

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2017-DIAF-37	Loi Gesetz	Modification de la loi sur les préfets (contre-projet du Conseil d'Etat) Änderung des Gesetzes über die Oberamt männer (Gegenentwurf des Staatsrats)	Entrée en matière, 1re et 2e lectures Eintreten, 1. und 2. Lesungen	Christian Ducotterd Rapporteur-e / Berichterstatter/-in  Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
3.	2017-DIAF-4	Loi Gesetz	Modification de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF) Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht (BRG)	Entrée en matière, 1re lecture Eintreten, 1. Lesung	Andréa Wassmer Rapporteur-e / Berichterstatter/-in  Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
4.	2017-GC-91	Motion <i>Motion</i>	Rénovation de la ferme-école bio de Sorens <i>Renovation des Bio-Schulbauernhofs von Sorens</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Fritz Glauser Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Dominique Zamofing Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2016-GC-132	Motion <i>Motion</i>	Interdiction ou limitation des sodas et barres chocolatées dans les distributeurs et restaurants du degré secondaire I (CO) <i>Verbot oder Beschränkung von Softdrinks und Schokoladeriegeln in den Verkaufsautomaten und Restaurants der Sekundarstufe 1 (OS)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nicolas Repond Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Nicole Lehner-Gigon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



## Message 2017-DIAF-37

31 octobre 2017

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les préfets et son contre-projet

<b>1. Origines du projet</b>	<b>1</b>
1.1. La motion 2017-GC-108	1
1.2. La réponse du Conseil d'Etat et le vote du Grand Conseil	1
1.3. La procédure accélérée	2
<b>2. Les grandes lignes du contre-projet</b>	<b>2</b>
2.1. Compétence d'engager le personnel des préfectures	2
2.2. La Conférence des préfets	3
<b>3. Résultat de la consultation restreinte</b>	<b>3</b>
<b>4. Commentaire des articles du contre-projet</b>	<b>4</b>
4.1. Article 1 du projet de loi	4
4.2. Article 2 du projet de loi	6
4.3. Article 3 du projet de loi	6
<b>5. Les incidences du projet de loi</b>	<b>6</b>
5.1. Les incidences sur les structures territoriales	6
5.2. Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes	6
5.3. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	7
5.4. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen	7
5.5. La clause référendaire	7
5.6. L'évaluation de la durabilité	7

## 1. Origines du projet

### 1.1. La motion 2017-GC-108

Le présent message donne suite à la motion 2017-GC-108, déposée le 22 juin 2017 et transmise au Conseil d'Etat le 26 juin 2017, demandant une révision de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1). Cette motion était accompagnée d'un projet de révision de ladite loi entièrement rédigé. Lors de son dépôt, les motionnaires ont également adressé au Bureau du Grand Conseil la requête 2017-GC-109 demandant que soit appliquée au traitement de leur motion la procédure accélérée prévue à l'art. 174a de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Cette requête demandant au Conseil d'Etat de répondre à la motion 2017-GC-108 de sorte qu'elle soit traitée à la session de septembre 2017 a été acceptée le 22 juin 2017 par 95 voix sans opposition (2 abstentions).

### 1.2. La réponse du Conseil d'Etat et le vote du Grand Conseil

Dans sa réponse du 29 août 2017, le Conseil d'Etat, après analyse, a proposé au Grand Conseil d'accepter la motion. Il annonçait que, en application de l'article 73 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil, si la motion était acceptée, il accompagnerait le texte proposé par les motionnaires d'un contre-projet au sens de l'article 66 al. 2 LGC<sup>1</sup>. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat appelait en outre le Grand Conseil à prendre en considération la motion 2017-GC-110 «Réforme des tâches des préfets et des régions» et de traiter les deux objets en parallèle, selon la procédure et les délais ordinaires. Lors de l'élaboration de l'ordre du jour de la session de septembre 2017 du Grand Conseil, le Bureau de ce dernier a toutefois décidé de n'inscrire que la motion 2017-GC-108 à l'ordre du jour. Le 14 septembre 2017, le Grand Conseil a accepté de donner suite

<sup>1</sup> Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, 2017-GC-108, du 29 août 2017.

à la motion 2017-GC-108 par 96 voix contre 1, sans abstention.

### 1.3. La procédure accélérée

Le jour-même du débat portant sur la prise en considération de la motion 2017-GC-108, le Bureau du Grand Conseil a déposé une requête visant à confirmer l'urgence votée le 24 juin 2017, et demandant au Conseil d'Etat de mettre en œuvre la motion 2017-GC-108, en cas de prise en considération, de manière à ce que cette révision partielle soit traitée en plenum à la session de décembre 2017. Cette requête a été acceptée le jour-même par le Grand Conseil par 88 voix contre 4 et 7 abstentions.

## 2. Les grandes lignes du contre-projet

La requête du 14 septembre 2017 demandant que la motion 2017-GC-108 soit traitée selon la procédure accélérée précise que l'urgence demandée ne porte que sur l'engagement du personnel des préfetures, y compris les lieutenants de préfet, ainsi que l'institutionnalisation de la Conférence des préfets. Les propositions des motionnaires portant sur les autres points ne font donc pas l'objet d'un commentaire détaillé dans le présent message, mais seront reprises lors de la révision plus globale demandée par la motion 2017-GC-110. Le seul complément apporté au texte entièrement rédigé par les motionnaires porte sur l'entrée en vigueur des modifications proposées, le texte des motionnaires étant muet sur ce point. Nécessaire formellement, cette donnée a été complétée par la disposition usuelle «Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi» (Art. 2 al. 1 de la loi modifiant la loi sur les préfets [texte entièrement rédigé par les motionnaires]). Comme pour le contre-projet, le Conseil d'Etat estime cohérent de prévoir une entrée en vigueur de ce texte au 1<sup>er</sup> janvier 2018, afin de tenir compte de l'urgence voulue par le Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que les propositions des motionnaires nécessiteront des analyses et des approfondissements importants. De manière générale, le Conseil d'Etat estime que le choix des motionnaires de s'inspirer très largement de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ; RSF 130.1) mérite d'être examinée attentivement. L'affirmation selon laquelle «les préfets [sont] des membres à part entière du Pouvoir judiciaire» exige notamment d'être analysée sous l'angle constitutionnel (notamment en l'aune de l'art. 85 Cst – séparation des pouvoirs), s'agissant des préfets représentants du Conseil d'Etat (Pouvoir exécutif).

Dans le détail, le Conseil d'Etat estime qu'il conviendra d'examiner si confier au seul Conseil de la magistrature la surveillance et le pouvoir disciplinaire (art. 5 du texte des motionnaires) est pertinent et conforme au principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'Etat estime à ce

stade qu'une modification de la loi sur les préfets inspirée en grande partie des dispositions relatives à l'ordre judiciaire remettrait en question le rôle traditionnel des préfets qui sont, dès l'origine, des représentants du pouvoir exécutif dans les régions du canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat remarque que le double rôle des préfets, représentants du Gouvernement et chargés de tâches judiciaires, est un élément essentiel de l'institution préfectorale. S'il convient sans doute de trouver un nouvel équilibre entre ces deux volets de l'activité des préfets, le Conseil d'Etat est d'avis, à ce stade, que privilégier unilatéralement le domaine judiciaire remettrait en cause le fonctionnement des institutions cantonales et locales.

Le Conseil d'Etat propose toutefois de profiter de cette révision partielle pour mettre à jour certaines appellations obsolètes («loi sur le statut du personnel de l'Etat», remplacé par «législation sur le personnel de l'Etat» aux articles 4, 5 et 8, par exemple). Il estime également opportun de supprimer les dispositions caduques portant sur l'obligation faite au préfet de résider dans le chef-lieu de son district ou d'aviser la Direction à laquelle sont rattachées les préfetures s'il souhaite s'absenter de son district plus de trois jours consécutifs.

### 2.1. Compétence d'engager le personnel des préfetures

#### 2.1.1. Les lieutenant-e-s de préfet

Contrairement à la proposition des motionnaires, le Conseil d'Etat estime nécessaire que les lieutenant-e-s de préfet restent nommé-e-s par le gouvernement. Aux yeux du Conseil d'Etat, il importe en effet de garantir le bon fonctionnement des préfetures, notamment aussi durant les périodes de transition, quel que soit le préfet élu à leur tête. C'est pour cette raison également que le contre-projet supprime la durée de cinq ans prévue pour le lieutenant ou la lieutenant-e de préfet, durée qui n'est plus appliquée, si tant est qu'elle l'ait été, aujourd'hui (les lieutenant-e-s de préfet disposent toutes et tous de contrat de durée indéterminée), et qui s'oppose à la continuité du fonctionnement de la préfecture indépendamment des échéances électorales. Le Conseil d'Etat rappelle que, dès 1975, le lieutenant de préfet était considéré comme le «chef de bureau, chargé spécialement des questions administratives».

Le Conseil d'Etat remarque en outre la nécessité d'assurer une certaine homogénéité au sein des préfetures en termes de personnel afin de garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. Il rappelle également que le lieutenant ou la lieutenant-e de préfet peut remplacer le préfet, sans qu'il ou elle soit élu-e. Il ne semble donc pas opportun de confier sa désignation à une seule personne. L'avant-projet précise toutefois qu'il appartient au préfet de transmettre les candidatures qu'il agréé au Conseil d'Etat, confirmant la pra-

tique actuelle visant à associer pleinement le préfet au choix de son lieutenant ou de sa lieutenant.e.

La distinction ainsi faite entre l'engagement des autres membres du personnel de la préfecture (voir article 11 ci-dessous) et celui du lieutenant ou de la lieutenant.e de préfet s'inspire en outre de la pratique dans certains établissements autonomes de l'Etat. On pense notamment à l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), établissement public doté de la personnalité juridique rattaché administrativement à la DIAF (art. 2 al. 1 de la loi du 23 juin 2006 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, LIAG, RSF 911.10.1). Le directeur de l'IAG a dans ses attributions la conduite des affaires du personnel et l'engagement du personnel de l'Institut (art. 12 al. 2 let. e), à l'exception des membres du conseil de direction, qui sont engagés par la DIAF (art. 5 al. 2 let. d). Très récemment, le Grand Conseil a avalisé une telle répartition des compétences en votant la loi du 7 octobre 2016 sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018). Cette dernière confie en effet à la Direction chargée de l'application et de l'exécution des sanctions pénales (Direction de la sécurité et de la justice, DSJ) la compétence d'engager les membres du Conseil de direction de l'Etablissement [de détention fribourgeois] (art. 14 al. 2 let. e), à l'exception du directeur ou de la directrice, nommé.e par le Conseil d'Etat (art. 13 let. b).

### 2.1.2. Le personnel des préfectures

L'avant-projet de loi mis en consultation proposait de confier aux préfets l'autorité d'engagement pour leur personnel. Cette proposition a toutefois été remise en question, face aux complexités de mise en œuvre s'agissant d'unités de taille aussi réduite que les préfectures. Aussi, le contre-projet a renoncé à cette option et privilégie la voie de la délégation de compétences que la Direction à laquelle sont rattachées les préfectures confierait aux préfets. Cette possibilité existe d'ores et déjà dans la LPers, qui prévoit (art. 9 al. 3 LPers) que le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice peut déléguer à des unités d'état-major ou à ses chef.s de service des attributions de la Direction en matière de gestion du personnel. L'approbation par le Conseil d'Etat est réservée. Le contre-projet prévoit de rappeler cette possibilité dans la loi sur les préfets.

Si cette option s'éloigne de la volonté exprimée par les motionnaires de voir réglées par la loi les compétences des préfets en matière de gestion du personnel, elle permet toutefois d'éviter la création de sept nouvelles autorités d'engagement, cette compétence étant jusqu'à présent réservée aux Directions de l'Etat et aux établissements. Il convient en outre de noter que les préfectures sont, au sein de l'Etat, de petites structures, comptant entre 3,5 EPT (Préfecture de la Veveyse, 2,5 EPT sans le préfet) et 11,5 EPT (Préfecture de la Sarine, 10,5 EPT sans le préfet). Au vue de la taille des préfectures, créer une

autorité d'engagement au sein de chaque préfecture avec la structure qui doit l'accompagner paraît disproportionné.

Dès l'entrée en vigueur de la loi, les deux Directions concernées, en collaboration avec le Service du personnel et d'organisation, élaboreront dans ce sens une délégation de compétence formelle.

## 2.2. La Conférence des préfets

L'avant-projet de loi donne à la Conférence des préfets une assise légale dont elle était privée jusqu'à présent. A l'origine simple «amicale» des préfets, cette instance a progressivement pris une importance essentielle dans le bon fonctionnement des préfectures, et l'harmonisation des pratiques. Elle joue par ailleurs un rôle central dans tous les projets cantonaux qui nécessitent la collaboration ou la consultation des préfets. Elle est par ailleurs un interlocuteur incontournable de nombreux services de l'Etat, qui bénéficient ainsi d'une «porte d'entrée» unique pour collaborer avec l'ensemble des préfets. L'avant-projet de loi suit donc la volonté des motionnaires en confiant à la Conférence des préfets la mission d'assurer la concertation et la coordination entre les préfectures. De manière plus générale, la Conférence des préfets aura pour mission d'œuvrer à une rationalisation constante de l'activité préfectorale, en examinant en permanence l'efficacité des processus et en proposant, le cas échéant, des modifications de l'organisation des préfectures. Elle aura également pour tâche de contribuer à une répartition cohérente et efficace des tâches en proposant, le cas échéant, la centralisation de tâches assumées par les préfectures, voire leur abandon lorsque le besoin n'est plus avéré. Elle portera notamment une attention particulière aux possibilités offertes par la cyberadministration, ainsi que par les réorganisations récentes d'unités déconcentrées dans les régions, par exemple par exemple l'office d'état civil qui, disposant d'un site dans chaque district, a récemment décloisonné leur fonctionnement afin d'optimiser l'utilisation des ressources à disposition.

L'avant-projet s'écarte toutefois de la proposition des motionnaires en prévoyant que la Conférence des préfets transmette son règlement d'organisation au Conseil d'Etat pour approbation. Cette disposition vise à éviter d'instituer une entité totalement autonome, avec le risque à terme de voir se multiplier les conflits de compétences. Les préfets restant les représentants du Conseil d'Etat dans les districts, il apparaît nécessaire que l'organisation de leur conférence demeure conforme aux attentes du gouvernement.

## 3. Résultat de la consultation restreinte

Le 3 octobre 2017, le Conseil d'Etat a autorisé la DIAF à mettre en consultation restreinte l'avant-projet de révision de la loi sur les préfets ainsi que son rapport explicatif. Le délai pour prendre position était fixé au 19 octobre 2017. Ini-

tialement destinée aux Directions de l'Etat, à l'Association des communes fribourgeoises, à la Conférence des préfets, à la Conférence des lieutenants de préfets et au Conseil de la magistrature, la consultation a finalement été élargie aux formations politiques le 12 octobre 2017. Aucune des entités consultées n'a contesté la nécessité de procéder à une révision de la loi sur les préfets. Les avis ont toutefois été partagés quant aux modalités de cette révision:

- > Concernant la proposition de **confier aux préfets les compétences d'autorité d'engagement** pour leur personnel, plusieurs entités ont regretté les difficultés qu'une telle option engendrait. L'option de procéder plutôt par une délégation de compétences de la DIAF en faveur des préfets, sur la base notamment de l'art. 9 al. 3 LPers, a été suggérée. Comme relevé ci-dessus, cette option, que la Conférence des préfets estime simple et pragmatique, a finalement été retenue.
- > S'agissant de la question subsidiaire de **l'entité de gestion du personnel des préfectures**, que l'avant-projet confie au SPO, ce dernier remarque qu'une telle précision est d'une part inutile (la LPers prévoit qu'en l'absence d'entité de gestion constituée, les compétences de gestion du personnel sont exercées par le SPO), d'autre part qu'elle n'est juridiquement pas tenable, le SPO étant l'autorité de contrôle et de préavis concernant les décisions en matière de personnel rendues par les autorités d'engagement; il ne saurait donc préavisier les décisions qu'il a lui-même rendues sur la base d'une délégation de compétences de l'autorité d'engagement. L'option finalement retenue de procéder par le biais d'une délégation de compétences en faveur des préfets vide cette question de son sens, l'entité de gestion compétente restant celle de la Direction délévatrice (en l'état, DSJ pour la Préfecture de la Sarine, DIAF pour les autres préfectures).
- > Concernant la proposition de **laisser au Conseil d'Etat la compétence de nommer les lieutenants de préfet**, les unités de l'Etat consultées, lorsqu'elles s'expriment sur le sujet, soutiennent ce statu quo. La question est plus partagée dans les prises de position des entités hors de l'Etat, certaines n'estimant pas judicieux un engagement par le préfet, d'autres au contraire insistant sur la nécessité d'une bonne entente entre le préfet et son lieutenant. Comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Conseil d'Etat, notamment dans sa réponse à la question 2017-CE-105 «Rôle et institution des préfectures, que fait le Conseil d'Etat?», il estime nécessaire que l'engagement des personnes amenées à jouer un rôle important dans la gestion des préfectures soit examiné par le Conseil d'Etat et la Direction à laquelle sont rattachées administrativement les préfectures, afin de garantir le bon fonctionnement de ces dernières quel que soit le préfet nommé à leur tête.
- > Concernant la **Conférence des préfets**, toutes les entités ayant participé à la consultation soutiennent son ins-

cription dans la loi. Certaines entités contestent toutefois l'obligation faite à la Conférence des préfets de transmettre ses procès-verbaux au Conseil d'Etat, estimant notamment que les échanges entre les préfets doivent se faire librement. Le Conseil d'Etat estime toutefois essentiel que les travaux de la Conférence des préfets soient portés à la connaissance du gouvernement, afin d'assurer la coordination entre le niveau cantonal et le niveau régional de l'action de l'Etat.

- > Concernant la **Conférence des lieutenants de préfet** également, les avis ont été partagés. Certaines entités estiment que l'avant-projet, en ancrant dans la loi la pratique actuelle, permet la coordination et l'harmonisation des procédures et de l'organisation interne, et par ricochet, une rationalisation des activités. D'autres y voient un risque de mettre en porte-à-faux Conférence des préfets et Conférence des lieutenants de préfet. Le Conseil d'Etat conçoit ces craintes et a choisi de retirer du contre-projet cet article, suivant la suggestion de la Conférence des préfets de voir cette question traitée dans le règlement d'exécution de la Conférence des préfets.

Consulté, le Conseil de la magistrature a également pris position, tout en relevant que le contre-projet portait essentiellement sur des dispositions relatives à l'organisation des préfectures, sur laquelle il ne lui appartenait pas de se prononcer. Le Conseil de la magistrature a toutefois relevé qu'il s'inscrivait en faux contre le point de vue des motionnaires qui considèrent les préfets comme des membres à part entière du Pouvoir judiciaire.

## 4. Commentaire des articles du contre-projet

### 4.1. Article 1 du projet de loi

#### 4.1.1. Article 6

Dans son message accompagnant le projet de loi sur les préfets<sup>1</sup> en 1975, le Conseil d'Etat relevait que «dans l'esprit du peuple fribourgeois, spécialement dans les districts possédant un château cantonal au chef-lieu, la représentativité et l'autorité du préfet sont liées à sa présence effective et constante au chef-lieu, dans l'appartement assigné par le Conseil d'Etat». Cette disposition semble aujourd'hui obsolète: le développement des moyens d'information permet à un préfet de faire «acte de présence» dans son district par d'autres canaux que sa présence effective et constante au château. Il convient d'ailleurs de relever que, depuis plus de 10 ans, plus aucun préfet ne réside dans un château cantonal, les appartements ayant été transformés pour accueillir, le plus souvent, des services cantonaux. Bien plus, un seul des sept préfets actuellement en fonction réside dans le chef-lieu de son district. Le Conseil

<sup>1</sup> BGC, Mai 1975, pp. 373ss.

d'Etat propose donc de supprimer cette obligation. L'avant-projet maintient toutefois le principe d'une résidence dans le district, afin de garantir la proximité essentielle à l'activité préfectorale. Il prévoit que le Conseil d'Etat peut autoriser des dérogations temporaires à cette obligation. On pense notamment au cas d'un-e candidat-e à la préfecture résidant dans un autre district, afin de lui laisser le temps de trouver un domicile dans son district d'élection.

Pour les mêmes raisons, l'avant-projet supprime l'obligation pour les préfets d'annoncer leurs absences de plus de trois jours hors de leur district. Dans son message de 1975, le Conseil d'Etat estimait que «le préfet est un rouage essentiel de l'autorité, notamment responsable du maintien de l'ordre public. La permanence de l'autorité doit être assurée non seulement en temps ordinaires, mais surtout en cas de danger et de trouble, où le préfet ne devrait quitter son district qu'avec la permission du gouvernement». Le Conseil d'Etat estime que cette obligation n'a plus lieu d'être, les préfectures disposant toutes d'un-e lieutenant-e de préfet compétent-e pour remplacer le préfet en cas d'absence. Exerçant le pouvoir hiérarchique sur les préfets, le Conseil d'Etat pourra, le cas échéant, exiger de lui qu'il soit présent dans son district si des circonstances graves devaient l'imposer.

#### 4.1.2. Article 10

Comme indiqué dans les grandes lignes du contre-projet, celui-ci prévoit d'inscrire formellement dans la loi le rôle du préfet dans l'engagement de son lieutenant, soit celui de formuler des propositions à destination du Conseil d'Etat. S'il semble opportun que le préfet transmette à la Direction à laquelle sont rattachées les préfectures, des candidatures motivées, il apparaît évident que la candidature retenue prioritairement par le préfet devrait être confirmée par le Conseil d'Etat, sauf motifs graves. Le contre-projet ouvre en outre la possibilité de nommer plus d'un-e lieutenant-e de préfet, afin de tenir compte de la charge de travail de chaque préfecture. Il convient toutefois de noter que cette possibilité devra être examinée avec attention, s'agissant d'une personne chargée de remplacer le préfet, afin de limiter les risques de conflits de compétences entre deux lieutenant-e-s de préfet en cas d'absence du préfet. Le cas échéant, une préséance de l'un ou l'une des lieutenant-e-s de préfet sur l'autre devra être clairement prévue dans leurs cahiers des charges respectifs. Plutôt que de multiplier les lieutenants ou lieutenant-es de préfet au sein d'une préfecture, il conviendra de privilégier la solution retenue actuellement pour la Préfecture de la Sarine qui dispose d'une conseillère juridique à laquelle sont déléguées certaines tâches du préfet («lieutenant-e de préfet ad hoc»). Dans ce cas, il appartiendra au préfet de solliciter préalablement du Conseil d'Etat l'autorisation d'une telle délégation avant d'envisager l'engagement du candidat ou de la candidate pressenti-e.

