

MESSAGE N° 234 14 novembre 2005
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant
la loi sur les affaires culturelles

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les affaires culturelles (LAC; RSF 480.1).

1. INTRODUCTION

L'article 79 al. 2 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 précise que l'Etat et les communes «encouragent la coopération et les échanges culturels entre les régions du canton et avec l'extérieur».

Cette disposition constitutionnelle trouve son origine dans la thèse N° 3.33 élaborée par la Commission thématique N° 3 de la Constituante fribourgeoise, qui avait le contenu suivant: «*Le canton et les communes encouragent une politique de coopération et d'échanges culturels tant entre les régions qu'avec l'extérieur du canton*» (cf. rapport de la Commission N° 3, p. 22). La Commission estimait qu'une telle disposition était de nature à favoriser un essor de la culture et une diversité de celle-ci. Cette thèse constitutionnelle a traversé les diverses lectures effectuées par la Constituante, sans provoquer de débats, ni susciter d'amendements. Elle est devenue l'article 87 al. 2 avant de trouver sa numérotation actuelle sous l'article 79 al. 2.

Si la LAC contient des dispositions d'orientation de la politique culturelle et en faveur de la promotion des activités culturelles, cette loi, adoptée le 24 mai 1991 ne comprend actuellement aucune disposition permettant à l'Etat, conformément au mandat constitutionnel rappelé ci-dessus, de favoriser et d'encourager les échanges et la coopération sur le plan intercantonal, national, voire international. S'il est vrai que l'article 5 let. d LAC prévoit que «*l'Etat favorise la concertation et la coopération entre régions*», les travaux parlementaires (message et débats) permettent de préciser que par «régions», il faut entendre, d'une part, les deux régions linguistiques du canton, et, d'autre part, les districts qui le composent. L'interprétation de cette disposition ne permet pas de dire qu'elle exécute le mandat constitutionnel inscrit à l'article 79 al. 2 Cst. Et il convient donc de rendre conforme la LAC au texte constitutionnel adopté par le souverain fribourgeois le 16 mai 2004.

De plus, depuis le moment où la LAC a été conçue et adoptée (fin des années quatre-vingts) et aujourd'hui, les orientations de la politique culturelle dans le domaine des échanges et de la coopération se sont profondément modifiées. En effet, d'une part, une Conférence des affaires culturelles a été mise sur pied au niveau national, laquelle a développé des instruments de coopération et de concertation entre les différentes régions du pays. D'autre part, la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles de Suisse romande a vu son mandat et ses missions réorientés en vue d'un renforcement de la coopération et la coordination entre les cantons sur le plan culturel. A titre d'exemple, la Conférence des chefs de départements de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) a demandé à ladite Conférence romande d'élaborer un document énumérant des objectifs stratégiques prioritaires en vue d'établir progressivement une politique coordonnée des cantons de la CIIP (Berne, Fribourg, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura) en

matière culturelle. L'une des «priorités fortes» retenue est notamment l'inscription dans les lois culturelles cantonales du principe de la coordination au plan intercantonal.

Compte tenu de ce qui précède, il est donc nécessaire de compléter l'article 5 («orientations») de la LAC par une disposition inspirée de l'article 79 al. 2 de la nouvelle constitution cantonale, en ajoutant une nouvelle lettre au contenu suivant:

L'Etat suit les orientations suivantes (...):

g) il favorise la coopération, la coordination et les échanges culturels sur les plans intercantonal, national et, le cas échéant, international;

Il n'est pas nécessaire de prévoir que cette disposition nouvelle s'applique également aux communes dans la mesure où l'article 3 al. 2 LAC précise qu'«en matière de promotion des activités culturelles, elle (la commune) agit de manière autonome». Cette disposition veille à garantir l'autonomie communale en matière de politique culturelle. En effet, la LAC se limite à fixer les devoirs généraux de la commune en matière culturelle. Cela dit, pour respecter le principe d'autonomie susmentionné, elle ne fixe ni les orientations à suivre, ni les moyens à mettre en œuvre par la commune dans le domaine culturel. En matière de coopération culturelle, comme dans d'autres domaines, les communes demeurent donc libres dans leur manière de mettre en œuvre leur politique culturelle, et ce dans le respect des principes fixés dans la constitution cantonale et dans la LAC.

