel (neu)

Promulgierung

Art. 136h (neu)

Steht dem Inkrafttreten eines Erlasses unter dem Gesichtspunkt der Ausübung der Volksrechte nichts oder nichts mehr entgegen, so promulgiert der Staatsrat den Erlass unverzüglich.

Art. 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

Loi

du

**modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
(signatures des Suisses et Suissesses de l'étranger)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 13 juin 2006;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

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

Art. 106 al. 3 let. a et al. 4

[³ Les indications ayant trait à l'objet de la récolte de signatures comprennent:]

a) le nom de la commune dans laquelle les signataires sont inscrits au registre électoral;

⁴ Ne peuvent être recueillies sur une même liste que les signatures de citoyens et citoyennes inscrits au registre électoral de la commune indiquée sur la liste.

Art. 109 al. 1

¹ La personne responsable du registre électoral atteste, au bas de chaque liste de signatures, que les signataires sont inscrits au registre électoral et qu'ils sont habiles à voter en matière cantonale.

Gesetz

vom

**zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung
der politischen Rechte (Unterschriften
von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 13. Juni 2006;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

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

Art. 106 Abs. 3 Bst. a und Abs. 4

[³ Die Angaben zum Gegenstand der Unterschriftensammlung umfassen:]

a) den Namen der Gemeinde, in deren Stimmregister die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner eingetragen sind;

⁴ Auf einem Bogen können nur die Unterschriften von Stimmberechtigten gesammelt werden, die im Stimmregister der auf dem Bogen angegebenen Gemeinde eingetragen sind.

Art. 109 Abs. 1

¹ Die für das Stimmregister verantwortliche Person bestätigt am Schluss jedes Unterschriftenbogens, dass die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner im Stimmregister eingetragen und in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind.

Art. 110 al. 2 let. h

[² Sont nulles et n'entrent pas en ligne de compte dans le dénombrement des signatures valables:]

- h) les signatures de personnes qui ne sont pas habiles à voter en matière cantonale ou qui ne sont pas inscrites au registre électoral de la commune dont le nom figure en tête de la liste;

Art. 2

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Art. 110 Abs. 2 Bst. h

[² Folgende Unterschriften sind ungültig und werden bei der Auszählung nicht berücksichtigt:]

- h) die Unterschriften von Personen, die in kantonalen Angelegenheiten nicht stimmberechtigt sind oder die nicht im Stimmregister der Gemeinde, deren Name am Kopf des Bogens angegeben ist, eingetragen sind;

Art. 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

Loi

du

**modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
(exercice du droit de referendum en matière communale)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 13 juin 2006;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

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

Art. 137 al. 2

² Les décisions sujettes à referendum sont publiées par le conseil communal dans la Feuille officielle, dans le délai de trente jours dès leur adoption, avec l'indication du nombre de signatures requis. Ce nombre est fixé sur la base de celui des personnes qui avaient l'exercice des droits politiques en matière communale le jour où ces décisions ont été prises.

Art. 2

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Gesetz

vom

**zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung
der politischen Rechte (Ausübung des Referendumsrechts
in Gemeindeangelegenheiten)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 13. Juni 2006;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

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

Art. 137 Abs. 2

² Die dem Referendum unterstellten Beschlüsse werden vom Gemeinderat unter Angabe der erforderlichen Unterschriftenzahl innert 30 Tagen im Amtsblatt veröffentlicht. Die Unterschriftenzahl wird aufgrund der Zahl der Personen festgesetzt, die am Tag, an dem diese Beschlüsse gefasst wurden, in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt waren.

Art. 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

Loi

du

**modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
(changement de cercle électoral en cours de législature)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 13 juin 2006;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

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

Art. 48 al. 2, 2^e phr. (nouvelle)

² (...). Toutefois, les personnes élues et les viennent-ensuite qui changent de cercle électoral en cours de législature peuvent conserver leur siège ou être proclamées élues au Grand Conseil jusqu'à la fin de la législature.

Art. 2

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Gesetz

vom

**zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung
der politischen Rechte (Wechsel des Wahlkreises
während der Legislaturperiode)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 13. Juni 2006;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

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

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

² (...). Gewählte Personen und Ersatzpersonen, die während der Legislaturperiode ihren Wahlkreis wechseln, können für den Rest der Legislaturperiode ihren Sitz im Grossen Rat behalten bzw. für gewählt erklärt werden.