#### 4.1.3. Article 10<sup>bis</sup>

Le contre-projet institue la Conférence des préfets en lui donnant une base légale. La Conférence, composée des sept préfets, élabore elle-même son règlement d'organisation, avant d'en solliciter l'approbation par le Conseil d'Etat. Ce règlement fixera notamment l'organisation et la fonction de la Conférence des lieutenants de préfet, organe consultatif de la Conférence des préfets, ainsi que les modalités d'information régulière du Conseil d'Etat sur les travaux de la Conférence des préfets. La Conférence des préfets disposera, dès 2019, de son propre budget, comprenant notamment le montant des indemnités de son président, conformément à l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance du 15 mai 2017 concernant les indemnités de représentation et de déplacement des préfets, ainsi qu'un montant relatif à l'assistance de ce dernier. Lors de l'élaboration de ce budget, il sera examiné s'il convient de transférer une partie des montants attribués aux préfectures mais utilisés pour le financement de tâches communes (au titre de prestations de service par des tiers, par exemple) à la Conférence des préfets.

#### 4.1.4. Article 11

Comme indiqué ci-dessus, le contre-projet s'éloigne de la formulation des motionnaires «le préfet est responsable de l'engagement de ses collaborateurs et de la bonne marche de la préfecture», afin de rappeler dans la loi sur les préfets la possibilité offerte par la LPers de déléguer des compétences en matière de gestion du personnel aux chef-fe-s de service et donc, par analogie, aux préfets.

Dès l'entrée en vigueur de cette disposition, les Directions concernées ainsi que le SPO élaboreront un projet de délégation de compétence conforme aux vœux des motionnaires. Si, formellement, une délégation sera élaborée pour chaque préfecture, il conviendra, dans toute la mesure du possible, que ce document soit commun à toutes les préfectures, afin d'éviter la multiplication des régimes différents pour le personnel des préfectures. Conformément aux articles 8 al. 1 let. e et 9 al. 3 LPers et 14 de la loi sur les préfets, cette convention devra être approuvée par le Conseil d'Etat avant de pouvoir être exécutée par les préfets.

A titre d'exemple, les compétences suivantes de l'autorité d'engagement pourraient être déléguées aux préfets:

- > Assumer la procédure de mise au concours des postes à repourvoir (art. 25 et 26 LPers);
- > Conclure les contrats: décision d'engagement, envoi et signature du contrat (art. 23 RPers);
- > Mener la procédure de licenciement ordinaire (art. 37 à 41 LPers) ou pour justes motifs (art. 44 et 45 LPers);
- > Fixer le traitement des collaborateurs et collaboratrices (art. 86 LPers).

Cette délégation devrait confier aux préfets des compétences de manière cohérente, leur permettant d'assumer l'ensemble de leurs décisions (par exemple compétence de licencier un collaborateur après l'avoir choisi).

La délégation prévoira en outre le traitement des procédures ouvertes à la date de l'entrée en vigueur de cette disposition.

#### 4.1.5. Article 21

Chaque préfet remet actuellement un rapport annuel sur la situation dans son district au Conseil d'Etat. L'avant-projet confie cette tâche à la Conférence des préfets, comme le proposaient les auteurs de la motion. Ce changement donnera l'occasion à la Conférence des préfets de mettre l'accent sur les problématiques rencontrées dans tous les districts, ou dans plusieurs d'entre eux, de manière cohérente, ainsi que sur la situation générale des préfectures. Les nouveaux moyens de communication permettent aux préfets de tenir informés en temps réel les membres du Conseil d'Etat des situations régionales qui méritent leur attention. Le rapport annuel devra toutefois toujours contenir des informations relatives à chaque district, afin de garantir que les informations régionales soient transmises au gouvernement et puissent faire l'objet, annuellement, d'un échange de vues lors de la rencontre entre le Conseil d'Etat et la Conférence des préfets.

#### 4.2. Article 2 du projet de loi

L'article 2 prévoit des modifications de la LPers. Celles-ci ne font que préciser que la Direction peut déléguer des compétences en matière de gestion du personnel aux préfets, tout comme elle peut le faire à ses chef-fe-s de service. Ces modifications sont destinées à indiquer explicitement cette possibilité, les préfets étant déjà, sous l'angle de la législation sur le personnel de l'Etat, assimilés à des chef-fe-s de service.

#### 4.3. Article 3 du projet de loi

Le contre-projet prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018, pour tenir compte de l'urgence votée par le Grand Conseil.

### 5. Les incidences du projet de loi

#### 5.1. Les incidences sur les structures territoriales

Le contre-projet du Conseil d'Etat ne se concentre que sur des points portant sur le fonctionnement interne des préfectures. Il n'a donc aucune incidence directe sur les structures territoriales. Toutefois, l'institutionnalisation de la Conférence des préfets renforce l'institution préfectorale et marque une tendance, constatée depuis plusieurs années, à une forme

d'«autonomisation» des préfets à l'égard du gouvernement<sup>1</sup>. Les cautions fixées par le contre-projet, notamment la nomination des lieutenant-e-s de préfet par le Conseil d'Etat permettent d'éviter la création d'une institution intermédiaire entre l'Etat et les communes sans assise constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat remarque en revanche que les autres dispositions contenues dans le projet de texte entièrement rédigé des motionnaires auraient d'importantes conséquences sur les structures territoriales, notamment en orientant les réflexions en cours sur le rôle des préfets vers le volet judiciaire de leurs activités actuelles. L'urgence votée le 14 septembre 2017 ne portant que sur la mise en œuvre des dispositions relatives à la Conférence des préfets et à l'autorité d'engagement du personnel des préfectures, y compris les lieutenant-e-s de préfet, le Conseil d'Etat a renoncé à approfondir à ce stade les incidences des autres propositions sur les structures territoriales. La mise en œuvre de la motion 2017-GC-110, accompagnée de la reprise des thématiques de la motion 2017-GC-108 mises de côté dans la requête du 14 septembre 2017, impliquera une analyse rigoureuse de ces conséquences.

#### 5.2. Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes

Le contre-projet n'a aucune incidence financière ou en matière de personnel pour les communes. Au niveau cantonal, ce contre-projet n'a pas d'incidence au niveau financier. Au niveau du personnel, la question se pose de savoir si les préfectures disposent de la dotation nécessaire pour assumer les tâches qui leur seraient déléguées par la Direction. Malgré cette incertitude, et étant donné que l'urgence a été souhaitée par le Grand Conseil, une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018 semble nécessaire. Il conviendra donc d'examiner durant cette première année de fonctionnement les conséquences de ces modifications sur les besoins en personnel des préfectures pour assumer seules les tâches concernées. Cette question sera reprise dans le cadre de l'élaboration du budget 2019. Il conviendra alors d'examiner les possibilités d'optimisation permettant de libérer au sein des préfectures les ressources nécessaires pour combler un éventuel besoin supplémentaire.

La possibilité offerte par l'article 10 de nommer plus d'un-e lieutenant-e de préfet par district n'a pas elle-même d'incidence en matière de personnel; elle sera examinée dans le cadre de la procédure budgétaire et dans les limites de la disponibilité des postes, le cas échéant, en rappelant que d'autres solutions seront à privilégier (adaptation des cahiers des charges, lieutenant ou lieutenant-e de préfet «ad hoc»...).

<sup>1</sup> Le rapport 225 du 16 novembre 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant les structures territoriales du canton de Fribourg le relevait déjà, en s'interrogeant sur la manière dont le préfet, au fil du temps, était devenu «le magistrat élu, doté d'une autonomie peu commune au sein de l'Etat cantonal (...)», p. 30.

### **5.3. Les incidences sur la répartition des tâches Etat–communes**

Comme relevé ci-dessus, les modifications proposées par le contre-projet gouvernemental ne portent que sur l'organisation interne des préfectures. Elles n'ont, là non plus, aucune incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

### **5.4. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen**

Le projet est conforme aux constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'au droit fédéral et au droit européen.

### **5.5. La clause référendaire**

Le projet sera soumis au referendum législatif; en revanche, dès lors qu'il n'emporte, en tant que tel, aucune dépense notable pour l'Etat, il ne sera pas soumis au referendum financier obligatoire.

### **5.6. L'évaluation de la durabilité**

Le contre-projet portant sur le fonctionnement interne des préfectures, et clarifiant plusieurs règles, il pourrait contribuer à une gestion plus efficiente des préfectures et contribuer ainsi au développement durable, notamment sous l'angle économique.

---



## Botschaft 2017-DIAF-37

31. Oktober 2017

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Oberamtmänner und seinem Gegenentwurf

<b>1. Ursprung des Entwurfs</b>	<b>8</b>
1.1. Die Motion 2017-GC-108	8
1.2. Die Antwort des Staatsrats und die Abstimmung im Grossen Rat	8
1.3. Das beschleunigte Verfahren	9
<b>2. Die Grundzüge des Gegenentwurfs</b>	<b>9</b>
2.1. Zuständigkeit, das Personal des Oberamts anzustellen	9
2.2. Die Oberamtmännerkonferenz	10
<b>3. Ergebnisse des eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens</b>	<b>11</b>
<b>4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gegenentwurfs</b>	<b>12</b>
4.1. Artikel 1 des Gesetzesentwurfs	12
4.2. Artikel 2 des Gesetzesentwurfs	13
4.3. Artikel 3 des Gesetzesentwurfs	13
<b>5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs</b>	<b>13</b>
5.1. Auswirkungen auf die territoriale Gliederung	13
5.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden	14
5.3. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	14
5.4. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	14
5.5. Referendums Klausel	14
5.6. Beurteilung der Nachhaltigkeit	14

## 1. Ursprung des Entwurfs

### 1.1. Die Motion 2017-GC-108

Diese Botschaft leistet der Motion 2017-GC-108 Folge, die am 22. Juni 2017 eingereicht und am 26. Juni 2017 dem Staatsrat übermittelt wurde. Darin wird eine Revision des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner (SGF 122.3.1) verlangt. Die Motion enthielt einen vollständig ausformulierten Entwurf für eine Revision dieses Gesetzes. Bei der Einreichung der Motion richteten die Motionäre zudem die Eingabe 2017-GC-109 an das Büro des Grossen Rates, in der sie verlangen, dass bei der Behandlung ihrer Motion das beschleunigte Verfahren nach Art. 174a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) angewendet werde. Diese Eingabe, die den Staatsrat damit beauftragt, die Motion 2017-GC-108 so zu beantworten, dass sie in der Sesssion 2017 behandelt werden kann, wurde am

22. Juni 2017 mit 95 Stimmen ohne Gegenstimme (2 Enthaltungen) angenommen.

### 1.2. Die Antwort des Staatsrats und die Abstimmung im Grossen Rat

In seiner Antwort vom 29. August 2017 beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat nach eingehender Analyse, die Motion erheblich zu erklären. Er kündigte in Anwendung von Artikel 73 Abs. 1 des Grossratsgesetzes an, dass er im Falle einer Erheblicherklärung dieser Motion dem Grossen Rat einen Gegenentwurf zu dem von den Motionären ausgearbeiteten Entwurf im Sinne von Artikel 66 Abs. 2 GRG vorlegen wird<sup>1</sup>. In seiner Antwort beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat zudem, die Motion «Reform der Aufgaben der Oberamtmänner und der Regionen» erheblich zu erklären und die beiden

<sup>1</sup> Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss, 2017-GC-108, vom 29. August 2017.

Geschäfte parallel und gemäss den ordentlichen Verfahren und Fristen zu behandeln. Bei der Ausarbeitung des Programms für die Septembersession 2017 des Grossen Rates hat das Büro jedoch entschieden, nur die Motion 2017-GC-108 auf der Traktandenliste aufzunehmen. Am 14. September 2017 hat der Grosse Rat mit 96 gegen 1 Stimme (ohne Enthaltungen) beschlossen, die Motion 2017-GC-108 erheblich zu erklären.

### 1.3. Das beschleunigte Verfahren

Am Tag der Debatte zur Erheblicherklärung der Motion 2017-GC-108 reichte das Büro des Grossen Rates eine Eingabe ein, welche die Dringlichkeit der am 24. Juni 2017 dringlich erklärten Motion bestätigt und den Staatsrat damit beauftragen sollte, die Motion 2017-GC-108 im Falle ihrer Erheblicherklärung so umzusetzen, dass diese Teilrevision in der Dezembersession 2017 im Plenum behandelt werden könne. Diese Eingabe wurde gleichentags vom Grossen Rat mit 88 gegen 4 Stimmen bei 7 Enthaltungen angenommen.

## 2. Die Grundzüge des Gegenentwurfs

Die Eingabe vom 14. September 2017, in der verlangt wird, dass die Motion 2017-GC-108 gemäss dem beschleunigten Verfahren behandelt wird, präzisiert, dass die geforderte Dringlichkeit nur die Anstellung des Personals der Oberämter, einschliesslich der Vizeoberamtmänner, sowie die Institutionalisierung der Oberamtmännerkonferenz betrifft. Die Vorschläge der Motionäre zu weiteren Punkten werden daher in dieser Botschaft nicht in einem detaillierten Kommentar behandelt, sondern bei der in der Motion 2017-GC-110 verlangten umfassenderen Revision wieder aufgenommen. Der einzige Zusatz, der zu dem von den Motionären vollständig ausformulierten Text hinzugefügt wurde, betrifft das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderungen. Der Text der Motionäre sah nichts dazu vor. Diese formell erforderliche Angabe wurde mit der üblichen Bestimmung «Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest» ergänzt (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Oberamtmänner [vollständig von den Motionären verfasster Text]). In Anbetracht der vom Grossen Rat gewollten Dringlichkeit hält es der Staatsrat für diesen Text, wie auch für den Gegenentwurf, für konsequent, ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2018 vorzusehen.

Der Staatsrat erinnert im Übrigen daran, dass die Vorschläge der Motionäre umfassende Analysen und eingehendere Untersuchungen erfordern. Er ist generell der Ansicht, dass die Entscheidung der Motionäre, sich in hohem Masse am Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1) zu orientieren, sorgfältig geprüft werden muss. Die Auffassung, nach der «die Oberamtspersonen [...] Vollmitglieder der Gerichtsbehörden» sind, muss namentlich unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft werden (vor allem in Anbetracht

von Art. 85 KV – Gewaltenteilung), da es sich um Oberamtmänner handelt, die den Staatsrat vertreten (vollziehende Gewalt).

Im Detail hält es der Staatsrat für angezeigt, zu prüfen, ob es sinnvoll und mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar ist, die Aufsicht und die Disziplinargewalt über die Oberamtmänner nur dem Justizrat zu übertragen (Art. 5 des Textes der Motionäre). Der Staatsrat vertritt zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Auffassung, dass eine Änderung des Gesetzes über die Oberamtmänner, die sich grösstenteils an den Bestimmungen der Gerichtsbehörden orientiert, die traditionelle Rolle der Oberamtmänner infrage stellen würde, die seit ihrem Ursprung Vertreter der vollziehenden Gewalt in den Regionen des Kantons Freiburg waren. Der Staatsrat bemerkt, dass die Doppelrolle der Oberamtmänner als Vertreter der Regierung und mit judikativen Aufgaben betraut, ein wichtiges Element der Institution Oberamtmann ist. Auch wenn zweifelsohne ein neues Gleichgewicht zwischen diesen beiden Tätigkeitsbereichen der Oberamtmänner gefunden werden muss, ist der Staatsrat derzeit der Meinung, dass eine einseitige Bevorzugung der Aufgaben im Bereich des Justizwesens den Betrieb der kantonalen und lokalen Institutionen infrage stellen würde.

Der Staatsrat schlägt jedoch vor, diese Teilrevision zu nutzen, um gewisse veraltete Bezeichnungen zu aktualisieren (zum Beispiel «Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals» in den Artikeln 4, 5 und 8 durch «Gesetzgebung über das Staatspersonal» zu ersetzen). Er hält es auch für angebracht, überholte Bestimmungen zur Pflicht des Oberamtmanns, im Hauptort des Bezirks zu wohnen oder die Direktion, der die Oberämter zugewiesen sind, benachrichtigen zu müssen, wenn er sich mehr als drei aufeinanderfolgende Tage aus seinem Bezirk entfernen will, aufzuheben.

### 2.1. Zuständigkeit, das Personal des Oberamts anzustellen

#### 2.1.1. Die Vizeoberamtspersonen

Im Gegensatz zum Vorschlag der Motionäre, erachtet es der Staatsrat als notwendig, dass die Vizeoberamtspersonen weiterhin von der Regierung ernannt werden. Nach Ansicht des Staatsrats ist es wichtig, dass ein guter Betrieb der Oberämter gewährleistet ist, insbesondere auch in Übergangszeiten, unabhängig davon, welcher Oberamtmann für deren Leitung gewählt wurde. Auch aus diesem Grund hebt der Gegenentwurf die für den Vizeoberamtmann vorgesehene Amtsdauer von fünf Jahren auf, eine Dauer, die heute nicht mehr angewendet wird, sofern sie überhaupt jemals angewendet wurde (die Vizeoberamtspersonen verfügen alle über unbefristete Verträge) und die der Kontinuität des Oberamtsbetriebs abträglich ist, unabhängig von Wahlterminen. Der Staatsrat weist darauf hin, dass der Vizeoberamtmann

ab 1975 als Bürochef betrachtet wurde, der sich vor allem um administrative Fragen kümmert.

Der Staatsrat merkt ausserdem an, dass beim Personal der Oberämter eine gewisse Homogenität notwendig ist, um die Gleichbehandlung auf dem ganzen Gebiet zu gewährleisten. Er erinnert auch daran, dass die Vizeoberamtsperson den Oberamtmann vertreten kann, ohne dass sie gewählt worden ist. Es scheint daher nicht sinnvoll, ihre Bezeichnung einer einzigen Person zu übertragen. Im Vorentwurf wird jedoch präzisiert, dass es Sache des Oberamtmanns ist, die von ihm gutgeheissenen Bewerbungen an den Staatsrat zu überweisen, womit die gängige Praxis bestätigt wird. Diese will den Oberamtmann voll und ganz in die Wahl seiner Vizeoberamtfrau oder seines Vizeoberamtmanns miteinbeziehen.

Der Unterschied, der somit zwischen der Anstellung des übrigen Personals des Oberamts (s. Artikel 11 weiter unten) und jener der Vizeoberamtfrau oder des Vizeoberamtmanns gemacht wird, richtet sich im Übrigen nach der Praxis gewisser selbständiger Anstalten des Staates. Man denkt namentlich an das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG), eine öffentliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, die administrativ der ILFD zugewiesen ist (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2006 über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg, LIGG, SGF 911.10.1). Zu den Zuständigkeiten des Direktors des LIG gehören die Personalführung und die Anstellung des Personals des Instituts (Art. 12 Abs. 2 Bst. e), mit Ausnahme der Mitglieder des Direktionsrats, die von der ILFD angestellt werden (Art. 5 Abs. 2 Bst. d). Erst kürzlich hat der Grosse Rat eine solche Verteilung der Zuständigkeiten gutgeheissen, indem er das Gesetz vom 7. Oktober 2016 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG, Inkrafttreten am 1. Januar 2018) verabschiedet hat. Dieses überträgt der Direktion, die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist (Sicherheits- und Justizdirektion, SJD), die Kompetenz, die Mitglieder des Direktionsrats der [Freiburger Straf]anstalt anzustellen (Art. 14 Abs. 2 Bst. e), mit Ausnahme der Direktorin oder des Direktors, die oder der vom Staatsrat ernannt wird (Art. 13 Bst. b).

### 2.1.2. Das Personal der Oberämter

Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesvorentwurf schlug vor, den Oberamt Männern die Funktion der Anstellungsbehörde ihres Personals zu übertragen. Dieser Vorschlag wurde jedoch angesichts der Komplexität bei der Umsetzung für so kleine Einheiten wie die Oberämter in Frage gestellt. Im Gegenentwurf wurde auf diese Option verzichtet, stattdessen wurde einer Kompetenzdelegation von der Direktion, der die Oberämter zugewiesen sind, an die Oberamt Männer der Vorzug gegeben. Diese Möglichkeit besteht im StPG bereits, in dem vorgesehen ist (Art. 9 Abs. 3 StPG), dass die Vorsteherinnen und Vorsteher der Direktionen Aufgaben

der Personalbewirtschaftung, die in die Zuständigkeit der Direktion fallen, an Stabseinheiten oder an die Dienstchefinnen und Dienstchefs delegieren können. Die Genehmigung durch den Staatsrat bleibt vorbehalten. Der Gegenentwurf sieht vor, im Gesetz über die Oberamt Männer an diese Möglichkeit zu erinnern.

Diese Option entfernt sich zwar von dem von den Motionären ausgedrückten Willen, die Zuständigkeit der Oberamt Männer im Bereich der Personalbewirtschaftung im Gesetz zu regeln, aber sie erlaubt es, die Schaffung von sieben verschiedenen Anstellungsbehörden zu verhindern. Diese Zuständigkeit war bis anhin den Direktionen des Staates und den Anstalten vorbehalten. Es sei darauf hingewiesen, dass die Oberämter innerhalb des Staates kleine Strukturen darstellen, die zwischen 3,5 VZÄ (Oberamt Vivisbach, 2,5 VZÄ ohne den Oberamtmann) und 11,5 VZÄ (Oberamt Saane, 10,5 VZÄ ohne den Oberamtmann) zählen. Angesichts der Grösse der Oberämter scheint es unverhältnismässig, innerhalb jedes Oberamts eine Anstellungsbehörde mit der damit einhergehenden Struktur zu bilden.