2. CONSULTATION

L'avant-projet de loi a fait l'objet d'une procédure de consultation interne au sens de l'article 32 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL), appliqué par anticipation, ce règlement n'entrant en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2006. En effet, même s'il présente une certaine importance, le projet de loi n'a que des incidences mineures pour les organisations externes à l'administration. Conformément à l'article 32 al. 2 let. a REAL, ont été consultés: les Directions du Conseil d'Etat, la Chancellerie d'Etat, le Service de législation, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille et l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données. La Commission des affaires culturelles a également été consultée par la DICS, conformément à l'article 15 al. 3 let. e LAC et en raison du domaine touché par le projet de loi.

3. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le projet de loi ne comporte pas d'incidences financières particulières, si ce n'est qu'il y aura lieu de continuer à prévoir, comme c'est déjà le cas actuellement dans le budget ordinaire annuel du Service de la culture, des moyens en vue de (co) financer des projets et des initiatives dans le domaine de la coopération et des échanges. Pour financer l'ensemble des activités de coopération et d'échanges, le Service de la culture dispose d'un budget annuel correspondant à environ Fr. 350 000.–, soit 10% du budget total annuel destiné à la promotion de la culture. En effet, l'Etat de Fribourg est membre, avec les autres cantons de Suisse romande, d'associations qui ont pour but de promouvoir la culture au plan intercantonal, voire national et international. Il s'agit notamment de la

Commission romande de diffusion des spectacles (danse, théâtre) et du Fonds Regio Films (aide à la réalisation de films produits en Suisse romande). Les cantons romands gèrent en commun des ateliers pour des résidences d'artistes à Barcelone et à New York. D'autre part, le canton de Fribourg dispose, conjointement avec la ville de Fribourg, d'une résidence d'artiste à Paris et, conjointement avec le canton de Genève, d'un atelier à Berlin. Sur le plan international, des échanges sont régulièrement organisés avec la Préfecture de Nova Friburgo (Brésil) et l'oblast de Tchéliabinsk (Fédération de Russie), avec lesquels des accords de coopération ont été passés.

4. CONSÉQUENCE EN PERSONNEL

Le projet n'a aucune conséquence au niveau du personnel.

5. EUROCOMPATIBILITÉ

Le projet de loi ne rencontre aucune incompatibilité avec le droit européen.

6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet de loi.

BOTSCHAFT Nr. 234 *14. November 2005* **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zur Änderung des Gesetzes über** **die kulturellen Angelegenheiten**

Hiermit legen wir Ihnen die Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die kulturellen Angelegenheiten vor (KAG; SGF 480.1).

1. EINFÜHRUNG

In Artikel 79 Abs. 2 der Staatsverfassung vom 16. Mai 2004 wird über Staat und Gemeinden festgehalten: «*Sie fördern die Zusammenarbeit und den kulturellen Austausch zwischen den Regionen des Kantons und darüber hinaus*».

Diese Verfassungsbestimmung geht auf die These Nr. 3.33. der Sachbereichskommission 3 des Verfassungsrats des Kantons Freiburg zurück, die wie folgt lautete: «*Kanton und Gemeinden tragen eine Politik der kulturellen Zusammenarbeit und des kulturellen Austausches sowohl zwischen den Regionen des Kantons, als auch nach aussen mit*» (siehe Bericht der Kommission 3, S. 22). Die Kommission war der Ansicht, dass eine solche Bestimmung den Aufschwung der Kultur und ihre Diversität fördert. Diese Verfassungsthese hat verschiedene Lesungen des Verfassungsrats durchlaufen und weder Debatten ausgelöst noch Änderungen erlitten. Sie war zuerst Artikel 87 Abs. 2 und ist heute Artikel 79 Abs. 2 KV.