Art. 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

Loi

du

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (accès au deuxième tour de scrutin)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 13 juin 2006;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

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

Art. 90 al. 4 (nouveau)

⁴ En outre, seules peuvent participer au second tour de scrutin les personnes qui ont obtenu au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5 % du nombre de bulletins valables.

Art. 91 al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Il ne peut être présenté de candidature de remplacement pour les personnes non élues qui n'ont pas obtenu le nombre de suffrages prévu à l'article 90 al. 4.

Art. 2

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} octobre 2006.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Zulassung zum zweiten Wahlgang)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 13. Juni 2006;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

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

Art. 90 Abs. 4 (neu)

⁴ Am zweiten Wahlgang können nur die Personen teilnehmen, deren Stimmzahl im ersten Wahlgang mehr als 5 % der Zahl der gültigen Stimmzettel betragen hat.

Art. 91 Abs. 2^{bis} (neu)

^{2bis} Für die Personen, die im ersten Wahlgang nicht gewählt wurden und die Stimmzahl nach Artikel 90 Abs. 4 nicht erreicht haben, können keine Ersatzvorschläge gemacht werden.

Art. 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Oktober 2006 in Kraft.

Loi

du

**modifiant la loi sur le droit de pétition
(droit à une réponse motivée, adaptation au rythme
des sessions et secret des signatures)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 25 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 13 juin 2006;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 21 mai 1987 sur le droit de pétition (RSF 116.1) est modifiée comme il suit:

Vu

Remplacer la référence à l'article 10 de la Constitution cantonale par celles-ci:

Vu l'article 33 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;

Vu l'article 25 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Art. 5 al. 3, 1^{re} et 2^e phr.

³ La pétition adressée au Grand Conseil est transmise à la commission permanente concernée, qui l'étudie et formule des propositions motivées en principe dans les cinq mois qui suivent la réception. Le Grand Conseil se prononce durant la session pour laquelle la commission lui a remis son rapport. (...).

Gesetz

vom

**zur Änderung des Gesetzes über das Petitionsrecht
(Recht auf eine begründete Antwort, Anpassung an den
Sessionsrhythmus und Geheimhaltung der Unterschriften)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 25 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 13. Juni 2006;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 21. Mai 1987 über das Petitionsrecht (SGF 116.1) wird wie folgt geändert:

Ingress

Den Verweis auf Artikel 10 der Staatsverfassung ersetzen durch:

gestützt auf Artikel 33 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;

gestützt auf Artikel 25 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

Art. 5 Abs. 3, 1. und 2. Satz

³ Die an den Grossen Rat gerichtete Petition wird der betreffenden ständigen Kommission überwiesen; diese prüft sie und formuliert grundsätzlich innerhalb von fünf Monaten nach Empfang der Petition begründete Anträge. Der Grosse Rat äussert sich während der Session, für die ihm die Kommission den Bericht überwiesen hat. (...).

Art. 7 titre médian et al. 1, 2 et 3

Réponse

¹ L'autorité donne une réponse motivée au pétitionnaire ou à son représentant.

² *Ne concerne que le texte allemand.*

³ *Remplacer le mot «décision» par «réponse».*

Art. 8 Secret

L'identité des signataires ne peut être communiquée que s'ils y consentent ou si les circonstances permettent de présumer un tel consentement, ou dans d'autres cas prévus par la législation sur la protection des données.

Art. 2

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Art. 7 Artikelüberschrift und Abs. 1, 2 (betrifft nur den deutschen Text) und 3

Antwort

¹ Die Behörde gibt dem Verfasser der Petition oder seinem Stellvertreter eine begründete Antwort.

² Haben mehrere Personen die Petition unterzeichnet, so gibt die Behörde die Antwort dem ersten Unterzeichner bekannt, dem sie zugestellt werden kann; sie beauftragt ihn dabei, die Mitunterzeichner über die Antwort in Kenntnis zu setzen.

³ *Den Ausdruck «ihren Entscheid» durch «ihre Antwort» ersetzen.*

Art. 8 Geheimhaltung

Die Identität der Unterzeichner darf nur dann mitgeteilt werden, wenn sie der Bekanntgabe zugestimmt haben oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf, oder in anderen von der Datenschutzgesetzgebung vorgesehenen Fällen.

Art. 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.