Sobald das Gesetz in Kraft getreten ist, erarbeiten die beiden betroffenen Direktionen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Personal und Organisation eine formelle Kompetenzdelegation in diesem Sinne.

## 2.2. Die Oberamt Männerkonferenz

Der Gesetzesvorentwurf gibt der Oberamt Männerkonferenz eine gesetzliche Grundlage, über die sie bis anhin nicht verfügte. Ursprünglich war die Oberamt Männerkonferenz ein einfaches Treffen der Oberamt Männer. Mit der Zeit kam ihr jedoch für den guten Betrieb der Oberämter und die Vereinheitlichung der Praktiken eine immer grössere Bedeutung zu. Sie spielt im Übrigen eine zentrale Rolle bei allen kantonalen Projekten, für die die Mitarbeit der Oberamt Männer nötig ist oder für die sie konsultiert werden müssen. Die Oberamt Männerkonferenz ist auch ein sehr wichtiger Gesprächspartner für zahlreiche Dienststellen des Staates, die so über eine Anlaufstelle verfügen, um mit allen Oberamt Männern zusammenzuarbeiten. Der Gesetzesvorentwurf entspricht somit dem Willen der Motionäre, indem er der Oberamt Männerkonferenz den Auftrag erteilt, die Absprache und die Koordination zwischen den Oberamt Männern zu gewährleisten. Allgemeiner wird die Oberamt Männerkonferenz den Auftrag haben, die oberamtliche Tätigkeit stetig zu rationalisieren, indem sie die Effizienz der Prozesse fortwährend überprüft und gegebenenfalls Änderungen bei der Organisation der Oberämter vorschlägt. Eine weitere Aufgabe dieser Konferenz wird darin bestehen, zu einer kohärenten und effizienten Aufgabenverteilung beizutragen, indem sie gegebenenfalls eine Zentralisierung der von den Oberamt Männern wahrgenommenen Aufgaben oder deren Einstellung vorschlägt, falls kein Bedarf mehr dafür besteht. Sie wird

ein spezielles Augenmerk auf die Möglichkeiten richten, die das E-Government sowie kürzlich erfolgte Reorganisations von dezentralisierten Einheiten in den Regionen bieten. Dazu gehört zum Beispiel das Zivilstandsamt, das über einen Standort in jedem Bezirk verfügt und seit kurzem ämterübergreifend arbeitet, um die Nutzung der bestehenden Ressourcen zu optimieren.

Der Vorentwurf unterscheidet sich jedoch insofern vom Vorschlag der Motionäre, als er vorsieht, dass die Oberamt männerkonferenz ihr Organisationsreglement dem Staatsrat zur Genehmigung überweist. Mit dieser Bestimmung soll vermieden werden, dass eine völlig autonome Einheit eingesetzt wird und das Risiko besteht, dass sich mit der Zeit die Kompetenzkonflikte häufen. Da die Oberamt männer die Vertreter des Staatsrats in ihren Bezirken bleiben, ist es nötig, dass die Organisation ihrer Konferenz weiterhin den Erwartungen der Regierung entspricht.

### 3. Ergebnisse des eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens

Am 3. Oktober 2017 hat der Staatsrat der ILFD genehmigt, den Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Oberamt männer sowie den erläuternden Bericht in die eingeschränkte Vernehmlassung zu geben. Die Frist für die Einreichung einer Stellungnahme wurde auf den 19. Oktober 2017 festgesetzt. Die ursprünglich für die Direktionen des Staates, den Freiburger Gemeindeverband, die Oberamt männerkonferenz, die Vizeoberamt männerkonferenz und den Justizrat bestimmte Vernehmlassung wurde am 12. Oktober 2017 auf die politischen Parteien ausgeweitet. Keine der konsultierten Einheiten hat die Notwendigkeit einer Revision des Gesetzes über die Oberamt männer bestritten. Die Meinungen zu den Modalitäten dieser Revision gingen jedoch auseinander:

- > Betreffend den Vorschlag, **den Oberamt männern die Befugnisse der Anstellungsbehörde** ihres Personals zu übertragen, bedauerten mehrere Einheiten die Schwierigkeiten, die eine solche Option mit sich zieht. Es wurde vorgeschlagen, stattdessen die Aufgaben, die in die Zuständigkeiten der ILFD fallen, an die Oberamt männer zu delegieren, namentlich auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 3 StPG. Wie bereits erwähnt, wurde diese Option, welche die Oberamt männerkonferenz als einfach und pragmatisch bezeichnete, schliesslich bevorzugt.
- > Was die zusätzliche Frage der **Fachstelle für die Personalbewirtschaftung der Oberämter** betrifft, die der Vorentwurf dem POA überträgt, hat dieses angemerkt, dass eine solche Präzisierung einerseits unnötig ist (das StPG sieht vor, dass die Befugnisse der Personalbewirtschaftung vom POA ausgeübt werden, falls keine Fachstelle gebildet wurde), und dass sie andererseits juristisch nicht haltbar ist, da das POA für die Kontrolle und für Stellungnahmen betreffend Entscheide der Anstellungs-

behörden im Personalbereich zuständig ist; es kann daher nicht Stellung nehmen zu Entscheiden, die es selbst auf der Grundlage einer Delegation der Kompetenz als Anstellungsbehörde getroffen hat. Durch die schlussendlich ausgewählte Option, eine Delegation der Zuständigkeiten an die Oberamt männer vornehmen zu können, verliert diese Frage ihren Sinn, da die Direktion, welche die Zuständigkeit delegiert, weiterhin die zuständige Fachstelle ist (derzeit die SJD für das Oberamt des Saanebezirks und die ILFD für die übrigen Oberämter).

- > Bei der Frage, ob **die Zuständigkeit, die Vizeoberamt männer zu ernennen, beim Staatsrat belassen werden soll**, unterstützen die konsultierten Einheiten des Staates den Vorschlag, den Status quo beizubehalten. Bei den Einheiten ausserhalb des Staates gehen die Meinungen jedoch auseinander. Einige halten eine Anstellung durch den Oberamt mann nicht für sinnvoll, andere hingegen bestehen auf der Notwendigkeit einer guten Beziehung zwischen dem Oberamt mann und seinem Vize. Wie der Staatsrat mehrfach betonte, namentlich in seiner Antwort auf die Anfrage 2017-CE-105 «Rolle und Zuweisung der Oberämter, was tut der Staatsrat?», hält er es für notwendig, dass die Anstellung von Personen, die in der Führung der Oberämter eine wichtige Rolle spielen sollen, auch durch den Staatsrat und die Direktion geprüft wird, der die Oberämter administrativ zugewiesen sind, um den guten Betrieb der Oberämter zu gewährleisten, unabhängig davon, welcher Oberamt mann für deren Leitung gewählt wurde.
- > Alle Einheiten, die sich an der Vernehmlassung beteiligt haben, unterstützen die Verankerung der **Oberamt männerkonferenz** im Gesetz. Bestimmte Einheiten äusserten sich jedoch gegen eine Verpflichtung der Oberamt männerkonferenz, ihre Sitzungsprotokolle dem Staatsrat zustellen zu müssen, da sie namentlich der Ansicht sind, dass sich die Oberamt männer offen miteinander austauschen sollten. Der Staatsrat hält es jedoch für grundlegend, dass die Arbeiten der Oberamt männerkonferenz der Regierung zur Kenntnis gebracht werden, um die Koordination zwischen der kantonalen und der regionalen Ebene des staatlichen Handelns sicherzustellen.
- > Auch die Meinungen zur **Vizeoberamt männerkonferenz** waren uneinheitlich. Bestimmte Einheiten sind der Ansicht, dass der Vorentwurf durch die Verankerung der aktuellen Praxis im Gesetz die Koordination und die Harmonisierung der Verfahren und der internen Organisation, und damit indirekt eine Rationalisierung der Tätigkeiten, ermöglicht. Andere sehen darin ein Risiko, Oberamt männerkonferenz und Vizeoberamt männerkonferenz in eine heikle Lage zu bringen. Der Staatsrat versteht diese Befürchtungen und hat sich dafür entschieden, diesen Artikel aus dem Gegenentwurf zu entfernen. Damit folgte er dem Vorschlag der Oberamt männerkonferenz, diese Frage im Ausführungsreglement der Oberamt männerkonferenz zu behandeln.

Der Justizrat, der sich ebenfalls an der Vernehmlassung beteiligt hat, wies darauf hin, dass der Gegenentwurf im Wesentlichen Bestimmungen enthält, die die Organisation der Oberämter betreffen. Es sei nicht seine Aufgabe, dazu Stellung zu nehmen. Er hob jedoch hervor, dass er der Auffassung der Motionäre widerspreche, nach der die Oberamtswärter als Vollmitglieder der Gerichtsbehörden angesehen werden.

## 4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gegenentwurfs

### 4.1. Artikel 1 des Gesetzesentwurfs

#### 4.1.1. Artikel 6

In seiner Botschaft zum Gesetzesentwurf über die Oberamtswärter<sup>1</sup> von 1975 wies der Staatsrat darauf hin, dass nach der Auffassung des freiburgischen Volkes, insbesondere in den Bezirken, die in ihrem Hauptort ein Schloss besitzen, die Repräsentativität und die Autorität des Oberamtswärters mit seiner tatsächlichen und ständigen Anwesenheit im Hauptort, in der ihm vom Staatsrat zugewiesenen Wohnung, verbunden ist. Diese Bestimmung scheint heute veraltet: die Entwicklung der Kommunikationsmittel ermöglicht einem Oberamtswärter, in seinem Bezirk über andere Kanäle, als seine tatsächliche Anwesenheit im Schloss «Präsenz zu zeigen». Es sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass seit mehr als 10 Jahren kein Oberamtswärter mehr in einem Schloss des Kantons wohnt, da die Wohnungen zumeist umgebaut wurden und kantonale Dienststellen beherbergen. Schlimmer noch, nur einer der sieben Oberamtswärter, die gegenwärtig im Amt sind, wohnt im Hauptort seines Bezirks. Der Staatsrat schlägt somit vor, diese Verpflichtung aufzuheben. Der Vorentwurf behält jedoch den Grundsatz des Wohnsitzes im Bezirk bei, damit die Bürgernähe, die für die oberamtliche Tätigkeit wesentlich ist, gewährleistet ist. Er sieht vor, dass der Staatsrat befristete Abweichungen von dieser Pflicht gewähren kann. Man denkt hier namentlich an den Fall einer Kandidatin oder eines Kandidaten für das Oberamt, die oder der in einem anderen Bezirk wohnt. So kann ihr oder ihm Zeit eingeräumt werden, um im Bezirk ihrer oder seiner Wahl eine Wohnung zu finden.

Aus den gleichen Gründen hebt der Vorentwurf die Verpflichtung der Oberamtswärter auf, Abwesenheiten von mehr als drei Tagen von ihrem Bezirk melden zu müssen. In seiner Botschaft von 1975 war der Staatsrat der Ansicht, dass «der Oberamtswärter ein wesentlicher Bestandteil der Behörde und namentlich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich ist. Ein Bereitschaftsdienst muss nicht nur in normalen Zeiten gewährleistet sein, sondern vor allem bei Gefahr oder Unruhen, wo der Oberamtswärter seinen Bezirk nur mit der Erlaubnis der Regierung verlassen sollte».

Der Staatsrat geht davon aus, dass diese Verpflichtung nicht mehr gerechtfertigt ist, da alle Oberämter über einen Vizeoberamtswärter verfügen, der befugt ist, den Oberamtswärter bei Abwesenheit zu vertreten. Da die Oberamtswärter der Dienstgewalt des Staatsrats unterstehen, könnte dieser gegebenenfalls auch von einem Oberamtswärter verlangen, dass er in seinem Bezirk bleibt, wenn schwerwiegende Umstände es erfordern sollten.

#### 4.1.2. Artikel 10

Wie im Kapitel zu den Grundzügen des Gegenentwurfs ausgeführt wurde, sieht dieser vor, die Rolle des Oberamtswärters bei der Anstellung des Vizeoberamtswärters, nämlich Vorschläge zuhanden des Staatsrats zu formulieren, formell im Gesetz zu verankern. Obwohl es angebracht scheint, dass der Oberamtswärter der Direktion, der die Oberämter zugewiesen sind, Bewerbungen übermittelt, scheint es offensichtlich, dass die vom Oberamtswärter prioritär ausgewählte Bewerbung vom Staatsrat genehmigt wird, ausser bei schwerwiegenden Gründen. Der Gegenentwurf eröffnet im Übrigen die Möglichkeit, mehr als eine Vizeoberamtswärterin bzw. mehr als einen Vizeoberamtswärter zu ernennen, um der Arbeitsbelastung jedes Oberamts Rechnung zu tragen. Da es sich um eine Person handelt, die damit beauftragt ist, den Oberamtswärter zu vertreten, muss diese Möglichkeit jedoch aufmerksam geprüft werden, um bei Abwesenheit des Oberamtswärters das Risiko von Kompetenzkonflikten zwischen zwei Vizeoberamtswärterinnen zu begrenzen. Gegebenenfalls muss ein Vorrang der einen Vizeoberamtswärterin vor der anderen in ihren jeweiligen Pflichtenheften klar vorgesehen werden. Anstatt mehrere Vizeoberamtswärterinnen und Vizeoberamtswärter in einem Oberamt zu konzentrieren, ist es angezeigt, die derzeit für das Oberamt des Saanebezirks angewendete Lösung zu bevorzugen. Dieses verfügt über eine juristische Beraterin, die mit bestimmten Aufgaben des Oberamtswärters beauftragt ist («ad-hoc-Vizeoberamtswärterin»). In diesem Fall müsste der Oberamtswärter vorgängig die Genehmigung des Staatsrats für eine solche Delegation einholen, bevor die Anstellung der vorgesehenen Kandidatin oder des vorgesehenen Kandidaten in Betracht gezogen werden kann.

#### 4.1.3. Artikel 10<sup>bis</sup>

Der Gegenentwurf setzt die Oberamtswärterkonferenz ein, indem er ihr eine gesetzliche Grundlage gibt. Die Konferenz, die sich aus den sieben Oberamtswärtern zusammensetzt, erarbeitet ihr Organisationsreglement selber, bevor sie die Genehmigung vom Staatsrat dafür einholt. Dieses Reglement wird namentlich die Organisation und die Funktion der Vizeoberamtswärterkonferenz, dem beratenden Organ der Oberamtswärterkonferenz, sowie die Modalitäten der regelmässigen Information des Staatsrats über die Arbeiten der Oberamtswärterkonferenz festlegen. Die Oberamtswärterkonferenz verfügt ab 2019 über ihr eigenes Budget, das

<sup>1</sup> TGR, Mai 1975, S. 373 ff.

namentlich den Betrag für die Entschädigung ihres Präsidiums gemäss Art. 2 Abs. 2 der Verordnung vom 15. Mai 2017 über die Repräsentations- und Reiseentschädigungen der Oberamtspersonen sowie den Betrag für die Unterstützung des Präsidiums enthält. Bei der Ausarbeitung des Budgets wird geprüft werden, ob ein Teil der den Oberämtern zugeordneten Beträge, die aber zur Finanzierung von gemeinsamen Aufgaben verwendet werden, der Oberamtämnerkonferenz übertragen werden sollten (zum Beispiel als Dienstleistungen Dritter).

#### 4.1.4. Artikel 11

Wie weiter oben bereits erwähnt, entfernt sich der Gegenentwurf von der Formulierung der Motionäre «Der Oberamtmann ist für die Anstellung seines Personals und die gute Geschäftsführung des Oberamts verantwortlich», um im Gesetz über die Oberamtämner an die Möglichkeit des StPG zu erinnern, Kompetenzen der Personalbewirtschaftung an die Dienstchefinnen und Dienstchefs und sinngemäss an die Oberamtämner zu delegieren.

Sobald diese Bestimmung in Kraft getreten ist, erarbeiten die betroffenen Direktionen sowie das POA einen Entwurf für eine Kompetenzdelegation, die den Wünschen der Motionäre entspricht. Auch wenn formell für jedes Oberamt eine Kompetenzdelegation ausgearbeitet wird, sollte dieses Dokument soweit möglich für alle Oberämter gemeinsam gelten, damit für das Personal der Oberämter nicht zahlreiche verschiedene Regelungen gelten. Gemäss Artikel 8 Abs. 1 Bst. e und 9 Abs. 3 StPG und Artikel 14 des Gesetzes über die Oberamtämner muss diese Vereinbarung vom Staatsrat genehmigt werden, ehe sie vom Oberamtmann erfüllt werden kann.

Folgende Kompetenzen der Anstellungsbehörde könnten beispielsweise an die Oberamtämner delegiert werden:

- > Übernahme der Ausschreibungsverfahren der zu besetzenden Stellen (Art. 25 und 26 StPG);
- > Vertragsabschluss: Anstellungsverfügung, Zustellung und Unterzeichnung des Vertrags (Art. 23 StPR);
- > Durchführung des ordentlichen Kündigungsverfahrens (Art. 37–41 StPG) oder der Entlassung aus wichtigen Gründen (Art. 44 und 45 StPG);
- > Festsetzung des Gehalts der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Art. 86 StPG).

Diese Delegation sollte den Oberamtämnern auf kohärente Weise Befugnisse übertragen, und ihnen so ermöglichen, all ihre Entscheidungen zu tragen (zum Beispiel die Kompetenz, einen Mitarbeiter zu entlassen, nachdem sie diesen ausgewählt haben).

Die Delegation sieht im Übrigen die Bearbeitung der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung offenen Verfahren vor.

#### 4.1.5. Artikel 21

Derzeit erstattet jeder Oberamtmann beim Staatsrat jährlich Bericht über die Situation in seinem Bezirk. Der Vorentwurf überträgt diese Aufgabe der Oberamtämnerkonferenz, wie es die Autoren der Motion vorgeschlagen hatten. Diese Änderung gibt der Oberamtämnerkonferenz die Möglichkeit, den Schwerpunkt kohärent auf die in allen oder mehreren Bezirken angetroffenen Probleme sowie auf die allgemeine Situation der Oberämter zu richten. Die neuen Kommunikationsmittel ermöglichen es den Oberamtämnern, die Mitglieder des Staatsrats in Echtzeit über regionale Themen auf dem Laufenden zu halten, die ihre Aufmerksamkeit erfordern. Der Jahresbericht muss jedoch nach wie vor Informationen zu jedem Bezirk enthalten, um sicherzustellen, dass die regionalen Informationen an die Regierung übermittelt werden und beim jährlichen Treffen zwischen dem Staatsrat und der Oberamtämnerkonferenz Gegenstand eines Meinungsaustauschs sein können.

### 4.2. Artikel 2 des Gesetzesentwurfs

In Artikel 2 sind Änderungen des StPG vorgesehen. Diese präzisieren lediglich, dass die Direktion Kompetenzen im Bereich der Personalbewirtschaftung an die Oberamtämner delegieren kann, wie sie auch den Dienstchefinnen und Dienstchefs Kompetenzen übertragen kann. Die Änderungen dienen dazu, diese Möglichkeit ausdrücklich vorzusehen, denn unter dem Blickwinkel der Gesetzgebung über das Staatspersonal sind die Oberamtämner bereits den Dienstchefinnen und Dienstchefs gleichgestellt.

### 4.3. Artikel 3 des Gesetzesentwurfs

Der Gegenentwurf sieht ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2018 vor, um der im Grossen Rat beschlossenen Dringlichkeit Rechnung zu tragen.

## 5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

### 5.1. Auswirkungen auf die territoriale Gliederung

Der Gegenentwurf des Staatsrats konzentriert sich nur auf Aspekte zum internen Betrieb der Oberämter. Er hat daher keine direkten Auswirkungen auf die territoriale Gliederung. Die Institutionalisierung der Oberamtämnerkonferenz stärkt jedoch die Institution Oberamtmann und bestätigt einen seit mehreren Jahren festgestellten Trend hin zu einem

«Empowerment» der Oberamtswen von der Regierung<sup>1</sup>. Die im Gegenentwurf vorgesehenen Einschränkungen, namentlich die Ernennung der Vizeoberamtspersonen durch den Staatsrat, verhindern die Schaffung einer Zwischenstelle zwischen dem Staat und den Gemeinden ohne verfassungsmässige Grundlage.

Der Staatsrat bemerkt hingegen, dass die übrigen Bestimmungen des vollständig von den Motionären verfassten Texts grosse Auswirkungen auf die territoriale Gliederung hätten, namentlich indem sie die laufenden Überlegungen zur Rolle der Oberamtswen auf ihre aktuellen Aufgaben im Justizwesen ausrichten. Da die am 14. September 2017 beschlossene Dringlichkeit nur die Umsetzung der Bestimmungen zur Oberamtswenkonferenz und die Anstellungsbehörde des Personals der Oberämter, einschliesslich die Vizeoberamtspersonen betrifft, hat der Staatsrat zu diesem Zeitpunkt darauf verzichtet, die Auswirkungen der übrigen Vorschläge auf die territoriale Gliederung vertieft zu überprüfen. Die Umsetzung der Motion 2017-GC-110, zusammen mit der Wiederaufnahme der Themen der Motion 2017-GC-108, die in der Eingabe vom 14. September 2017 beiseitegelassen wurden, erfordern eine tiefgreifende Analyse dieser Auswirkungen.

## **5.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden**

Der Gegenentwurf hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen für die Gemeinden. Auf kantonaler Ebene hat der Gegenentwurf keine finanziellen Auswirkungen. Was das Personal betrifft, stellt sich die Frage, ob die Oberämter über genügend Mitarbeitende verfügen, um die Aufgaben wahrzunehmen, die ihnen von der Direktion übertragen werden. Trotz dieser Unsicherheit und angesichts der vom Grossen Rat beschlossenen Dringlichkeit scheint ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2018 notwendig. Im ersten Jahr muss daher geprüft werden, welche Auswirkungen die Übernahme der betreffenden Aufgaben auf die Personalbedürfnisse der Oberämter hat. Diese Frage wird im Rahmen der Ausarbeitung des Voranschlags 2019 wieder aufgenommen. Es gilt daher, zu prüfen, mit welchen Optimierungsmöglichkeiten die notwendigen Ressourcen in den Oberämtern freigesetzt werden können, um einen allfälligen zusätzlichen Bedarf zu decken.