Das KAG, das am 24. Mai 1991 verabschiedet wurde, enthält wohl Bestimmungen zur Kulturpolitik betreffend Förderung von kulturellen Aktivitäten, doch gibt es bisher keine Bestimmung, womit Staat und Gemeinden gemäss dem oben erwähnten Verfassungsauftrag die Austausch und die Zusammenarbeit auf interkantonal, nationaler oder sogar internationaler Ebene fördern könn-

ten. In Artikel 5 Bst. d KAG heisst es über den Staat: «*Er achtet die jeweilige kulturelle Identität der verschiedenen Regionen und fördert die Abstimmung und die Zusammenarbeit unter den Regionen.*» Mit der parlamentarischen Arbeit (Botschaften und Debatten) kann präzisiert werden, dass mit «Regionen» einerseits die beiden sprachlichen Regionen des Kantons verstanden werden und andererseits die Bezirke, aus denen er besteht. Diese Bestimmung kann aber nicht im Sinne des unter Artikel 79 Abs. 2 festgelegten Verfassungsauftrags ausgelegt werden. Deshalb muss das KAG dem Verfassungstext angepasst werden, der am 16. Mai 2004 vom Freiburger Souverän angenommen wurde.

Seit das KAG verfasst und angenommen wurde (Ende der Achtzigerjahre) haben sich die Ausrichtungen der Kulturpolitik im Bereich der Austausch und der Zusammenarbeit grundlegend geändert. Zum einen wurde auf Landesebene eine Konferenz für kulturelle Angelegenheiten geschaffen, die Instrumente für die Zusammenarbeit und Absprachen zwischen den verschiedenen Landesregionen entwickelt hat. Zum andern wurden der Auftrag und die Aufgaben der Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten der Westschweiz im Hinblick auf die Zusammenarbeit und Koordination auf kulturellem Gebiet zwischen den Kantonen neu ausgerichtet. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren der Westschweiz und des Tessins (CIIP) hat die erwähnte Westschweizer Konferenz gebeten, ein Dokument zu erarbeiten, das die prioritären strategischen Ziele auflistet im Hinblick auf die schrittweise Schaffung einer koordinierten Politik der Kantone der CIIP (Bern, Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura) im Bereich der Kultur. Eine der festgehaltenen Hauptprioritäten ist insbesondere die Einschreibung der kantonalen Kulturgesetze in den Grundsatz der Koordination auf interkantonaler Ebene.

Aus diesen Gründen muss Artikel 5 («Leitlinien der staatlichen Tätigkeit») des KAG um eine Bestimmung im Sinne von Artikel 79 Abs. 2 der neuen Staatsverfassung durch einen neuen Buchstaben erweitert werden:

(...) *hält sich der Staat an folgende Leitlinien:*

g) Er fördert die Zusammenarbeit, die Koordination und die kulturellen Austausch auf interkantonal, nationaler und gegebenenfalls internationaler Ebene.

Die neue Bestimmung muss nicht explizit auch auf die Gemeinden anwendbar sein, weil Artikel 3 Abs. 2 KAG betreffend der Gemeinden festlegt: «Bei der Kulturförderung handeln sie (die Gemeinden) autonom.» Damit wird die Gemeindeautonomie im Bereich der Kulturförderung gewährleistet. Das KAG beschränkt sich darauf, die allgemeinen Pflichten der Gemeinden im Bereich Kultur festzulegen. Hingegen gibt es keine Bestimmungen darüber, welche Leitlinien die Gemeinden bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben befolgen oder welche Mittel sie dafür einsetzen sollen. Somit bleiben die Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Politik im Bereich der Kulturzusammenarbeit frei, in Anwendung der in der Verfassung und im KAG festgelegten Grundsätze.