Die in Artikel 10 eingerichtete Möglichkeit, mehr als eine Vizeoberamtsperson pro Bezirk zu ernennen, hat direkt keine Auswirkungen auf die Personalsituation; sie wird gegebenenfalls im Rahmen des Voranschlagsverfahrens und innerhalb der Verfügbarkeit an Stellen geprüft werden, wobei daran erinnert wird, dass andere Lösungen zu bevorzugen

---

<sup>1</sup> Der Bericht Nr. 225 vom 16. November 2010 des Staatsrats an den Grossen Rat über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg wies bereits darauf hin, indem die Frage gestellt wurde, auf wie der Oberamtswen mit der Zeit «zu der gewählten Magistratperson, die mit einer für die staatliche Verwaltung ungewöhnlichen Autonomie ausgestattet ist (...)» geworden ist, S. 31.

sind (Anpassung der Pflichtenhefte, «ad hoc»-Vizeoberamtswen oder -Vizeoberamtswen...).

## **5.3. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Wie bereits erwähnt, betreffen die Änderungen, die im Gegenentwurf der Regierung vorgeschlagen werden, ausschliesslich die interne Organisation der Oberämter. Sie haben auch hier keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

## **5.4. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit**

Der Entwurf entspricht den Verfassungen des Kantons und des Bundes sowie dem Bundesrecht und dem Europarecht.

## **5.5. Referendums Klausel**

Der Entwurf untersteht dem Gesetzesreferendum; da er als solcher jedoch keine nennenswerten Ausgaben für den Staat nach sich zieht, untersteht er dem obligatorischen Finanzreferendum nicht.

## **5.6. Beurteilung der Nachhaltigkeit**

Der Gegenentwurf betrifft den internen Betrieb der Oberämter und präzisiert bestimmte Regeln; er könnte zu einer effizienteren Führung der Oberämter und somit – namentlich unter ökonomischen Gesichtspunkten – zur nachhaltigen Entwicklung beitragen.

## Loi

du

### modifiant la loi sur les préfets

[texte entièrement rédigé par les motionnaires]

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2017-DIAF-37 du Conseil d'Etat du 31 octobre 2017;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### **Art. 1**

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

##### **Art. 4 al. 3**

*Remplacer les mots «loi sur le statut du personnel de l'Etat» par «législation sur le personnel de l'Etat».*

##### **Art. 5** Droit disciplinaire

Le Conseil de la magistrature exerce la surveillance et le pouvoir disciplinaire conformément aux articles 101 et 112 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice. Les préfectures lui fournissent un rapport annuel sur leur activité juridictionnelle, pénale et administrative, et tout renseignement utile à l'accomplissement de ses fonctions.

##### **Art. 6 al. 1 et 2**

<sup>1</sup> Le préfet réside dans le district à la tête duquel il a été élu. L'octroi d'éventuelles dérogations temporaires est régi par l'article 7 al. 3 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice.

## Gesetz

vom

### zur Änderung des Gesetzes über die Oberamtmänner

[vollständig von den Motionären verfasster Text]

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2017-DIAF-37 des Staatsrats vom 31. Oktober 2017;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

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

##### **Art. 4 Abs. 3**

*Den Ausdruck «dem Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals» durch «der Gesetzgebung über das Staatspersonal» ersetzen.*

##### **Art. 5** Disziplinarrecht

Der Justizrat übt die Aufsicht und die Disziplinargewalt gemäss den Artikeln 101 und 112 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 aus. Die Oberämter erstatten ihm einen jährlichen Bericht über ihre richterliche Tätigkeit in der Straf- und Verwaltungsrechtspflege und liefern ihm alle zur Ausübung seiner Tätigkeit notwendigen Informationen.

##### **Art. 6 Abs. 1 und 2**

<sup>1</sup> Der Oberamtmann wohnt im Bezirk, in dem er in sein Amt gewählt wurde. Allfällige befristete Abweichungen werden nach Artikel 7 Abs. 3 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 gewährt.

<sup>2</sup> Abrogé

**Art. 7 al. 1**

<sup>1</sup> Le préfet relève directement du Conseil d'Etat qui exerce les compétences de gestion qui lui sont attribuées par la loi en matière de finances et de personnel.

**Art. 10 al. 1**

<sup>1</sup> Le préfet nomme et assermente, pour la période de cinq ans, un lieutenant de préfet par district; là où le volume des affaires l'exige, le préfet peut, avec l'accord du Conseil d'Etat, désigner plusieurs lieutenants de préfet, dont il fixe les attributions respectives.

**Art. 10a (nouveau) Conférence des préfets**

<sup>1</sup> La Conférence des préfets assure la concertation et la coordination entre préfetures. Elle fixe par voie réglementaire son organisation et son fonctionnement dans la mesure où ils ne sont pas réglés dans la loi.

<sup>2</sup> Elle édicte au besoin les recommandations nécessaires à l'exercice coordonné de l'action publique dans les domaines relevant de la compétence préfectorale.

**Art. 11 al. 1 et 3**

<sup>1</sup> Le préfet est responsable de l'engagement de ses collaborateurs et de la bonne marche de la préfeture.

<sup>3</sup> Conformément à l'article 19 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice, le Conseil d'Etat attribue à chaque préfeture la dotation en personnel nécessaire à une administration diligente et de qualité.

**Art. 12 Inspection**

<sup>1</sup> Le Conseil de la magistrature inspecte les préfetures au moins une fois par année.

<sup>2</sup> Le contrôle financier est exercé par le service chargé du contrôle des finances, conformément à l'article 102 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice.

<sup>2</sup> Aufgehoben

**Art. 7 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Oberamtmann ist unmittelbar dem Staatsrat unterstellt. Der Staatsrat übt die Befugnisse im Bereich der Finanz- und der Personalverwaltung aus, die das Gesetz in seine Zuständigkeit legt.

**Art. 10 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Oberamtmann ernennt und vereidigt einen Stellvertreter pro Bezirk; wenn der Umfang der Geschäfte es erfordert, kann der Oberamtmann, mit dem Einverständnis des Staatsrats, mehrere Stellvertreter bezeichnen, deren jeweilige Befugnisse er festlegt.

**Art. 10a (neu) Oberamt männerkonferenz**

<sup>1</sup> Die Oberamt männerkonferenz gewährleistet die Absprache und die Koordination zwischen den Oberämtern. Sie legt auf dem Reglementsweg ihre Organisation und ihre Arbeitsweise fest, soweit sie nicht im Gesetz geregelt sind.

<sup>2</sup> Bei Bedarf erlässt sie die Empfehlungen, die für die Koordination des staatlichen Handelns in den Bereichen, die in die Zuständigkeit der Oberamt männer fallen, nötig sind.

**Art. 11 Abs. 1 und 3**

<sup>1</sup> Der Oberamtmann ist für die Anstellung seines Personals und die gute Geschäftsführung des Oberamts verantwortlich.

<sup>3</sup> Nach Artikel 19 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 weist der Staatsrat jedem Oberamt das notwendige Personal für eine rasche und qualitativ hochstehende Geschäftserledigung zu.

**Art. 12 Inspektion**

<sup>1</sup> Der Justizrat inspiziert die Oberämter mindestens einmal pro Jahr.

<sup>2</sup> Die Finanzkontrolle wird nach Artikel 102 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 von dem für die Finanzkontrolle zuständigen Amt ausgeübt.

**Art. 14 al. 2**

<sup>2</sup> Il [*le préfet*] exécute les missions que lui confie le Conseil d'Etat et ses Directions.

**Art. 21** Rapport

La Conférence des préfets adresse au Conseil d'Etat, chaque année jusqu'au 31 janvier, un rapport sur son activité et sur la situation dans les districts.

**Art. 22**

*Abrogé*

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

**Art. 14 Abs. 2**

<sup>2</sup> Er [*der Oberamtmann*] führt die Aufträge aus, mit denen er vom Staatsrat und seinen Direktionen betraut wird.

**Art. 21** Bericht

Die Oberamtmännerkonferenz übermittelt dem Staatsrat jährlich bis 31. Januar einen Bericht über ihre Tätigkeit und die Lage in den Bezirken.

**Art. 22**

*Aufgehoben*

**Art. 2**

<sup>1</sup> Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

## Loi

du

### modifiant la loi sur les préfets

[contre-projet du Conseil d'Etat]

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2017-DIAF-37 du Conseil d'Etat du 31 octobre 2017;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **Art. 1**

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

##### **Art. 4 al. 3**

*Remplacer les mots* «loi sur le statut du personnel de l'Etat» *par* «législation sur le personnel de l'Etat».

##### **Art. 5**

*Remplacer les mots* «loi sur le statut du personnel de l'Etat» *par* «législation sur le personnel de l'Etat».

##### **Art. 6 al. 1 et 2**

<sup>1</sup> Le préfet réside dans le district. Le Conseil d'Etat peut autoriser des dérogations temporaires à cette règle, à la condition qu'il n'en résulte aucun préjudice pour l'administration préfectorale.

<sup>2</sup> *Abrogé*

## Gesetz

vom

### zur Änderung des Gesetzes über die Oberamtmänner

[Gegenentwurf des Staatsrats]

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2017-DIAF-37 des Staatsrats vom 31. Oktober 2017;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

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

##### **Art. 4 Abs. 3**

*Den Ausdruck* «dem Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals» *durch* «der Gesetzgebung über das Staatspersonal» *ersetzen*.

##### **Art. 5**

*Den Ausdruck* «dem Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals» *durch* «der Gesetzgebung über das Staatspersonal» *ersetzen*.

##### **Art. 6 Abs. 1 und 2**

<sup>1</sup> Der Oberamtmann wohnt im Bezirk. Der Staatsrat kann befristete Abweichungen von dieser Vorschrift genehmigen, wenn dadurch für die oberamtliche Verwaltung keine Nachteile entstehen.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

**Art. 8 al. 2**

*Remplacer les mots* «loi sur le statut du personnel de l'Etat» *par* «législation sur le personnel de l'Etat».

**Art. 10 titre médian et al. 1 et 2**

*Titre médian: ne concerne que le texte allemand.*

<sup>1</sup> Sur la proposition du préfet, le Conseil d'Etat nomme et assermente au moins un lieutenant de préfet par district.

<sup>2</sup> *Ne concerne que le texte allemand.*

**Art. 10a (nouveau)** Conférence des préfets

<sup>1</sup> La Conférence des préfets assure la concertation et la coordination entre préfectures. Elle transmet au Conseil d'Etat son règlement d'organisation pour approbation.

<sup>2</sup> Elle assure la coordination des procédures entre les préfectures afin que soit garanti un traitement efficace et efficient des affaires relevant de leur compétence. Elle formule, à l'intention du Conseil d'Etat, des propositions de décloisonnement, de synergie et de rationalisation des tâches ainsi que d'optimisation de l'utilisation des ressources mises à disposition des préfectures.

<sup>3</sup> Elle édicte au besoin les recommandations nécessaires à l'exercice coordonné de l'action publique dans les domaines relevant de la compétence préfectorale.

**Art. 11 al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)**

<sup>1bis</sup> La Direction à laquelle sont rattachées les préfectures peut déléguer au préfet des compétences en matière de gestion du personnel, conformément à la législation sur le personnel de l'Etat.

**Art. 21** Rapport

La Conférence des préfets adresse au Conseil d'Etat, chaque année jusqu'au 31 janvier, un rapport sur son activité et sur la situation dans les districts.

**Art. 8 Abs. 2**

*Den Ausdruck* «das Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals» *durch* «die Gesetzgebung über das Staatspersonal» *ersetzen*.

**Art. 10 Artikelüberschrift (betrifft nur den deutschen Text) und Abs. 1 und 2 (betrifft nur den deutschen Text)**

Vizeoberamtmann

<sup>1</sup> Auf Vorschlag des Oberamtmanns ernannt und vereidigt der Staatsrat mindestens einen Vizeoberamtmann pro Bezirk.

<sup>2</sup> *Den Ausdruck* «Stellvertreter» *durch* «Vizeoberamtmann» *ersetzen*.

**Art. 10a (neu)** Oberamt männerkonferenz

<sup>1</sup> Die Oberamt männerkonferenz gewährleistet die Absprache und die Koordination zwischen den Oberämtern. Sie überweist ihr Organisationsreglement dem Staatsrat zur Genehmigung.

<sup>2</sup> Sie stellt die Verfahrenskoordination zwischen den Oberämtern sicher, damit eine effektive und effiziente Behandlung der Geschäfte in deren Zuständigkeitsbereich gewährleistet ist. Sie formuliert zuhanden des Staatsrats Vorschläge zu ämterübergreifendem Arbeiten, zur Nutzung von Synergien und zur Rationalisierung von Aufgaben sowie zur Optimierung der Nutzung der den Oberämtern zur Verfügung stehenden Ressourcen.

<sup>3</sup> Bei Bedarf erlässt sie die Empfehlungen, die für die Koordination des staatlichen Handelns in den Bereichen, die in die Zuständigkeit der Oberamt männer fallen, nötig sind.

**Art. 11 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>1bis</sup> Die Direktion, der die Oberämter zugewiesen sind, kann dem Oberamtmann gemäss der Gesetzgebung über das Staatspersonal Kompetenzen in der Personalbewirtschaftung übertragen.

**Art. 21** Bericht

Die Oberamt männerkonferenz übermittelt dem Staatsrat jährlich bis 31. Januar einen Bericht über ihre Tätigkeit und die Lage in den Bezirken.

## **Art. 2**

La loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (RSF 122.70.1) est modifiée comme il suit:

### ***Art. 8 al. 1 let. e***

[<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat exerce les attributions suivantes:]

- e) il approuve les délégations de compétences aux chef-fe-s de service ou aux préfets décidées par les Directions et les établissements en application de la présente loi;

### ***Art. 9 al. 3***

<sup>3</sup> Le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice, ou le directeur ou la directrice d'établissement, peut déléguer à des unités d'état-major, à ses chef-fe-s de service ou aux préfets des attributions de la Direction, ou de l'établissement, en matière de gestion du personnel. L'approbation par le Conseil d'Etat selon l'article 8 al. 1 let. e est réservée.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>2</sup> Elle est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

## **Art. 2**

Das Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (SGF 122.70.1) wird wie folgt geändert:

### ***Art. 8 Abs. 1 Bst. e***

[<sup>1</sup> Der Staatsrat hat folgende Aufgaben:]

- e) Er genehmigt die in Anwendung dieses Gesetzes von den Direktionen und Anstalten beschlossenen Kompetenzdelegationen an Dienstchefinnen und -chefs und an die Oberamt männer.

### ***Art. 9 Abs. 3***

<sup>3</sup> Die Vorsteherinnen und Vorsteher der Direktionen sowie die Direktorinnen und Direktoren der Anstalten können Aufgaben der Personalbewirtschaftung, die in die Zuständigkeit der Direktion oder der Anstalt fallen, an Stabseinheiten, an die Dienstchefinnen und Dienstchefs oder an die Oberamt männer delegieren. Die Genehmigung durch den Staatsrat nach Artikel 8 Abs. 1 Bst. e bleibt vorbehalten.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2018 in Kraft.

<sup>2</sup> Es untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

## Annexe

## Anhang

GRAND CONSEIL

2017-DIAF-37

Projet de loi:  
Modification de la loi sur les préfets (contre-projet du  
Conseil d'Etat)

*Propositions de la commission ordinaire CO-2017-019*

---

*Présidence* : Christian Ducotterd

*Membres* : Nicolas Bürgisser, Michel Chevalley, Hubert Dafflon, François Genoud-Braillard, Nicolas Kolly, Pierre Mauron, Elias Moussa, André Schneuwly, Julia Senti, Peter Wüthrich

### Entrée en matière

La commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

### Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

#### **Art. 1**

##### *Art. 10 al. 1*

<sup>1</sup> Sur la proposition du préfet, le Conseil d'Etat ~~nomme et~~ approuve l'engagement d' au moins un lieutenant de préfet par district et l'assermente.

### Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

GROSSER RAT

2017-DIAF-37

Gesetzesentwurf:  
Änderung des Gesetzes über die Oberamt männer  
(Gegenentwurf des Staatsrats)

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2017-019*

---

*Präsidium*: Christian Ducotterd

*Mitglieder*: Nicolas Bürgisser, Michel Chevalley, Hubert Dafflon, François Genoud-Braillard, Nicolas Kolly, Pierre Mauron, Elias Moussa, André Schneuwly, Julia Senti, Peter Wüthrich

### Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

### Angenommener Antrag (Projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

#### **Art. 1**

##### *Art. 10 Abs. 1*

<sup>1</sup> Auf Vorschlag des Oberamtmanns ~~ernennt und vereidigt~~ genehmigt der Staatsrat die Anstellung mindestens eines Vizeoberamtmanns pro Bezirk und vereidigt ihn.

### Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

A1

### Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie 1 (débat libre).

### Proposition refusée

La proposition suivante a été rejetée par la commission :

#### Amendements

#### **Art. 1**

*Art. 10a (nouveau)*

*Biffer*

### Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie 1 (freie Debatte) behandelt wird.

### Abgelehnter Antrag

Folgender Antrag wurde von der Kommission verworfen :

#### Änderungsantrag

#### **Art. 1**

*Art. 10a (neu)*

*Streichen*

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Première lecture

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La version initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

**A1** Antrag A1 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**CE**

**CE** Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**A2**

Le 28 novembre 2017

Den 28. November 2017



## Message 2017-DIAF-4

29 août 2017

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à remplacer l'actuelle loi du 14 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF).

Le présent message suit le plan suivant:

<b>1. Evolution historique</b>	<b>2</b>
1.1. A l'échelon fédéral	2
1.2. A l'échelon cantonal	3
<b>2. Le système de la naturalisation ordinaire</b>	<b>3</b>
2.1. Les conditions de naturalisation	3
2.2. La procédure de naturalisation	7
<b>3. La procédure de naturalisation ordinaire simplifiée</b>	<b>10</b>
<b>4. Les autres modes d'acquisition et de perte de la nationalité suisse</b>	<b>10</b>
4.1. Acquisition de la nationalité suisse	10
4.2. Perte de la nationalité suisse	12
<b>5. Les principales nouveautés introduites par la législation fédérale (pour rappel)</b>	<b>12</b>
5.1. Uniformisation et simplification de la procédure	12
5.2. Introduction de délais d'ordre	13
5.3. Nouvelle réglementation en matière d'émoluments	13
5.4. Adoption de critères d'intégration en tant qu'éléments permettant de juger de l'aptitude des personnes demandant la naturalisation	13
5.5. Introduction de nouvelles conditions formelles	14
5.6. Harmonisation des durées de séjour cantonal	14
5.7. Délai d'attente pour le dépôt d'une (nouvelle) demande de naturalisation en cas de retrait (annulation) de la nationalité suisse	14
<b>6. La nécessité de la révision de la loi sur le droit de cité fribourgeois</b>	<b>14</b>
<b>7. La procédure de consultation</b>	<b>14</b>
7.1. Les résultats de la procédure de consultation	15
<b>8. Les conséquences financières et en personnel</b>	<b>15</b>
<b>9. L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>16</b>
<b>10. Développement durable</b>	<b>16</b>
<b>11. Soumission au référendum législatif</b>	<b>16</b>
<b>12. Conformité au droit européen</b>	<b>16</b>

<b>13. Commentaire des articles du projet de loi</b>	<b>17</b>
CHAPITRE PREMIER Dispositions générales	17
CHAPITRE II Acquisition du droit de cité fribourgeois	17
CHAPITRE III Perte du droit de cité fribourgeois	24
CHAPITRE IV Droit de cité communal	24
CHAPITRE V Droit de cité d'honneur cantonal et communal	26
CHAPITRE VI Constatation et voies de droit	26
CHAPITRE VII Dispositions finales	27

## 1. Evolution historique

### 1.1. A l'échelon fédéral

Originellement, l'appartenance à la communauté helvétique relevait de la stricte compétence communale. Les communes, par le biais d'un rattachement territorial, réunissaient leurs citoyens aux conditions qu'elles fixaient souverainement.

Avec l'obligation de prise en charge de leurs indigents, dès le XVI<sup>e</sup> siècle, les communes modifièrent les conditions d'octroi de leurs droits de cité. Peu à peu, la notion de droit de cité, de territoriale qu'elle était, devint personnelle et transmissible.

C'est au moment de la création de l'Etat fédéral de 1848 que la Constitution fédérale a consacré la structure actuelle du triple droit de cité communal, cantonal et fédéral.

Confrontée au mercantilisme de communes parfois peu scrupuleuses et qui n'hésitaient pas à vendre leurs droits de cité, la Confédération profita de la révision constitutionnelle de 1874 pour fixer des conditions minimales, les cantons conservant pour le reste leurs compétences. Ainsi naquit la loi fédérale de 1876 soumettant à l'autorisation fédérale préalable l'octroi des droits de cités cantonaux et communaux. Cette autorisation fédérale existe toujours dans le système actuel.

La loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité; ci-après *aLN*) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1953. Véritable code de la nationalité, cette loi a été modifiée à de nombreuses reprises au cours des dernières décennies, au point de la rendre parfois si peu lisible que cela nuisait à sa compréhension.

Le besoin de la réforme de la loi fédérale de 1952 est apparu indispensable avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers, afin de pouvoir harmoniser certaines notions du droit des étrangers avec la législation fédérale sur la naturalisation.

Ce besoin de cohérence entre les deux législations fédérales, combiné à l'amélioration de certains instruments décisionnels au niveau fédéral, a justifié la révision du droit fédéral et l'adoption par les Chambres fédérales de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (ci-après: *LN*) qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Enfin, le 12 février 2017, le projet d'initiative parlementaire visant à introduire une naturalisation facilitée pour les personnes étrangères de la 3<sup>e</sup> génération a été accepté par le Souverain. Pour mémoire, l'Arrêté fédéral sur lequel s'est exprimé le peuple (Arrêté fédéral concernant la naturalisation facilitée des étrangers de la troisième génération) avait pour objet la modification de la Constitution fédérale, pour y introduire un nouvel article 38 al. 3 dont la teneur est la suivante:

*Art. 38, al. 3*

<sup>3</sup> Elle [la Confédération] facilite la naturalisation:

- a. des étrangers de la troisième génération;
- b. des enfants apatrides.

Dans son commentaire relatif à cet article (brochure de votation), le Conseil fédéral avait décrit comme suit l'objet de cette votation:

*«Il existe en Suisse deux types de naturalisations: la naturalisation ordinaire et la naturalisation facilitée. Dans la grande majorité des cas, c'est la procédure de naturalisation ordinaire qui est appliquée. Cette dernière relève principalement des cantons et des communes. Une naturalisation ordinaire dure souvent des années et mobilise plusieurs autorités.*

*Actuellement, la naturalisation facilitée peut être demandée par exemple par le conjoint étranger d'un citoyen suisse. Elle relève de la compétence de la Confédération. Dans la naturalisation facilitée, les démarches sont plus simples et la procédure beaucoup plus courte. Les cantons ont néanmoins un droit de regard et peuvent se prononcer sur chaque cas. Le Conseil fédéral et le Parlement souhaitent adapter la Constitution afin que la Confédération dispose de la compétence de faciliter, sous certaines conditions, la naturalisation des jeunes étrangers de la troisième génération.*

*Seule la procédure sera simplifiée. Les critères d'intégration resteront inchangés. Autrement dit, une bonne intégration restera une condition clé de l'accès à la nationalité suisse, comme c'est le cas dans la naturalisation ordinaire. Les jeunes étrangers qui veulent obtenir la nationalité devront donc respecter notre ordre juridique et les valeurs fondamentales de la Constitution telles que l'égalité hommes-femmes ou la liberté de conscience et de croyance. Ils devront également maîtriser une langue nationale, honorer leurs obligations financières et payer leurs impôts. Ceux qui perçoivent l'aide sociale ne pourront pas être naturalisés.*

*Le projet de modification de la Constitution exclut, comme le droit actuel, toute acquisition automatique de la nationalité. Le jeune étranger qui souhaite obtenir la nationalité suisse devra présenter une demande de naturalisation facilitée et remplir les conditions ci-après fixées dans la loi:*

- > *il ne devra pas avoir plus de 25 ans;*
- > *il devra être né en Suisse, y avoir suivi au moins cinq ans de scolarité obligatoire et disposer d'une autorisation d'établissement;*
- > *l'un de ses parents devra avoir séjourné en Suisse pendant au moins dix ans, avoir suivi au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et disposer d'une autorisation d'établissement;*
- > *l'un de ses grands-parents devra avoir acquis un droit de séjour en Suisse ou y être né; l'existence d'un droit de séjour devra être établie de manière vraisemblable, documents officiels à l'appui».*

Au jour de la rédaction du présent message, les dispositions fédérales d'exécution de cette nouvelle disposition fédérale ne sont pas encore arrêtées. Dès lors qu'il s'agit essentiellement là d'une adaptation de la procédure fédérale, les tâches que le canton devra exécuter s'apparenteront vraisemblablement très fortement à celles qu'il exécute déjà pour les procédures de naturalisation facilitée d'ores et déjà en vigueur (cf. ci-dessous, ch. 4.1.2). Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire relatif à l'art. 3 du présent projet.

## 1.2. A l'échelon cantonal

Au niveau cantonal, la loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF), qui se basait sur la loi de 1952, a été modifiée une seule fois, à savoir en 2006.

Cette modification avait été rendue nécessaire par:

- a) l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale du 16 mai 2004 et
- b) l'évolution de la jurisprudence fédérale, consacrant un droit de la naturalisation en constante évolution (l'arrêt Emmen; ATF 129 I 217 – SJ 2004, 181), à savoir tout particulièrement:
  - l'institution d'un droit de recours contre les décisions de refus de naturalisation et
  - la nécessité, notamment en lien avec ce droit de recours, de préciser au niveau cantonal la notion d'intégration.

## 2. Le système de la naturalisation ordinaire

L'examen de l'évolution historique permet de constater un renforcement toujours plus grand des pouvoirs de la Confédération en matière de naturalisation au détriment des cantons et des communes. A chaque réforme constitutionnelle

ou législative fédérale a correspondu une limitation des compétences cantonales et communales.

A ce jour, en matière d'acquisition de la nationalité suisse, les cantons ne sont compétents que dans le cadre de la naturalisation ordinaire, étant entendu que depuis 1991, le Conseil d'Etat a toujours prévu une procédure simplifiée pour les étrangers de la deuxième génération, ceci afin de tenir compte de leur situation particulière.

Les cantons doivent toutefois respecter les conditions-cadre fixées par la législation fédérale qui, comme relevé précédemment, deviennent de plus en plus précises, en limitant dans les mêmes proportions les compétences cantonales. Enfin, il y a également lieu de rappeler que depuis 1876, l'octroi du droit de cité est subordonné à la délivrance d'une autorisation fédérale de naturalisation.

## 2.1. Les conditions de naturalisation

### 2.1.1. Les conditions légales fédérales (selon la loi du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse – loi qui sera abrogée le 31 décembre 2017)

Les conditions fixées par la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (ci-après: *aLN*) sont de deux ordres.

En vertu de l'article 14 *aLN*, l'autorité doit s'assurer de l'aptitude du requérant à la naturalisation et examiner en particulier:

- a) s'il est intégré dans la communauté suisse;
- b) s'il est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses;
- c) s'il se conforme à l'ordre juridique suisse; et,
- d) s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

S'agissant des conditions de résidence, l'article 15 *aLN* fixe une condition de résidence de 12 ans, dont 3 au cours des 5 ans qui précèdent la requête. Les années passées en Suisse entre dix et vingt ans révolus comptent double. Par ailleurs, lorsque les conjoints forment simultanément une demande d'autorisation et que l'un remplit les conditions prévues ci-avant, un séjour de cinq ans, dont l'année qui précède la requête, suffit à l'autre s'il vit en communauté conjugale avec son conjoint depuis trois ans; ces délais s'appliquent également au requérant dont le conjoint a déjà été naturalisé à titre individuel. Enfin, un séjour de cinq ans, dont l'année qui précède la requête, suffit au partenaire enregistré d'un ressortissant suisse s'il vit avec lui en partenariat enregistré depuis trois ans.

### 2.1.2. Les conditions légales cantonales (selon la loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois)

La loi actuelle sur le droit de cité fribourgeois, avec sa modification partielle de 2007, prévoit à ses articles 6 et 6a plusieurs conditions à remplir par le requérant ou la requérante s'il ou elle souhaite devenir suisse.

S'agissant tout d'abord des conditions «d'aptitude», le droit de cité fribourgeois peut être accordé à l'étranger:

- a) s'il remplit les conditions du droit fédéral;
- b) s'il remplit les conditions de résidence;
- c) si une commune du canton lui accorde son droit de cité communal;
- d) s'il remplit ses obligations publiques ou se déclare prêt à les remplir;
- e) si, au cours des cinq ans qui précèdent le dépôt de la requête, il n'a pas été condamné pour une infraction révélatrice d'un manque de respect de l'ordre juridique;
- f) s'il jouit d'une bonne réputation;
- g) s'il remplit les conditions d'intégration.

Les conditions d'intégration au sens de la lettre g) ci-dessus sont les suivantes:

- > la participation à la vie économique, sociale et culturelle;
- > l'observation de règles de comportement permettant une vie en société sans conflit;
- > le respect des principes constitutionnels fondamentaux et du mode de vie en Suisse;
- > la capacité de s'exprimer dans une des langues officielles du canton;
- > des connaissances appropriées de la vie publique et politique.

Les conditions cantonales de résidence au sens de la lettre b) ci-dessus sont pour l'essentiel les suivantes (cf. art. 8 al. 1 et 2 LDCF):

- > Le requérant doit avoir été domicilié dans le canton pendant trois ans au moins, dont deux au cours des cinq ans précédant le dépôt de la requête.
- > S'il s'agit d'un étranger de la deuxième génération, il doit avoir été domicilié dans le canton ou dans un des cantons désignés par le règlement d'exécution (N.B: Berne, Vaud, Neuchâtel, Genève, Jura et/ou Zurich) deux ans en tout, dont un an au cours des deux ans précédant le dépôt de la demande.

A noter aussi que selon l'art. 6 al. 2 LDCF, les conditions de naturalisation s'étendent au conjoint et aux enfants du requérant. Il ressort en substance de la jurisprudence constante du Tribunal cantonal en lien avec cet article (notamment: ATC 601 10 9/10 du 18 novembre 2010; ATC 601 2013 133 et ATC

601 2014 1 du 11 novembre 2014; ATC 601 2015 28/29; ATC 601 2015/72) ainsi que, notamment, de son interprétation du 10 mars 2015 que, «lorsqu'un seul des époux dépose une demande de naturalisation à titre individuel, il importe de prendre en compte la situation de son conjoint pour être en mesure de porter une appréciation complète de son degré d'intégration. Cela étant, il y a lieu d'opérer une évaluation circonstanciée, loin de tout schématisme, pour apprécier le comportement individuel du requérant». Cela signifie en substance qu'aux termes de l'art. 6 al. 2 LDCF, l'on ne peut retenir la mauvaise intégration du conjoint et/ou des enfants du requérant ou de la requérante que si celle-ci lui est imputable, notamment par faute d'encouragement ou de soutien de sa part ou si il ou elle l'empêche ou les empêche de s'intégrer d'une quelconque manière. L'examen individuel doit être exécuté de cas en cas.

### 2.1.3. Les conditions légales fédérales (selon la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse – loi qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018)

La (nouvelle) loi sur la nationalité suisse suit, à ses articles 11 LN et 12 LN, le schéma actuellement adopté par les articles 6 et 6a LDCF. En effet, outre les conditions «matérielles de naturalisation», le droit fédéral décrit désormais, à l'instar de ce que fait le droit cantonal depuis plus de 10 ans, ce que sont les critères d'une intégration réussie. Ainsi:

Selon l'art. 11 LN, une autorisation fédérale de naturalisation est octroyée si le requérant remplit les conditions suivantes:

- a) son intégration est réussie;
- b) il s'est familiarisé avec les conditions de vie en Suisse;
- c) il ne met pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Les articles 12 LN décrivent comme suit les critères d'une intégration réussie. Celle-ci se manifeste en particulier par:

- a) le respect de la sécurité et de l'ordre publics;
- b) le respect des valeurs de la Constitution;
- c) l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit;
- d) la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation et
- e) l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale.

En ce qui concerne les conditions formelles de naturalisation, il y a lieu de relever que la Confédération n'octroiera désormais l'autorisation de naturalisation (cf. art. 9 LN) que si, lors du dépôt de la demande, le requérant est titulaire d'une autorisation d'établissement et (conditions cumulatives) s'il apporte la preuve qu'il a séjourné en Suisse pendant dix ans

en tout, dont trois sur les cinq ans ayant précédé le dépôt de la demande. Dans le calcul de la durée de séjour, le temps que le requérant a passé en Suisse entre l'âge de huit et de dix-huit ans comptera double; le séjour effectif devant cependant avoir duré six ans au moins. Des conditions particulières sont posées en cas de partenariat enregistré (cf. art. 10 LN).

#### 2.1.4. Les conditions réglementaires fédérales (selon l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse – ordonnance qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 – ci-après: OLN)

Pour la première fois, le législateur fédéral a précisé dans une ordonnance d'exécution du Conseil fédéral les termes de la (nouvelle) loi fédérale sur la nationalité. Il y a en particulier fixé les conditions d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, ceci aux articles 2 à 9 OLN. Il semble opportun, par souci de transparence et d'exhaustivité, de revenir plus particulièrement sur quatre articles de cette ordonnance fédérale, à savoir les articles 4, 6, 7 et 8 OLN, qui auront une influence sur la pratique actuelle fribourgeoise:

##### a) *Le non-respect de la sécurité et de l'ordre public (art. 4 OLN)*

Dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité, le législateur fédéral a jugé utile de reprendre et de préciser la notion de respect de la sécurité et d'ordre public de façon à harmoniser les notions d'intégration du droit de la nationalité et du droit des étrangers. Les définitions désormais données par le droit fédéral feront à l'avenir autorité.

##### **Art. 4 Non-respect de la sécurité et de l'ordre publics (art. 12, al. 1, let. a, 20, al. 1, et 26, al. 1, let. c, LN)**

<sup>1</sup> L'intégration du requérant n'est pas considérée comme réussie lorsqu'il ne respecte pas la sécurité et l'ordre publics parce qu'il:

- a. viole des prescriptions légales ou des décisions d'autorités de manière grave ou répétée;
- b. n'accomplit volontairement pas d'importantes obligations de droit public ou privé, ou
- c. fait, de façon avérée, l'apologie publique d'un crime ou d'un délit contre la paix publique, d'un génocide, d'un crime contre l'humanité ou encore d'un crime de guerre ou incite à de tels crimes.

<sup>2</sup> L'intégration du requérant n'est pas non plus considérée comme réussie lorsqu'il est enregistré dans le casier judiciaire informatisé VOSTRA et que l'inscription qui peut être consultée par le SEM porte sur:

- a. une peine ferme ou une peine privative de liberté avec sursis partiel pour un délit ou un crime;

- b. une mesure institutionnelle, s'agissant d'un adulte, ou un placement en établissement fermé, s'agissant d'un mineur;
- c. une interdiction d'exercer une activité, une interdiction de contact, une interdiction géographique ou une expulsion
- d. une peine pécuniaire avec sursis ou sursis partiel de plus de 90 jours-amende, une peine privative de liberté avec sursis de plus de trois mois, une privation de liberté avec sursis ou sursis partiel de plus de trois mois ou un travail d'intérêt général avec sursis ou sursis partiel de plus de 360 heures prononcé comme sanction principale;
- e. une peine pécuniaire avec sursis ou sursis partiel de 90 jours-amende au plus, une peine privative de liberté avec sursis de trois mois au plus, une privation de liberté avec sursis ou sursis partiel de trois mois au plus ou un travail d'intérêt général avec sursis ou sursis partiel de 360 heures au plus prononcé comme sanction principale, pour autant que la personne concernée n'ait pas fait ses preuves durant le délai d'épreuve.

<sup>3</sup> Dans tous les autres cas d'inscription dans le casier judiciaire informatisé VOSTRA pouvant être consultée par le SEM, ce dernier décide de la réussite de l'intégration du requérant en tenant compte de la gravité de la sanction. Une intégration réussie ne doit pas être admise tant qu'une sanction ordonnée n'a pas été exécutée ou qu'un délai d'épreuve en cours n'est pas encore arrivé à échéance.

<sup>4</sup> Les al. 2 et 3 s'appliquent par analogie aux inscriptions dans des casiers judiciaires à l'étranger.

<sup>5</sup> En cas de procédures pénales en cours à l'encontre d'un requérant, le SEM suspend la procédure de naturalisation jusqu'à la clôture définitive de la procédure par la justice pénale.

##### b) *Les compétences linguistiques (art. 6 OLN)*

Jusqu'à ce jour, l'appréciation des connaissances linguistiques des requérants et requérantes est faite par les autorités sur la base des rapports d'enquête du SAINEC et des auditions par les autorités communales et cantonales. Les rapports d'enquête du SAINEC retranscrivent actuellement encore expressément le «mode de parler» des personnes requérantes avant tout à l'attention du Secrétariat d'Etat aux migrations, car celui-ci ne les auditionne pas avant de délivrer (ou de ne pas délivrer) son autorisation fédérale de naturalisation; cette autorité souhaite être en mesure de pouvoir se faire une idée de la maîtrise d'une des langues nationales par les candidats et les candidates à la natu-

realisation. En définitive donc, on ne se base actuellement, pour juger des compétences linguistiques d'une personne, que sur ses compétences orales, et sur la base d'une pure appréciation.

La nouvelle législation fédérale 6 OLN modifiera cette pratique, car les connaissances linguistiques, désormais orales et écrites, devront être justifiées par une attestation délivrée par un organisme reconnu. C'est le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), en application de l'art. 6 al. 3 OLN, qui établira la liste des établissements aptes à délivrer des attestations de compétences linguistiques qui reposent sur un test linguistique conforme aux normes de qualité généralement reconnues.

**Art. 6 Attestation des compétences linguistiques (art. 12, al. 1, let. c, 20, al. 1, et 26, al. 1, let. a, LN)**

<sup>1</sup> Le requérant doit justifier de connaissances orales d'une langue nationale équivalant au moins au niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues et de compétences écrites du niveau A2 au minimum.

<sup>2</sup> La preuve des compétences linguistiques aux termes de l'al. 1 est réputée fournie lorsque le requérant:

- a. parle et écrit une langue nationale qui est aussi sa langue maternelle;
- b. a fréquenté l'école obligatoire dans une langue nationale pendant au minimum cinq ans;
- c. a suivi une formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire dispensée dans une langue nationale, ou
- d. dispose d'une attestation des compétences linguistiques qui confirme ses compétences linguistiques aux termes de l'al. 1 et repose sur un test linguistique conforme aux normes de qualité généralement reconnues.

<sup>3</sup> Le SEM aide les cantons lors de l'examen des attestations des compétences linguistiques visées à l'al. 2, let. d, et lors de l'élaboration de tests linguistiques cantonaux. Il peut également confier ces tâches à des tiers.

Les compétences linguistiques ne seront plus appréciées par les autorités, mais attestées par des organismes reconnus. Cela signifie que dans le cas où de telles attestations ne seraient pas fournies, respectivement dans celui où les lettres a à c de l'alinéa 2 de l'art. 6 OLN ne seraient pas remplies, le SAINEC devrait disposer de la compétence formelle de bloquer de tels dossiers en rendant une décision, de manière notamment à éviter cette tâche aux communes.

**c) La participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation (art. 7 OLN)**

La question de la participation économique est systématiquement examinée, dans les dossiers problématiques, en lien avec des situations de chômage ou d'aide sociale.

Actuellement, au vu du texte de la LDCF et de la volonté exprimée par le législateur de 1996 et de 2007, ce sont les principes suivants qui doivent être appliqués lorsqu'il s'agit de déterminer si une personne à l'aide sociale ou au chômage demande la naturalisation:

- > Par principe, le seul fait d'être à l'aide sociale ne doit pas conduire au refus de la naturalisation.
- > Le seul fait d'être au chômage ne doit pas non plus conduire au refus de la naturalisation.
- > Par contre, si la personne est au chômage et/ou à l'aide sociale en raison d'une oisiveté coupable, un refus de naturalisation peut actuellement être prononcé sur la base de l'art. 6a al. 2 let. a LDCF.

L'art. 7 OLN, en particulier son alinéa 3, devrait à première vue avoir pour conséquence de durcir la pratique fribourgeoise. Il a la teneur suivante:

**Art. 7 Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation (art. 12, al. 1, let. d, 20, al. 1, et 26, al. 1, let. a, LN)**

<sup>1</sup> Le requérant participe à la vie économique lorsque son revenu, sa fortune ou des prestations de tiers auxquelles il a droit lui permettent, au moment du dépôt de sa demande et de sa naturalisation, de couvrir le coût de la vie et de s'acquitter de son obligation d'entretien.

<sup>2</sup> Il acquiert une formation lorsqu'il suit, au moment du dépôt de sa demande ou lors de sa naturalisation, une formation ou un perfectionnement.

<sup>3</sup> Quiconque perçoit une aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de sa demande ou pendant sa procédure de naturalisation ne remplit pas les exigences relatives à la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation, sauf si l'aide sociale perçue est intégralement remboursée.

Il y a toutefois lieu de relever, à toutes fins utiles, que sous l'angle spécifique de l'aide sociale, la volonté du législateur fédéral est la suivante: «L'on ne saurait conclure systématiquement qu'une personne ne remplit pas les critères d'intégration au motif qu'elle touche une aide sociale. Dans de telles circonstances, encore faut-il, pour que les critères d'intégration ne soient pas remplis, que la dépendance de l'aide sociale soit imputable à une faute de sa part, la faute étant avérée si le candidat

à la naturalisation ne manifeste aucune volonté de participer à la vie économique.» (FF 2011 2646).

Cette volonté a été retranscrite à l'art. 9 let. c ch. 4 OLN, selon lequel l'autorité compétente doit tenir compte de manière appropriée de la situation particulière du requérant et peut déroger à certains critères d'intégration notamment lorsqu'il ne peut pas les remplir ou ne peut les remplir que difficilement pour des raisons personnelles majeures, telles qu'une dépendance à l'aide sociale résultant d'une première formation formelle en Suisse, pour autant que la dépendance n'ait pas été causée par le comportement du requérant.

On retrouve là *en substance*, on le constate, le raisonnement voulu jusqu'à ce jour par le législateur fribourgeois. Pour le surplus il est renvoyé ci-dessous, let. e).

d) *L'encouragement de l'intégration des membres de la famille (art. 8 OLN)*

Il a été rappelé précédemment que l'art. 6 al. 2 LDCF prévoit que les conditions de naturalisation s'étendent au conjoint et aux enfants du requérant. Il signifie en substance que l'on ne peut retenir la mauvaise intégration du conjoint et/ou des enfants du requérant ou de la requérante que si celle-ci lui est imputable, notamment par faute d'encouragement ou de soutien de sa part ou si il ou elle l'empêche ou les empêche de s'intégrer d'une quelconque manière.