2. VERNEHMLASSUNG

Der Gesetzes-Vorentwurf war Gegenstand einer internen Vernehmlassung im Sinne von Artikel 32 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER), vorwirkend angewandt, denn dieses Reglement

tritt erst am 1. Januar 2006 in Kraft. Tatsächlich ist dieser Gesetzesentwurf von gewisser Bedeutung, auch wenn er nur geringe Auswirkungen auf verwaltungsexterne Organisationen hat. Gemäss Artikel 32 Abs. 2 Bst. a AER wurden in die Vernehmlassung einbezogen: die Direktionen des Staatsrates, die Staatskanzlei, das Amt für Gesetzgebung, das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen und die Kantonale Aufsichtsbehörde für Datenschutz. Gemäss Artikel 15 Abs. 3 Bst. e KAG und wegen dem vom Gesetz berührten Gebiet wurde zudem die Kommission für kulturelle Angelegenheiten von der EKSD angehört.

3. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Der Gesetzesentwurf umfasst keine besonderen finanziellen Auswirkungen, ausser dass wie es bisher im ordentlichen Jahresbudget des Amts für Kultur gehandhabt wird, die Mittel zur (Ko-) Finanzierung der Projekte und Initiativen im Bereich der Zusammenarbeit und der Austausche das Amt für Kultur über ein Jahresbudget in der Höhe von rund 350 000 Franken oder 10% des Gesamtbudgets für die Kulturförderung verfügt. Der Staat Freiburg ist mit anderen Westschweizer Kantonen Mitglied von Vereinigungen, welche die Kultur auf interkantonalen oder gar nationaler und internationaler Ebene unterstützen. Dies betrifft insbesondere die «Commission romande de diffusion des spectacles» (Tanz, Theater) und den «Fonds Regio Films» (Förderung des Filmschaffens in der Westschweiz). Die Westschweizer Kantone ver-

walten gemeinsam Ateliers in Barcelona und New York, die sie Künstlern eine Zeit lang zur Verfügung stellen. Zudem verfügt der Kanton Freiburg zusammen mit der Stadt Freiburg über eine Künstlerwohnung in Paris und zusammen mit dem Kanton Genf über ein Atelier in Berlin. Auf internationaler Ebene gibt es regelmässig Austausch mit der Präfektur von Nova Friburgo (Brasilien) und der Oblast Tscheliabinsk (Russische Föderation), mit denen Zusammenarbeitsabkommen unterzeichnet wurden.

4. PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Der Entwurf hat keine personellen Auswirkungen.

5. EUROKOMPATIBILITÄT

Der Gesetzesentwurf ist nicht inkompatibel mit dem europäischen Recht.

6. SCHLUSSBEMERKUNG

Der Staatsrat lädt Sie ein, diesen Gesetzesentwurf anzunehmen.

Projet du 14.11.2005

Entwurf vom 14.11.2005

Loi

du

modifiant la loi sur les affaires culturelles

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 79 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 14 novembre 2005;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 24 mai 1991 sur les affaires culturelles (RSF 480.1) est modifiée comme il suit:

Art. 5 let. g (nouvelle)

[Dans l'exercice de ses responsabilités et le choix des moyens mis en œuvre, l'Etat suit les orientations suivantes:]

g) il favorise la coopération, la coordination et les échanges culturels sur les plans intercantonal, national et, le cas échéant, international.

Art. 2

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die kulturellen Angelegenheiten

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 79 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 14. November 2005;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 24. Mai 1991 über die kulturellen Angelegenheiten (SGF 480.1) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Bst. g (neu)

[Bei der Wahrnehmung seiner Verantwortlichkeiten und der Wahl der einzusetzenden Mittel hält sich der Staat an die folgenden Leitlinien:]

g) Er fördert die Zusammenarbeit, die Koordination und den kulturellen Austausch auf interkantonal, nationaler und gegebenenfalls internationaler Ebene.

Art. 2

Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.