L'article 8 OLN reprend et *complète* la pratique fribourgeoise en lien avec l'actuel art. 6 al. 2 LDCF. Aux termes de cet article, le requérant ou la requérante doit désormais non seulement *ne pas empêcher l'intégration des membres de sa famille*, mais aussi *expressément encourager l'intégration de ces derniers*:

**Art. 8 Encouragement de l'intégration des membres de la famille (art. 12, al. 1, let. e, et 26, al. 1, let. a, LN)**

*Le requérant encourage l'intégration des membres de sa famille conformément à l'art. 12, let. e, LN lorsqu'il les aide:*

- a. *à acquérir des compétences linguistiques dans une langue nationale;*
- b. *à participer à la vie économique ou à acquérir une formation;*
- c. *à participer à la vie sociale et culturelle de la population suisse, ou*
- d. *à exercer d'autres activités susceptibles de contribuer à leur intégration en Suisse.*

e) *Prise en compte des circonstances personnelles (art. 9 OLN)*

Enfin, et cela a été abordé sous lettre c) ci-dessus, il est nécessaire de relever que comme dans le droit fribourgeois actuel et à venir, le législateur fédérale impose de tenir compte des circonstances personnelles des requérants et requérantes. De ce fait, il prévoit ce qui suit à l'art. 9 OLN:

**Art. 9 Prise en compte des circonstances personnelles (art. 12, al. 2, LN)**

*L'autorité compétente tient compte de manière appropriée de la situation particulière du requérant lors de l'appréciation des critères énumérés aux art. 6 [compétences linguistiques], 7 [participation à la vie économique ou acquisition d'une formation] et 11, al. 1, let. b [compétences linguistiques]. Ainsi, il est possible de déroger à ces critères notamment lorsque le requérant ne peut pas les remplir ou ne peut les remplir que difficilement:*

- a. *en raison d'un handicap physique, mental ou psychique;*
- b. *en raison d'une maladie grave ou de longue durée;*
- c. *pour d'autres raisons personnelles majeures, telles que:*
  1. *de grandes difficultés à apprendre, à lire et à écrire,*
  2. *un état de pauvreté malgré un emploi,*
  3. *des charges d'assistance familiale à assumer,*
  4. *une dépendance à l'aide sociale résultant d'une première formation formelle en Suisse, pour autant que la dépendance n'ait pas été causée par le comportement du requérant*

## 2.2. La procédure de naturalisation

Il convient d'abord de préciser que la naturalisation suisse est considérée par le législateur fédéral comme étant *l'ultime étape d'une intégration réussie* (cf. Message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, notamment ad. ch. 1.1, p.2643 et ch 1.2.3.1, p. 2649).

Cela signifie que les personnes qui déposent une demande de naturalisation suisse sont réputées, au moment du dépôt de leur demande, être d'ores et déjà intégrées. Cela implique qu'elles sont présumées, à ce stade, connaître notamment leur environnement communal, cantonal et national, les coutumes de la région et du pays, de même que le fonctionnement politique et institutionnel. Il n'appartient donc pas aux autorités compétentes en matière de naturalisation, au stade où elles interviennent, de *favoriser* l'intégration des personnes requérantes par des mesures particulières, car de telles mesures doivent avoir été prises, le cas échéant, bien en

amont par les organes et autorités en charge des migrations et de l'intégration des migrants. Les autorités de naturalisation doivent, pour leur part, au stade où elles interviennent, se limiter à *constater* si les candidats et candidates à la naturalisation sont intégrées ou non, puis rendre leur décision à ce sujet.

Cela ne signifie toutefois pas que le SAINEC s'en tient strictement à ses tâches légales de «contrôle» de l'intégration au sens de l'art. 34 LN. Bien au contraire; de longue date déjà, outre des conseils spécifiques à l'issue des entretiens d'enquête, il informe les candidats et met à leur disposition, que ce soit par le biais de brochures ou par l'intermédiaire de son site Internet, de nombreuses informations leur permettant d'améliorer leur intégration. Il a également, dès 2005, organisé des soirées d'information à l'intention des personnes candidates à la naturalisation. Ces séances ont dû être abandonnées au début des années 2010 pour des questions de ressources. Toutefois, à la demande, des informations sur notre système politique restent dispensées, toujours dans la mesure des ressources disponibles. Actuellement, le SAINEC dirige par ailleurs systématiquement les candidats et candidates qui en ont besoin, souvent pour des questions de compétences linguistiques, vers le secteur cantonal compétent en matière d'intégration, à savoir le Bureau de l'intégration des migrants et de la prévention du racisme, auquel incombe la tâche de la promotion de l'intégration des migrants dans le canton de Fribourg.

Cela étant précisé, l'acquisition de la nationalité suisse est, il est vrai, régie par de nombreuses dispositions, tant fédérales que cantonales et communales. Celles-ci, pour des raisons historiques liées à la structure fédérative de notre pays, font intervenir conjointement les autorités fédérales, cantonales et communales dans une procédure plutôt complexe, qui peut actuellement être *résumée* ainsi:

### 2.2.1. Vérification et enregistrement des données d'état civil (act. art. 10 al. 3 LDCF; art. 12 du projet)

Avant d'entrer formellement en matière sur une demande de naturalisation, il est essentiel que les autorités connaissent avec certitude l'identité et l'état civil de la personne requérante. En effet, suivant les pays d'origine des personnes requérantes, leur état civil est souvent incomplet ou inexact. Dès lors que les personnes candidates pourraient se voir, à l'issue de la procédure de naturalisation, octroyer la nationalité suisse et un droit de cité communal et cantonal, il est nécessaire que, à l'instar de ce qui est fait pour les personnes d'origine suisse, leur état civil complet soit parfaitement déterminé.

Au demeurant, ce processus doit être effectué à titre préliminaire pour la simple et bonne raison que les autorités doivent attribuer le droit de cité à la bonne personne, et non pas, par

exemple, à un alias ou à une personne qui aurait usurpé l'identité d'une autre.

Enfin, à ce stade déjà, les éventuels candidats sont informés s'ils rempliraient, ou non, les conditions formelles pour une naturalisation et, le cas échéant, sont encouragés à s'améliorer dans les diverses «matières» sur lesquelles ils seront auditionnés.

La durée de cette procédure dépend de la complexité du dossier et de la nature, probante ou non, des pièces d'état civil produites.

### 2.2.2. Dépôt de la demande de naturalisation et rapport d'enquête au SAINEC (art. 9, 10 al. 1 et 2 LDCF; art. 13 et 15 du projet)

Une fois les vérifications d'état civil effectuées, le requérant introduit sa demande au moyen d'un formulaire de demande de naturalisation, en principe à l'heure actuelle directement auprès du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC).

- a) Le SAINEC procède d'abord à la constitution formelle du dossier de naturalisation, en réunissant notamment, par une enquête préliminaire, tous les documents qui seront nécessaires aux autorités décisionnelles qui auront à se pencher sur la candidature. On pense là par exemple à des renseignements au sujet de la situation fiscale, professionnelle, à d'éventuelles dettes sociales, à l'existence de poursuites ou d'actes de défaut de biens, ainsi qu'à d'éventuelles procédures pénales, terminées ou en cours (casier judiciaire, journal de police, etc...).
- b) Les candidats et candidates sont ensuite invités à un entretien au SAINEC, en vue de l'établissement du rapport d'enquête. Ce rapport d'enquête a pour but d'exposer de la manière la plus complète possible, à l'intention des autorités cantonales et fédérales, la situation et les connaissances de la personne requérante. Cela permet également aux autorités de se faire une idée de la personnalité de la personne requérante avant de, le cas échéant, l'auditionner.

A l'issue de l'audition, les candidats et candidates sont systématiquement renseignés sur la procédure et toutes les indications utiles leur sont données par le Service afin que la suite de la procédure se déroule au mieux. Lorsque cela s'avère nécessaire, les personnes chargées de l'enquête procèdent à une brève discussion récapitulative à l'issue de l'audition, discussion qui se conçoit systématiquement comme un service au candidat et qui permet de le rendre attentif à ses éventuelles faiblesses afin qu'il puisse combler ses lacunes en vue de l'audition communale.

Une fois ces opérations effectuées, le dossier complet est adressé à l'autorité communale, en vue de l'octroi (ou non) du droit de cité communal. En l'état, et dès lors que le SAINEC ne dispose pas de la compétence de refuser de transmettre des dossiers, tous les dossiers, même ceux manifestement voués à l'échec, sont transmis aux autorités communales sans préavis positif ou négatif; il est toutefois précisé que dans les cas difficiles, les personnes requérantes sont clairement avisées du risque d'échec et, le cas échéant, tout particulièrement invitées à s'améliorer sur les points considérés comme lacunaires. Les personnes candidates sont libres de suivre ou non les recommandations du SAINEC.

La durée de cette procédure oscille en 2017, en raison du nombre très important de dossiers déposés depuis 2014 (date de l'adoption de la nouvelle loi fédérale sur la nationalité), entre huit mois et une année.

### 2.2.3. Audition par la commission communale des naturalisations et décision d'octroi ou de refus du droit de cité communal (art. 11, 33 et 34 LDCE; art. 17, 42 et 43 du projet)

Les commissions de naturalisations communales procèdent à l'étude des dossiers de naturalisation qui leur parviennent, effectuent le cas échéant leur propre enquête sous les angles qui les concernent plus spécifiquement (aide sociale, impôts communaux, intégration à la communauté locale) et procèdent à l'audition des personnes candidates. Ensuite, elles formulent un préavis à l'attention du Conseil communal, qui décide de délivrer ou refuser le droit de cité communal. Cette décision peut être attaquée par un recours.

Il peut, notamment dans les grandes communes qui doivent traiter de nombreux dossiers, s'écouler plus d'un an entre l'envoi du dossier à la commune par le SAINEC et le retour du dossier au SAINEC. C'est aussi une des raisons pour lesquelles, suite à la procédure de consultation, il a été décidé de laisser désormais aux communes la liberté de décider si elle jugent nécessaire, ou non, de procéder à l'audition des personnes candidates à la naturalisation.

### 2.2.4. Etablissement éventuel d'un rapport complémentaire par le SAINEC

En fonction du temps écoulé entre le premier rapport d'enquête du SAINEC et l'octroi du droit de cité par la commune, il s'avère parfois nécessaire pour le SAINEC d'établir un rapport d'enquête complémentaire à l'attention des autorités fédérales.

En effet, le SEM exige d'avoir des rapports de moins d'une année au moment de la transmission du dossier en vue de la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation.

### 2.2.5. Envoi du dossier au Secrétariat d'état aux migrations (SEM) pour l'autorisation fédérale de naturalisation

Une fois le rapport complémentaire, le cas échéant, établi, le dossier est transmis par le SAINEC au SEM en vue de l'octroi (ou du refus) de l'autorisation fédérale de naturalisation. A noter qu'un refus d'autorisation de naturalisation peut être attaqué par un recours.

Le dossier est en général retourné dans les trois mois au SAINEC par le SEM, en vue de la suite de la procédure.

### 2.2.6. Vérification finale des dossiers de naturalisation et préparation des avant-projets de décret

Sitôt en possession du dossier qui lui est retransmis par le SEM, le SAINEC pourrait, dans l'idéal, procéder immédiatement à son intégration dans un avant-projet de décret, en vue de sa transmission au Conseil d'Etat puis à la Commission des naturalisations du Grand Conseil.

En 2017 toutefois, le nombre de dossiers prêts à être intégrés à un avant-projet de décret des naturalisations est tel, qu'en accord avec la Commission des naturalisations du Grand Conseil, le SAINEC *sursoit* pendant quelques mois à leur intégration (actuellement pendant env. 9 mois) dans un avant-projet de décret des naturalisations. En effet, la Commission des naturalisations du Grand Conseil a pour mission d'auditionner tous les candidats de première génération qui demandent la naturalisation. Comme la compétence de la Commission des naturalisations du Grand Conseil s'étend à l'ensemble des dossiers du canton, elle ne dispose à l'évidence pas du temps nécessaire pour examiner encore plus de dossiers, ceci en tenant compte du fait qu'il lui serait manifestement impossible d'accélérer encore le rythme de ses auditions.

De ce fait, ce n'est actuellement qu'à l'issue des quelques mois cités ci-dessus que le SAINEC procède à une ultime actualisation des dossiers et qu'il les intègre dans un avant-projet de décret de naturalisation, en vue de son approbation et de sa transmission au Conseil d'Etat. Les avant-projets de décrets sont accompagnés de propositions positives ou négatives en fonction des candidatures.

### 2.2.7. Adoption par le Conseil d'Etat des avant-projets de décrets

Sitôt adoptés par le Conseil d'Etat, les avant-projets de décrets deviennent des projets de décrets.

Ils sont alors transmis au pouvoir législatif, à savoir au Grand Conseil, en vue de leur examen par sa Commission des naturalisations.

### 2.2.8. Examen des dossiers et audition des candidats par la Commission des naturalisations du Grand Conseil

La Commission des naturalisations examine le projet de décret. Elle auditionne tous les candidats de première génération et les interroge, notamment, sur leurs connaissances de nos institutions. Elle peut renoncer à auditionner les candidats de deuxième génération.

Elle rédige, sur cette base, un projet de décret bis (octroi ou refus de la naturalisation; dernières adaptations en fonction de la situation personnelle des candidats), lequel est discuté avec le ou la commissaire du gouvernement.

Le Conseil d'Etat décide ensuite, sur proposition du ou de la commissaire du gouvernement, s'il entend se rallier, ou non, aux propositions de la commission des naturalisations du Grand Conseil.

### 2.2.9. Décision d'octroi du droit de cité par le Grand Conseil

Le Grand Conseil réuni en plénum décide, sur la base des propositions du Conseil d'Etat et/ou de sa commission des naturalisations, d'octroyer, ou non, le droit de cité aux personnes intégrées dans le projet de décret des naturalisations. Cette décision peut être attaquée par un recours.

### 2.2.10. Confirmation des données d'état civil et réception officielle

Les candidats et candidates reçus dans le droit de cité cantonal sont invités à confirmer, une dernière fois, leurs données d'état civil, ceci notamment afin de leur éviter toute surprise dans le cadre de leurs demandes de documents officiels (passeports, cartes d'identité). Ils sont, enfin, convoqués par le SAINEC à une des quatre réceptions officielles organisées durant l'année, à tour de rôle sur tout le territoire du canton.

## 3. La procédure de naturalisation ordinaire simplifiée

Une procédure simplifiée pour les étrangers de deuxième génération a été mise en place de longue date. En effet, c'est déjà par un règlement du 16 avril 1991 d'exécution de la loi du 21 mai 1890 sur la naturalisation et la renonciation à la nationalité fribourgeoise que le Conseil d'Etat avait prévu une procédure simplifiée pour les étrangers de la deuxième génération, ceci afin de tenir compte de leur situation particulière.

Selon l'article 3 al. 1 de la LDCF (repris *mutatis mutandis* dans le présent projet, moyennant l'adoption de la formulation épicienne), «*Est un étranger de la deuxième génération l'enfant né en Suisse de parents étrangers ayant émigré, de même*

*que l'enfant entré en Suisse dans la mesure où il a accompli dans notre pays la plus grande partie de sa scolarité obligatoire*».

Ces personnes étrangères, que rien dans la plupart des cas ne distingue des Suisses, bénéficient d'ores et déjà d'une procédure qui se veut un peu plus rapide, dans la mesure où le Grand Conseil peut renoncer à entendre le requérant. Pour le surplus, la procédure ordinaire est applicable.

Par le présent projet, le Conseil d'Etat propose d'accélérer encore un peu cette procédure pour les étrangers de la deuxième génération, ceci en mettant en place deux mesures:

- a) la personne requérante n'est *pas auditionnée* par la Commission des naturalisations du Grand Conseil; elle l'est toutefois par le Service, notamment dans le cadre de l'enquête.
- b) la naturalisation est décidée par le Conseil d'Etat (ce qui permet d'accélérer le rythme décisionnel, sans être tenu par le rythme des sessions du Grand Conseil).

Cette procédure cantonale de naturalisation ordinaire simplifiée ne doit pas être confondue avec la procédure fédérale de naturalisation facilitée dont il est question ci-dessous.

## 4. Les autres modes d'acquisition et de perte de la nationalité suisse

### 4.1. Acquisition de la nationalité suisse

#### 4.1.1. Par l'effet de la loi

La loi fédérale du 20 juin 2014 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) expose, comme celle de 1952 (aLN), les cas d'acquisition de la nationalité suisse selon la loi, posant clairement le principe de son acquisition selon le droit du sang.

Ainsi est suisse ou acquière la nationalité suisse de par la loi:

- > dès sa naissance, l'enfant de conjoints dont l'un au moins est suisse (art. 1 al. 1 let. a LN);
- > dès sa naissance, l'enfant d'une citoyenne suisse qui n'est pas mariée avec le père de cet enfant (art. 1 al. 1 let. b LN);
- > comme s'il l'avait acquise à la naissance, l'enfant étranger mineur dont le père est suisse mais n'est pas marié avec la mère, sitôt que le rapport de filiation avec le père est établi (art. 1 al. 2 LN), ainsi que ses propres enfants (art. 1 al. 3 LN);
- > l'enfant mineur de filiation inconnue trouvé en Suisse (art. 3 al. 1 LN);
- > l'enfant étranger mineur adopté par un Suisse (art. 4 LN);
- > l'enfant étranger né d'un père suisse avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et dont les parents se marient ensemble, s'il remplit

les conditions prévues à l'art. 1 al. 2 LN (art. 51 al. 3 LN – *droit transitoire*);

#### 4.1.2. Par une décision fédérale de naturalisation facilitée

Les conditions d'aptitude sont identiques à la naturalisation ordinaire (cf. art. 20 LN). En 2017, les cas prévus par la nouvelle législation fédérale<sup>1</sup> sont les suivants:

- > naturalisation facilitée du conjoint étranger d'une personne de nationalité suisse après cinq ans résidence en suisse et trois ans de vie commune (union conjugale) avec son conjoint (art. 21 al. 1 let. a et b LN);
- > naturalisation facilitée du conjoint d'une personne de nationalité suisse à l'étranger, après six ans de vie commune (union conjugale) et l'existence de liens étroits avec la Suisse (art. 21 al. 2 let. a et b LN);
- > naturalisation facilitée de la personne étrangère ayant, pendant cinq ans au moins, vécu de bonne foi dans la conviction qu'il possédait la nationalité suisse et a effectivement été traité comme un citoyen suisse par une autorité cantonale ou communale (art. 22 al. 1 LN);
- > naturalisation facilitée des enfants apatrides mineurs s'ils ont séjourné pendant cinq ans en tout en Suisse, dont l'année ayant précédé le dépôt de la demande (art. 23 al. 1 LN);
- > naturalisation facilitée de l'enfant étranger qui était mineur lorsque l'un de ses parents a déposé une demande de naturalisation ou de réintégration et n'a pas été compris dans la naturalisation ou la réintégration. Celui-ci peut, tant qu'il n'a pas atteint l'âge de 22 ans, former une demande de naturalisation facilitée s'il a séjourné pendant cinq ans en tout en Suisse, dont les trois ans ayant précédé le dépôt de la demande (art. 24 al. 1 LN);
- > naturalisation facilitée de l'enfant étranger né du mariage d'une Suisseuse et d'un étranger et dont la mère possédait la nationalité suisse avant sa naissance ou à sa naissance s'il a des liens étroits avec la Suisse (art. 51 al. 1 LN – *droit transitoire*);
- > naturalisation facilitée de l'enfant étranger né d'un père suisse avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 s'il remplit les conditions prévues à l'art. 1 al. 2 LN et s'il a des liens étroits avec la Suisse (art. 51 al. 2 LN – *droit transitoire*).

Il y a encore lieu de mettre quelques éléments en évidence au sujet de la naturalisation facilitée:

- a) Si le conjoint ou la conjointe suisse d'une personne étrangère est malheureusement décédé-e, la personne

<sup>1</sup> Il est rappelé ici, à toutes fins utiles, qu'au jour de la rédaction du présent message, le projet d'initiative parlementaire visant à introduire une naturalisation facilitée pour les personnes étrangères de la 3<sup>e</sup> génération a été accepté par le Souverain (votation du 12 février 2017). Les dispositions fédérales d'exécution ne sont toutefois pas encore arrêtées.

étrangère qui aurait sinon rempli les conditions d'une naturalisation facilitée n'a pas d'autre possibilité que celle de déposer une demande de naturalisation ordinaire (cf. Message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, ad art. 21 LN);

- b) Une personne étrangère vivant en partenariat enregistré avec une personne de nationalité suisse ne peut pas déposer de demande de naturalisation facilitée, car la réglementation en matière de partenariat enregistré prévoit que le ou la partenaire d'une Suisseuse ou d'un Suisse ne peut déposer qu'une demande de naturalisation ordinaire (cf. art. 10 al. 1 LN);
- c) Selon le nouveau droit en vigueur dès le 1.1.2018, il n'est plus possible de déposer une demande de naturalisation facilitée si, par exemple, l'on a un ascendant de nationalité suisse. En effet, comme relevé plus haut, désormais seul l'enfant étranger né du mariage d'une Suisseuse et d'un étranger et dont la mère possédait la nationalité suisse avant la naissance de l'enfant ou à sa naissance peut déposer une demande de naturalisation facilitée (art. 51 al. 1 LN).

La personne requérante qui réside en Suisse doit en principe déposer sa demande auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM); si son domicile est à l'étranger, elle doit le faire auprès de la représentation suisse à l'étranger compétente (ambassade ou consulat).

Dans les faits, la demande est toutefois en général déposée auprès du SAINEC. Celui-ci effectue un rapport d'enquête, sur la base d'un modèle établi par l'autorité fédérale, qui porte pour l'essentiel sur la question de savoir si le requérant est intégré dans la communauté suisse, s'il se conforme à l'ordre juridique suisse et s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Les questions en lien avec ses antécédents judiciaires, sa situation financière et l'existence effective de la communauté conjugale ou familiale sont également abordées. Le rapport d'enquête est ensuite transmis au SEM, avec un préavis (cf. art. 25 al. 1 LN). C'est le SEM qui rend la décision d'octroi, ou non, de la nationalité suisse.

En ce qui concerne la naturalisation facilitée des **personnes de troisième génération**, il s'agit là aussi d'une procédure qui aboutira à une décision fédérale de naturalisation. Il est rappelé à toutes fins utiles que les dispositions d'exécution issues de la votation fédérale du 12 février 2017 ne sont à ce jour pas encore arrêtées.

#### 4.1.3. Par une décision de réintégration

La réintégration permet le retour dans la communauté nationale. Les conditions matérielles d'une réintégration consistent dans le fait que: a) si la personne séjourne en suisse, son intégration doit être réussie et b) si elle vit à l'étranger, elle doit avoir des liens étroits avec la Suisse. Dans les deux cas, la per-

sonne requérante doit au surplus c) respecter la sécurité et l'ordre public, d) respecter les valeurs de la Constitution et e) ne pas mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 26 LN). Par la réintégration, le requérant acquiert le droit de cité cantonal et communal qu'il a eu en dernier lieu (art. 28 LN).

Une réintégration peut également être accordée ensuite de péremption, de libération ou de perte de la nationalité suisse. Dans un tel cas, la personne requérante peut former une demande de réintégration dans un délai de 10 ans (art. 27 al. 1 LN). Selon le Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (ad. art. 27 LN), ce délai de 10 ans se calcule à compter de la perte de la nationalité suisse même si la personne requérante était domiciliée à l'étranger. Il s'agit là d'un durcissement du droit fédéral par rapport à la situation prévue dans l'ancienne LN (cf. art. 20 al. 1 aLN). Une personne séjournant en Suisse depuis trois ans peut toutefois (encore) demander sa réintégration après ce délai de dix ans (art. 27 al. 2 LN).

Il appartient au Secrétariat d'Etat aux migrations de statuer sur la demande de réintégration (art. 29 LN). Il le fait après avoir demandé le préavis du canton. Le Service délivre son préavis, lequel est accompagné d'un rapport d'enquête au sujet de la personne requérante (cf. art. 14 OLN).

## 4.2. Perte de la nationalité suisse

### 4.2.1. Par l'effet de la loi

Les cas de perte de la nationalité par l'effet de la loi sont au nombre de trois et sont les suivants:

- > Lorsque le lien de filiation entre l'enfant et le parent qui lui a transmis la nationalité suisse est annulé, l'enfant perd la nationalité suisse, à moins qu'il ne devienne apatride (art. 5 LN);
- > L'adoption d'un mineur suisse par une personne étrangère, lorsqu'il acquiert de ce fait la nationalité de l'adoptant ou l'a déjà (art. 6 LN);
- > La péremption du droit de cité suisse d'un enfant suisse, né à l'étranger, faute d'annonce à une délégation nationale à l'étranger ou de déclaration de sa volonté de rester suisse (art. 7 LN). Cette perte de la nationalité intervient à l'âge de 25 ans révolus et ne se concrétise qu'en cas de double nationalité de l'intéressé.

### 4.2.2. Par une décision de libération

La libération de la nationalité est un mode de perte de la nationalité suisse par décision de l'autorité, suite à une demande d'une personne intéressée qui n'a plus guère de liens avec sa communauté nationale d'origine. Le droit suisse exige de longue date que dans un tel cas la personne requérante ne

séjourne pas en suisse et qu'elle ait une nationalité étrangère ou l'assurance d'en obtenir une (art. 37 LN). Il s'agit par-là d'éviter que des citoyennes et citoyens suisses ne deviennent apatrides.

### 4.2.3. Par une décision de retrait de la nationalité

Le retrait de la nationalité est un mode de perte de la citoyenneté helvétique par décision de l'autorité (art. 42 LN). Le droit suisse exige que la personne concernée soit double-nationale et que sa conduite porte gravement atteinte aux intérêts et au renom de la Suisse. L'assentiment du canton d'origine est demandé avant toute décision de retrait.

Selon le message du Conseil fédéral, le seuil a été ici fixé très haut; un simple comportement préjudiciable n'est pas suffisant. Cette disposition, qui correspond à l'art. 48 aLN, n'a jamais été appliquée jusqu'à ce jour. A l'heure actuelle toutefois, elle pourrait par exemple être appliquée à un citoyen suisse ayant commis un attentat terroriste. Il appartient au SEM de prononcer un tel retrait, qui doit toutefois au préalable obtenir l'assentiment du canton d'origine.

Il y a lieu de relever, à toutes fins utiles, qu'une décision de retrait au sens de l'art. 42 LN ne doit pas être confondue avec une décision du SEM d'annulation d'une naturalisation ou d'une réintégration au sens de l'art. 36 LN.

## 5. Les principales nouveautés introduites par la législation fédérale (pour rappel)

### 5.1. Uniformisation et simplification de la procédure

Selon le droit actuel, chaque canton est libre de s'organiser en matière de naturalisation ordinaire et actuellement la procédure diffère parfois considérablement d'un canton à l'autre. Il en résulte une multitude de modalités procédurales qui compliquent parfois considérablement le travail des autorités fédérales. Désormais, le droit fédéral fixe quelques règles de procédure qui éviteront du travail inutile en imposant aux cantons certains délais et modalités dans le traitement des dossiers de naturalisation ordinaire. Une de ces principales nouveautés est l'obligation pour les cantons de désigner l'autorité compétente pour recevoir les demandes de naturalisation et l'obligation d'examiner les dossiers préalablement à leur transfert en vue de l'autorisation fédérale de naturalisation (art. 13 LN). Il est à relever que cette nouveauté, importante pour le Secrétariat d'Etat aux migrations, n'aura aucun impact sur la pratique fribourgeoise, qui est déjà conforme aux nouvelles exigences désormais imposées à toute la Suisse par la loi fédérale sur la nationalité.

## 5.2. Introduction de délais d'ordre

Actuellement, la procédure de naturalisation peut durer beaucoup plus longtemps d'un canton à l'autre. Il en est de même s'agissant des délais d'établissement des rapports d'enquête effectués à la demande du Secrétariat d'Etat aux migrations. Afin d'assurer une meilleure harmonisation de la durée des procédures et de les raccourcir autant que faire se peut, la nouvelle loi fédérale sur la nationalité fixe un cadre temporel pour le traitement des dossiers de naturalisation et l'établissement des rapports d'enquête. Ces délais d'ordre, en particulier ceux relatifs à la durée des étapes procédurales, sont fixés en détail dans l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur la nationalité.

S'agissant de la procédure fribourgeoise, elle ne sera, là aussi, pas particulièrement concernée, en particulier par le délai d'une année nouvellement fixé après la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation pour conclure la procédure de naturalisation (art. 14 LN). En effet, selon le droit fribourgeois, dès la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation, le dossier est prêt pour être intégré dans un prochain décret de naturalisation. Il faudra toutefois que les autorités cantonales compétentes pour octroyer la nationalité aient ce délai d'une année à l'esprit afin de veiller à ce que le décret de naturalisation soit adopté avant l'échéance de l'autorisation fédérale de naturalisation. Pour rappel, l'on en est actuellement à neuf mois d'attente environ.

## 5.3. Nouvelle réglementation en matière d'émoluments

Profitant de la nouvelle législation fédérale entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la Confédération a entièrement revu l'ordonnance fédérale du 23 novembre 2005 sur les émoluments perçus en matière de naturalisation. Cette nouvelle réglementation n'a aucune incidence concrète pour les cantons et les communes et ne concerne que les émoluments fédéraux.

## 5.4. Adoption de critères d'intégration en tant qu'éléments permettant de juger de l'aptitude des personnes demandant la naturalisation

Jusqu'à présent, le droit fédéral se limitait à dire que pour pouvoir être naturalisée, la personne requérante devait s'être intégrée dans la communauté suisse et s'être accoutumée au mode de vie et aux usages suisses. Il fallait également qu'elle se conforme à l'ordre juridique suisse et qu'elle ne compromette pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 14 aLN).

La révision totale de la loi fédérale sur la nationalité a été l'occasion pour la Confédération de préciser ce que représentait cette notion juridique indéterminée qu'est l'intégration. C'est ainsi que le Secrétariat d'Etat aux migrations a repris dans le

projet de la nouvelle loi fédérale sur la nationalité la notion des critères d'intégration, à la lumière de ceux inscrits dans la LDCF lors de sa révision de 2006. Les critères ainsi retenus, harmonisés avec la législation fédérale sur les étrangers qui les prévoit également, sont *quasiment* en tous points, à tout le moins dans leur esprit, ceux déjà existants dans la législation fribourgeoise. Sont ainsi retenus comme critères d'intégration les notions principales suivantes (art. 11 et 12 LN):

- > la familiarisation avec les conditions de vie en Suisse;
- > le respect de la sécurité et de l'ordre public;
- > le respect des valeurs fondamentales de la Constitution;
- > l'aptitude à communiquer dans une langue nationale;
- > la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation.

S'agissant de l'aptitude à communiquer dans une langue nationale, la législation fédérale d'exécution a introduit, on l'a vu précédemment, une exigence nouvelle et particulièrement exigeante en fixant des niveaux de compétence mesurables. Les compétences linguistiques seront ainsi démontrées lorsque la personne requérant la naturalisation pourra avoir atteint le niveau B1 à l'oral et A2 à l'écrit. Les critères retenus sont ceux du cadre européen commun de référence pour les compétences linguistiques. Les personnes devront attester de leurs qualités en la matière en produisant une attestation de compétences linguistiques conforme aux normes de qualité généralement reconnues. Seront dispensées de la production d'une telle attestation les personnes dont le français ou l'allemand est la langue maternelle, celles qui auront fréquenté l'école obligatoire dans une langue nationale pendant au moins 5 années ou celles qui auront suivi une formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire dans une langue nationale (art. 12 LN et 6 OLN).

En substance donc, qui plus est à la lumière du droit cantonal, une bonne intégration est et demeure une condition clé de l'accès à la nationalité suisse. En des termes plus imagés, les étrangers et étrangères qui veulent obtenir la nationalité doivent et devront donc respecter notre ordre juridique et les valeurs fondamentales de la Constitution, telles que l'égalité hommes-femmes ou la liberté de conscience et de croyance. Ils devront également maîtriser une langue nationale, honorer leurs obligations financières et payer leurs impôts. Ils ne devront pas non plus percevoir l'aide sociale ou, si tel devait avoir été le cas, l'avoir remboursée intégralement, la conclusion de conventions de remboursement ne devant plus suffire au regard des nouvelles exigences fédérales (art. 7 al. 3 de l'Ordonnance fédérale sur la nationalité).

Il y a toutefois lieu de rappeler que les articles 12 al. 2 LN et 9 OLN imposent de tenir compte, même dans les cas précités, des circonstances personnelles.

A relever enfin que les cantons demeurent libres de prévoir encore d'autres critères d'intégration.

## **5.5. Introduction de nouvelles conditions formelles**

Outre les conditions relevant des critères d'intégration, la Confédération a prévu des conditions formelles nouvelles. Celles-ci sont la durée de résidence qui passe de 12 ans actuellement à 10 années de résidence légale sur le territoire de la Confédération et l'obligation d'être titulaire d'une autorisation de séjour (permis C). Cette dernière condition constitue un véritable prérequis pour les personnes souhaitant entreprendre une procédure de naturalisation. Pour le canton de Fribourg, cela signifie concrètement que l'actuel article 8a LDCF, qui permet actuellement encore des entrées en matière pour des personnes au bénéfice d'un permis C, mais également aussi celles au bénéfice d'un permis B ou F (pour les personnes en formation), doit purement et simplement être abrogé; aucune exception à la détention d'un permis C ne sera plus possible dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale. A noter enfin que désormais les années passées entre 8 ans et 18 ans compteront double, alors qu'actuellement ce sont les années entre 10 ans et 20 ans qui le permettent.

## **5.6. Harmonisation des durées de séjour cantonal**

Afin d'harmoniser les durées de séjour entre les cantons, l'article 18 LN prévoit désormais que les législations cantonales devront prévoir des conditions de résidence minimales comprises entre 2 ans et 5 ans. Actuellement le droit fribourgeois prévoit déjà une durée de résidence cantonale de 3 années sur le territoire du canton, les communes ne pouvant prévoir des durées supérieures. La nouvelle disposition fédérale n'aura donc aucune conséquence particulière sur la pratique fribourgeoise, qu'il n'est d'ailleurs pas proposé de modifier à cet égard.

## **5.7. Délai d'attente pour le dépôt d'une (nouvelle) demande de naturalisation en cas de retrait (annulation) de la nationalité suisse**

En cas d'annulation d'une naturalisation obtenue par des déclarations mensongères ou la dissimulation de faits essentiels, la personne s'étant vu retirer la nationalité suisse par décision du Secrétariat d'Etat aux migrations devra désormais attendre un délai de deux années pour pouvoir déposer une nouvelle demande. Ce délai commencera à courir dès l'entrée en force de la décision d'annulation, soit après qu'il ait été statué sur d'éventuels recours.

## **6. La nécessité de la révision de la loi sur le droit de cité fribourgeois**

En soi, la législation fribourgeoise n'est pas devenue obsolète du fait de l'entrée en vigueur prochaine du nouveau droit fédéral. Elle demeure même de manière générale tout à fait pertinente. Cette situation est due au fait qu'à de nombreux égards l'autorité fédérale s'est inspirée de la pratique et de la législation cantonale fribourgeoise dans ses réflexions. Ainsi en est-il en particulier des critères d'intégration déjà adoptés dans la LDCF depuis 2007 et qui ont été repris en substance dans le projet de loi fédérale, ou encore des exigences formulées par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) en matière de rapports d'enquête.

En soi, la législation fribourgeoise sur le droit de cité pourrait donc n'avoir besoin que d'une révision partielle. Il a toutefois été jugé nécessaire, au cours des travaux, de la revoir intégralement pour des raisons de lisibilité. En effet, l'addition des modifications proposées en lien avec des adaptations issues de la jurisprudence (par exemple l'interprétation de l'art. 6 al. 2 LDCF relatif à la prise en compte de la situation du conjoint ou du partenaire et de leurs enfants), du nouveau droit fédéral, de la mise en place de la formulation épicienne dans tout le texte, et surtout des propositions issues de la pratique (procédure administrative, établissement des faits, répartition claire des compétences et des processus entre les pouvoirs exécutif et législatif, etc...) aurait sinon, au final, débouché sur un texte incompréhensible.

Il est aussi relevé que le 12 février 2017, le projet d'initiative parlementaire visant à introduire une naturalisation facilitée pour les personnes étrangères de la 3<sup>e</sup> génération a été accepté par le Souverain. Si la loi fédérale, respectivement les dispositions fédérales d'exécution qui devront être adoptées ne sont pas encore définitivement connues, le présent projet tente tout de même d'ores et déjà de tenir compte des grandes lignes directrices posées par le texte constitutionnel accepté en votation populaire et des probables dispositions du droit fédéral. De cette manière, il n'est pas exclu que le texte aujourd'hui proposé soit d'ores et déjà en majeure partie compatible avec la procédure de naturalisation facilitée pour les personnes de troisième génération, procédure dont il convient de rappeler au demeurant qu'elle est fédérale et non cantonale.

## **7. La procédure de consultation**

Un avant-projet de loi, avec son rapport explicatif, a été mis en consultation du 10 avril 2017 au 30 juin 2017.

Outre une refonte complète du texte et l'adaptation systématique d'une formulation respectueuse de l'égalité homme-femme, il formulait pour l'essentiel les propositions suivantes.

- 1) La possibilité pour le SAINEC de rendre des décisions de non-entrée en matière, dans les cas où les dossiers apparaîtraient manifestement voués à l'échec.
- 2) La naturalisation des personnes de deuxième génération par décision du Conseil d'Etat et non plus du Grand Conseil.
- 3) Le renforcement et la clarification des mesures d'ins-truction auxquelles peut faire appel le SAINEC.
- 4) L'introduction d'un délai d'attente de deux ans en cas de refus d'octroi du droit de cité, communal ou cantonal.
- 5) La reprise par le SAINEC de la tâche, actuellement dévolue au Ministère public, d'attaquer par la voie de la procédure civile les mariages vraisemblablement nuls pour une cause absolue.

Dans le cadre des travaux préparatoires, la possibilité de réduire le nombre d'auditions auxquelles les personnes candidates doivent se soumettre a également été examinée. Il a toutefois vite été constaté qu'il serait, à l'heure actuelle encore, difficilement accepté de faire tout bonnement l'impasse sur les auditions menées par les autorités communales ou encore, comme l'avait proposé la Commission cantonale pour l'intégration des migrant-e-s et la prévention du racisme dans son rapport du 1<sup>er</sup> juillet 2014, sur celles effectuées par la commission du Grand Conseil. Il en est de même pour celles effectuées par le SAINEC, obligatoires en application de l'art. 34 LN. Il a toutefois été proposé de rendre les auditions par les commissions des naturalisations communales et cantonales facultatives, voire même d'y renoncer dans certaines situations.

La possibilité de mener des auditions délocalisées dans l'ensemble du canton a elle aussi été examinée. Il a toutefois d'em-blée été constaté qu'une telle solution induirait pour l'Etat des coûts supplémentaires très importants, qui devraient en grande partie être reportés sur les personnes requérantes. Par ailleurs, une telle solution entraînerait d'importantes pertes de temps en raison des trajets à accomplir, ce qui provoquerait à l'évidence des retards dans le traitement des dossiers; il s'agirait donc là, en tout cas à l'heure actuelle, d'une solution qui ne pourrait être qualifiée d'opportune. Pour le surplus, les personnes candidates à la naturalisation n'ont jusqu'à ce jour jamais manifesté de mécontentement à devoir se rendre au SAINEC pour leur entretien de naturalisation.

## 7.1. Les résultats de la procédure de consultation

L'avant-projet de loi et de rapport explicatif a fait l'objet de 44 prises de position.

Les communes qui ont répondu se sont systématiquement ralliées à la détermination de l'Association des communes fribourgeoises, certaines d'entre elle proposant toutefois quelques adaptations additionnelles, issues de leur pratique.

Six partis politiques ont formulé une prise de position cir-constanciée.

Les prises de position se sont concentrées, pour l'essentiel, sur les thématiques suivantes:

- 1) La possibilité pour le SAINEC de rendre des décisions de non-entrée en matière;
- 2) La compétence du Conseil d'Etat d'octroyer le droit de cité cantonal aux personnes de 2<sup>e</sup> génération;
- 3) La participation à la vie économique et la nécessité de faire référence dans la loi au fait que le fait d'être en formation est une forme de participation à la vie écono-mique;
- 4) Le type d'infractions à prendre en compte par les auto-rités pour juger de la capacité d'une personne à se voir octroyer le droit de cité;
- 5) La nécessité de faire figurer dans la loi le texte de l'enga-gement des nouvelles et nouveaux citoyens;
- 6) Le droit transitoire (modalités d'application du nouveau droit);
- 7) La nécessité de prévoir nouvellement dans la loi que la situation financière, administrative, professionnelle et personnelle de la personne étrangère est clairement déterminée;
- 8) Sous l'angle de sa formulation, la prise en compte du conjoint et des enfants de la personne requérante, lorsqu'il s'agit d'examiner si cette dernière est intégrée;
- 9) La question des émoluments communaux, que certains intervenants souhaiteraient voir harmonisés à l'échelle cantonale.

Il sera fait état des avis exprimés dans le cadre de la procé-dure de consultation dans le commentaire des articles du projet. Pour l'essentiel, le Conseil d'Etat a décidé de se rallier aux avis majoritairement exprimés.

## 8. Les conséquences financières et en personnel

Actuellement, le secteur des naturalisations compte un col-laborateur administratif à plein temps (100%), une secré-taire à 60%, 3 enquêtrices naturalisations, dont deux à plein temps (200%) et une à 70%, une officière de l'état civil (50%) et un chef de secteur (100%). Cela représente en tout 5,8 EPT (équivalents plein temps). Un apprenti (100%) et une stagiaire (50%) complètent cet effectif. Les tâches en lien avec la vérifi-cation des données d'état civil *avant* le dépôt des demandes de naturalisation et celles consistant, en fin de procédure de naturalisation, à mettre à jour les données dans le registre informatisé de l'état-civil (INFOSTAR) sont exercées par le secteur «Autorité de surveillance» du Service; elles requièrent l'équivalent d'un EPT (100%).

En période de roulement «normal», cet effectif permet de faire face aux obligations du Service en matière de naturalisation,

et ceci quand bien même ses obligations ne se limitent pas aux naturalisations ordinaires, qui relèvent de la compétence cantonale, mais s'étendent également à toutes les procédures facilitées ou particulières (naturalisations facilitées, réintégrations, libérations, etc. plus nombreuses que les procédures ordinaires), ainsi qu'à d'autres tâches d'état civil comprises dans le traitement de ces procédures particulières. En l'état, et en particulier depuis fin 2014, date d'adoption par le parlement fédéral de la nouvelle LN, le Service (de même d'ailleurs que les autorités communales et cantonales), doit faire face à une augmentation importante du nombre de dossiers. Cela entraîne pour l'heure un allongement de la procédure à tous les niveaux. La situation devrait toutefois se normaliser vers 2019, lorsque l'essentiel des dossiers déposés sous l'empire de la loi de 1952 auront été traités.

Dans la mesure où la nouvelle loi ne modifie pas fondamentalement les missions du secteur des naturalisations, elle ne devrait selon toute vraisemblance pas entraîner d'incidences financières. Il n'est toutefois pas exclu que la nouvelle compétence du SAINEC de rendre des décisions de non-entrée en matière ou d'irrecevabilité, si elle est admise, lui apporte un surcroît de travail assez important, surcroît à tout le moins en rapport avec la diminution de travail que devraient en conséquence ressentir les autorités communales et cantonales.

La tâche d'attaquer les mariages nuls pour des causes absolues aura à l'évidence pour conséquence d'augmenter la charge de travail du SAINEC, ceci là aussi en contrepartie de la diminution des tâches du Ministère public. Il appert toutefois que cette tâche n'est exercée que rarement (11 dossiers ouverts depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012), ce qui signifie que son transfert devrait être considéré comme assimilable par le SAINEC avec le personnel dont il dispose actuellement.

Enfin, et quand bien même le présent projet devrait entraîner les augmentations de tâches décrites ci-dessus pour le SAINEC, il convient de rappeler qu'en contrepartie aussi, les dossiers de naturalisation déposés devraient à l'avenir se révéler moins nombreux, car limités aux personnes titulaires d'un permis C. L'un dans l'autre, et quand bien même la durée de résidence est réduite de 12 ans à 10 ans, on peut dès lors estimer que l'effectif actuel du SAINEC devrait dès 2019 lui permettre de faire face aux missions définies dans la nouvelle loi; de ce fait, aucune adaptation de l'effectif du SAINEC, ni à la hausse, ni à la baisse, n'est prévue.

## **9. L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

Comme déjà indiqué à plusieurs reprises, la législation fribourgeoise est déjà en très grande partie en accord avec les nouvelles dispositions fédérales. La révision de la LDCF ne comporte aucun changement de pratique dans la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. S'agissant du traite-

ment des dossiers au niveau des communes, aucune modification de la pratique n'a été inscrite dans le projet. La répartition des tâches entre le canton et les communes ne connaîtra donc aucune modification.

## **10. Développement durable**

La cohésion sociale est un élément important de la thématique du développement durable. Il est important que la procédure de naturalisation repose sur une législation respectueuse des intérêts particuliers des personnes requérantes et que l'arbitraire soit évité. Dans les questions de naturalisation et/ou d'identité il est important que les personnes concernées ne se sentent pas discriminées, d'aucune manière que ce soit, et que leurs droits sont pris en considération. Dans le même temps, il est important d'éviter qu'à l'inverse les conditions et les exigences liées à l'acquisition du droit de cité fribourgeois respectivement à la nationalité suisse soient occultées ou minimisées. En ce sens, la notion cardinale de l'intégration des populations migrantes désireuses d'acquérir le statut de la citoyenneté suisse garde tout son sens. La LDCF répond à ces deux exigences. En effet, les conditions et les exigences liées à l'acquisition de la nationalité suisse sont clairement et expressément indiquées dans la loi. La portée des investigations à entreprendre est également inscrite dans le texte de loi. Les garanties usuelles de procédure sont respectées et les droits des personnes sont pris en considération dans la loi. Les personnes disposent de droits de recours à toutes les étapes de la procédure et le projet proposé représente un compromis satisfaisant entre exigences liées à la naturalisation et respect des droits de la personne.

## **11. Soumission au référendum législatif**

La loi sur le droit de cité fribourgeois est une loi de portée générale et ne revêt pas de caractère d'urgence. Dès lors, la loi devra être publiée dans la Feuille officielle conformément à la loi sur la publication des actes législatifs. Elle constituera un acte législatif soumis au référendum populaire facultatif, en application des articles 128ss de la loi sur l'exercice des droits politiques.

## **12. Conformité au droit européen**

L'Union européenne n'a pas légiféré dans le domaine de la naturalisation. Il n'existe aucune disposition ou réglementation communautaire en la matière, cette question relevant de la seule compétence des Etats-membres. Ainsi, au sein des 28 membres de l'Union européenne, les conditions de naturalisation peuvent être considérablement différentes d'un pays à l'autre. Le seul principe général admis est que toute personne citoyenne d'un pays membre de l'Union européenne a le statut de citoyen européen ou de citoyenne européenne. Dès lors, en l'absence de règle communautaire contraignante,

le présent projet de révision ne connaît pas de problème de compatibilité avec le droit européen.

Quoiqu'il en soit, il s'agit par ailleurs à l'évidence d'un domaine relevant de la souveraineté nationale.

### 13. Commentaire des articles du projet de loi

#### CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

##### Art. 1 *Objet*

Cette disposition ne comporte aucune modification par rapport à la loi actuelle. Il s'agit d'une simple reprise de l'article 1 existant.

##### Art. 2 *Modes d'acquisition et de perte des droits de cité*

Cette disposition ne comporte aucune modification par rapport à la loi actuelle. Il s'agit d'une simple reprise de l'article 2 existant.

##### Art. 3 *Terminologie*

Cette disposition n'est pas nouvelle s'agissant de ses alinéas 1 et 3. Il s'agit là d'une simple adaptation rédactionnelle du texte de l'article 3 existant, en recourant à une formulation épïcène ou respectueuse de l'égalité homme-femme.

Le projet y insère toutefois un nouvel alinéa 2, lequel renvoie à la définition (fédérale) des étrangers et étrangères de troisième génération. Pour mémoire, en votation populaire du 12 février 2017, les suisses et suissesses ont accepté d'accorder une procédure de naturalisation facilitée aux personnes étrangères de troisième génération. En l'état, il est prévu que les personnes étrangères de troisième génération soient celles qui rempliront les conditions suivantes, conditions qui seront vraisemblablement introduites à l'art. 24a LN:

- > il ou elle ne doit pas avoir plus de 25 ans;
- > il ou elle devra être né-e en Suisse, y avoir suivi au moins cinq ans de scolarité obligatoire et disposer d'une autorisation d'établissement;
- > l'un de ses parents devra avoir séjourné en Suisse pendant au moins dix ans, avoir suivi au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et disposer d'une autorisation d'établissement;
- > l'un de ses grands-parents devra avoir acquis un droit de séjour en Suisse ou y être né; l'existence d'un droit de séjour devra être établie de manière vraisemblable, documents officiels à l'appui.

## CHAPITRE II Acquisition du droit de cité fribourgeois

### SECTION 1 Acquisition par le seul effet de la loi

#### Art. 4 *Principe*

Cette disposition ne comporte aucune modification par rapport à l'article 4 actuel. Il s'agit donc d'une simple reprise du texte existant.

#### Art. 5 *Mère non mariée avec le père*

Cette disposition ne comporte aucune modification par rapport à l'article 4a actuel. Il s'agit d'une simple reprise du texte existant.

#### Art. 6 *Enfant trouvé-e*

Cette disposition ne comporte aucune modification particulière par rapport à la loi actuelle. Il s'agit d'une simple adaptation rédactionnelle de l'article 5 actuel, en recourant à une formulation épïcène ou respectueuse de l'égalité homme-femme. Il en est de même pour le titre médian.

### SECTION 2 Acquisition par décision des autorités cantonales

La dénomination de la section a été légèrement modifiée tenant compte du fait que l'acquisition du droit de cité fribourgeois est sujette à l'évaluation non pas du seul Grand Conseil mais également du Conseil d'Etat qui peut désormais également prononcer des refus de naturalisation. De même, dans la mesure où il est proposé que le SAINEC lui-même puisse refuser le dossier d'une personne ne remplissant manifestement pas les conditions de naturalisation, il est plus adéquat de parler *des* autorités cantonales en lieu et place de l'autorité cantonale.

#### A. *Droit de cité fribourgeois*

##### Art. 7 *Naturalisation de personnes de nationalité étrangère* a) *Conditions d'octroi du droit de cité fribourgeois*

Il est d'emblée relevé que quand bien même les conditions fixées à l'article 7 sont, de par l'intitulé de la section, réservées à la connaissance des autorités cantonales, elles pourront également être prises en compte par les communes sur la base de la seule loi cantonale; en effet, un renvoi aux articles 7 à 10 est désormais expressément prévu dans les conditions d'octroi du droit de cité communal par les autorités communales.

La lettre a) précise que les conditions relevant du droit fédéral peuvent être à la fois matérielles et formelles. Cette adaptation tient ainsi compte de la systématique de la nouvelle loi fédérale sur la nationalité qui distingue clairement les conditions formelles et les conditions matérielles (souci de clarté par rapport au droit fédéral).

Les lettres b) à g) sont une simple reprise du texte de l'article 6 actuel. L'on y parle toutefois désormais de critère (et non plus de conditions) d'intégration, par souci de parallélisme avec le nouveau droit fédéral (cf. art. 12 LN).

Au vu des résultats de la consultation, la lettre e) a repris sa teneur actuelle (*infraction révélatrice d'un manque de respect de l'ordre juridique* au lieu de *crime ou délit commis intentionnellement*). Pour la même raison, la lettre f) proposée dans l'avant-projet (*si sa situation financière, administrative, professionnelle et personnelle est clairement déterminée*) a été supprimée.

#### **Art. 8 b) Critères d'intégration**

Les alinéas 1 et 2 ne consistent pour l'essentiel qu'en une reprise de l'article 6a alinéas 1 et 2 de la loi actuelle. Le texte a toutefois subi une adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épïcène.

Suite à la procédure de consultation, le terme «cumulatifs» a été retiré de la phrase introductive de l'alinéa 2. «L'acquisition d'une formation» a été rajoutée à la lettre a, ceci au vu d'une demande fréquemment posée par les organes ayant répondu à la consultation.

La lettre d) relative à la maîtrise d'une langue officielle du canton tient désormais compte des exigences fixées dans la nouvelle législation fédérale qui prévoit l'aptitude à s'exprimer avec le niveau B1 à l'oral et A2 à l'écrit. Un simple renvoi à la législation a donc été fait pour rappeler cette condition nouvelle imposée par le droit fédéral.

Enfin, non seulement au vu de quelques propositions de reformulation de l'art. 8 al. 3 de l'avant-projet qui avait été mis en consultation (*prise en compte de l'intégration du conjoint et de ses enfants*), mais aussi et surtout dans le souci de coordonner au mieux la nouvelle loi cantonale avec le nouveau droit fédéral, il est proposé d'insérer cette «*prise en compte de l'intégration du conjoint et de ses enfants*» par l'insertion, comme dans le droit fédéral, d'une nouvelle lettre f dans les critères d'intégration. Cette nouvelle lettre f) reprend *mutatis mutandis* l'art. 12 al. 1 let. e LN.

Une autre difficulté fréquemment rencontrée dans l'application de la LDCF, notamment dans la question de l'examen de la situation du conjoint éventuel, concerne les personnes célibataires mais vivant en concubinage. Avec l'évolution des mœurs, un nombre croissant de couples vivent maritalement mais sans être formellement mariés devant l'état

civil. De même, certains couples s'avèrent être mariés religieusement mais tirent argument du fait qu'ils ne sont pas mariés civilement pour se prétendre célibataires. Dans ces deux situations, l'analyse des conditions d'intégration peut se révéler problématique. Le projet prévoit donc à l'alinéa 3 de cette disposition que les personnes célibataires au sens du code civil mais vivant dans une communauté conjugale comparable au mariage depuis 3 années sont considérées comme telles dans le cadre de la législation sur le droit de cité. Il sera ainsi désormais possible d'examiner la situation de ces «couples» célibataires comme s'ils étaient mariés ceci, on l'aura bien compris, sous l'angle de l'article 8 al. 2 let. f (nouveau). A noter que la durée de 3 années a semblé un compromis raisonnable et correspondant au demeurant aux 3 années de résidence sur le territoire cantonal prévues par la loi.

L'alinéa 4 est une reprise de l'actuel article 6 al. 3 de la LDCF. Cette disposition permet d'apprécier l'intégration des personnes requérantes au regard de leurs capacités personnelles.

#### **Art. 9 c) Conditions de résidence**

Cette disposition n'est en rien nouvelle et constitue en une simple reprise des alinéas 1, 2, 4, 5 et 6 de l'actuel article 8 LDCF. Une formulation épïcène a également été intégrée dans la rédaction du texte. Sur le fond, les conditions de résidence actuelles ne sont absolument pas touchées par le projet.

#### **Art. 10 d) Conventions de réciprocité sur les conditions de résidence**

Le premier alinéa correspond à l'actuel article 8 al. 2 LDCF. Il est simplement précisé que la possibilité de conclure des conventions de réciprocité intercantionales sur les conditions de résidence relève désormais de la compétence de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et non plus du Conseil d'Etat. Actuellement, la seule convention existante est la Convention de réciprocité du 16 décembre 1994 sur les conditions cantonales requises pour la naturalisation des jeunes étrangers, conclue entre les cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Genève, du Jura et de Zürich. Elle concerne les personnes étrangères de la deuxième génération. C'est ainsi par exemple qu'une personne entrant dans le champ d'application de cette convention, ayant vécu toute sa vie à Lausanne et déménageant dans le canton de Fribourg pourrait déposer immédiatement sa demande de naturalisation, les années de résidence passées dans le canton de Vaud étant reconnues comme passées dans le canton de Fribourg. A noter que les conditions de résidence communales ne sont pas concernées par cette convention de réciprocité entre les cantons signataires.

Le deuxième alinéa ouvre la possibilité nouvelle pour les communes de convenir de telles conventions de réciprocité

sur les conditions de résidence communale. La législation sur les communes sera applicable pour la conclusion de telles conventions. Ainsi, une personne ayant vécu par exemple 12 années sur un territoire communal déterminé pourrait déposer immédiatement sa demande si elle déménageait sur le territoire d'une autre commune ayant signé une telle convention de réciprocité avec la commune qu'elle vient de quitter. Elle ne serait plus astreinte à devoir attendre la réalisation des conditions communales de résidence pour déposer une demande de naturalisation. Cette disposition est une possibilité offerte aux communes et n'a aucune force obligatoire, les communes restant libres de recourir ou non à la conclusion de telles conventions.

#### **Art. 11 Naturalisation de personnes confédérées**

Cette disposition définit les conditions à réaliser pour une personne confédérée pour obtenir le droit de cité fribourgeois. Il s'agit d'un simple renvoi à l'article 7 let. b) à f) du projet. La personne confédérée étant déjà de nationalité suisse, elle n'a pas à remplir les conditions du droit fédéral ni à obtenir d'autorisation fédérale de naturalisation. Cette disposition correspond à l'article 7 de l'actuelle LDCF.

#### **Art. 12 Déroulement de la procédure** **a) Vérification des données d'état civil**

Cette disposition correspond en substance à l'actuel article 10 al. 3 de la LDCF. Elle est l'objet d'une simple adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épicienne et d'une nouvelle ordonnance des phrases.

Le déplacement de cet article en début de procédure, de même que le rajout de la phrase «avant tout dépôt de demande de naturalisation...» correspond à une adaptation du texte légal à la pratique. En effet, il a toujours été considéré, et ceci de longue date, qu'une demande de naturalisation ne pouvait être considérée comme déposée qu'au moment où l'identité exacte des personnes requérantes était établie. A défaut, un grand nombre de demandes de naturalisation comporteraient dès leur dépôt de très nombreuses erreurs d'identité, de dates de naissance, d'origine ou autres.

Il s'agit là du seul article de la loi qui consacre des opérations purement «état civil» dans le processus «naturalisations». Ces opérations sont de ce fait confiées aux officiers et officières d'état civil attribué-e-s au secteur de la surveillance de l'état civil du SAINEC, et non pas au secteur des naturalisations.

#### **Art. 13 b) Dépôt de la demande**

Cette disposition correspond à l'actuel article 9 de la LDCF. Elle n'est l'objet que d'une simple adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épicienne.

#### **Art. 14 c) Enfants mineurs**

Cette disposition reprend en substance la teneur de l'article 8b de la loi actuelle. L'entier du texte a toutefois été reformulé pour des raisons de clarté, en exposant chaque cas de figure pouvant se présenter pour les enfants mineurs en lien avec une naturalisation.

Pour le surplus, il est encore précisé, à toutes fins utiles, que si un enfant de plus de 14 ans et de moins de 16 ans dépose une demande individuelle, celle-ci doit être signée par ses représentants légaux en guise d'acceptation. Si le mineur qui dépose une demande individuelle a plus de 16 ans (soit entre 16 et 18 ans), l'assentiment des représentants légaux n'est pas nécessaire, car l'acquisition de la nationalité est considérée comme un droit hautement personnel.

#### **Art. 15 d) Enquête**

Cette disposition correspond *grosso modo* à l'actuel article 10 al. 1 et 2 de la LDCF. Toutefois, les compétences d'instruction du Service y sont éclaircies et renforcées en renvoyant aux articles 45 et suivants du Code de procédure et de juridiction administrative. Ce renforcement des compétences d'instruction du SAINEC ont deux motifs essentiels à leur origine. Le premier tient au fait que depuis l'Arrêt Emmen, les décisions de naturalisation sont sujettes à recours; cela impose un établissement des faits effectués avec les moyens usuels de la procédure administrative. Or, une telle précision n'avait jamais apportée dans la loi jusqu'à ce jour malgré la jurisprudence précitée. L'autre raison tient à des demandes régulièrement formulées dans le cadre de la précédente législature par la Commission des naturalisations du Grand Conseil, laquelle souhaitait souvent éclaircir des points de la vie des personnes requérantes qui ne le sont en principe pas dans les rapports usuels d'enquête du SAINEC. Certaines de ces demandes tendaient aussi à l'audition de témoins dans certains dossiers, compétence que le SAINEC n'avait pas. Avec la proposition formulée dans le projet, le SAINEC pourra par exemple à l'avenir, si cela s'avère nécessaire ou si cela lui est demandé par une autorité décisionnelle ou de proposition, telle par exemple la Commission des naturalisations du Grand Conseil, procéder à l'audition de témoins.

Ces dispositions posent ainsi clairement la possibilité pour le Service de recourir aux investigations nécessaires à l'établissement des faits permettant de vérifier la réalisation des conditions de naturalisation. Les moyens de preuve sont ainsi élargis et le SAINEC peut désormais clairement solliciter tous les documents et renseignements nécessaires tant de la part des personnes requérantes que d'autres autorités ou de tiers, et ordonner des inspections, des expertises, etc.

Les points sur lesquels porte l'enquête sont donc quasiment identiques à l'article 10 al. 2 de l'actuelle LDCF avec toutefois deux modifications. D'une part il a été fait mention du res-

pect du mode de vie en Suisse (art. 15 al. 3 let. e). Il s'agit en effet là de renseignements fort utiles, si ce n'est essentiels, aux commissions des naturalisations, communales et cantonale, appelée à formuler des propositions à l'intention des autorités décisionnelles; ils permettent parfois à eux seuls de juger de l'intégration d'une personne. D'autre part, la question de l'examen des compétences linguistiques étant attesté par des écoles ou des institutions agréées par le SEM, il n'y a plus lieu pour le SAINEC de s'en préoccuper, contrairement à ce qui est encore prévu à l'heure actuelle, à l'art. 10 al. 2 let e) LDCF.

### **Art. 16 Irrecevabilité ou non-entrée en matière sur la demande**

Cette disposition est une des principales nouveautés introduites dans le projet. Sa rédaction finale est le fruit d'un compromis issu de la procédure de consultation sur la possibilité de rendre des décisions susceptibles de décharger quelque peu les autorités décisionnelles politiques, principalement les communes, des dossiers voués à l'échec. Cette proposition consiste aussi en une manière de mettre en œuvre l'art. 13 al. 2 et al. 3 LN.

Actuellement le SAINEC est une simple autorité d'instruction du dossier qui ne peut pas prendre de décision formelle sur la forme et sur le fond. Il en découle que souvent des personnes ne remplissant manifestement pas les conditions de naturalisation, en raison par exemple de connaissances lacunaires voire inexistantes de la langue, d'une très mauvaise intégration patente, d'arriérés fiscaux, de condamnations pénales pour des faits graves, etc. déposent une demande de naturalisation dont les chances de succès sont très faibles, pour ne pas dire inexistantes. Le SAINEC ne peut actuellement que leur donner des recommandations souvent appuyées de retirer leur demande, mais dans bien des cas les personnes concernées souhaitent malgré tout maintenir leur demande. En aval, ce sont alors ensuite les communes, puis parfois les autorités cantonales, qui se demandent, souvent avec une certaine irritation, comment cela se fait que de tels dossiers lui sont tout de même transmis par le SAINEC.

En application de l'art. 16 al. 1 du projet, le SAINEC pourra désormais déclarer irrecevable les demandes ne remplissant pas les conditions formelles prévues par le droit fédéral (art. 9 LN et 10 LN). Les conditions formelles prévues par le droit fédéral concernent cependant uniquement des questions comme le type de permis de séjour (permis C) et la durée de résidence en Suisse. Dès lors, l'irrecevabilité pour ces seules raisons formelles aura un impact relativement faible. La personne faisant l'objet d'une telle décision pourra faire directement recours auprès du Tribunal cantonal.

En application de l'art. 16 al. 2 du projet, la Direction pourra désormais refuser l'entrée en matière sur une procédure qu'elle estimera vouée à l'échec; tel sera le cas lorsque les conditions matérielles de naturalisation posées par le droit

fédéral (cf. art. 11 et art. 12 LN) ne s'avèreront manifestement pas remplies par les personnes candidates. La personne faisant l'objet d'une telle décision pourra faire recours auprès du Tribunal cantonal.

Dès lors qu'il s'agira là de décisions rendues en tout début de procédure, prononcées par des autorités qui n'ont pas la compétence finale de délivrer le droit de cité communal ou cantonal, il est proposé de ne pas les assortir d'un délai de carence de 2 ans.

Une éventuelle décision pourra être rendue au plus tard avant la transmission du dossier à l'autorité communale (alinéa 2). Ainsi, dans certains cas très évidents, tels que par exemple l'inexistence de l'attestation de compétences linguistiques, l'absence de permis C, le non-paiement des obligations fiscales ou l'existence de condamnation pénales récentes par une autorité judiciaire, la procédure de non-entrée en matière évitera des opérations superflues et coûteuses, tant de la part des autorités cantonales (par exemple en évitant la réalisation d'un rapport d'enquête dont on sait qu'il ne servirait à rien vu les chances de succès inexistantes de la procédure) que de la part des communes, qui sont les premières autorités politiques à devoir procéder à l'audition de telles candidatures. Comme indiqué toutefois, si la personne requérante entend contester la décision rendue, elle pourra toujours soumettre son dossier directement à l'examen du Tribunal cantonal (droit de recours).

### **Art. 17 Décision communale**

Cette disposition correspond à l'actuel article 11 de la LDCF. Il est simplement précisé que la transmission du dossier à l'autorité communale n'intervient que dès que le dossier répond aux exigences légales.

### **Art. 18 Autorisation fédérale**

Cette disposition correspond en substance à l'actuel article 11a de la LDCF. Suite à la procédure de consultation, il est proposé de renoncer à la possibilité, pour le Service, d'assortir sa transmission au SEM d'un préavis.

### **Art. 19 Procédure ordinaire a) Examen par le Conseil d'Etat**

Cette disposition correspond à l'actuel article 12 de la LDCF. Lorsque le droit de cité communal et l'autorisation fédérale de naturalisation ont été délivrés, il appartient au Conseil d'Etat d'adopter un projet de décret puis de le transmettre au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat pourra élaborer dans les cas problématiques des propositions de refus d'octroi de la naturalisation.

En réponse à certaines remarques formulées dans le cadre de la procédure de consultation, il est relevé qu'il s'agit bien ici

de «propositions» du Conseil d'Etat, et non d'un «préavis». Il convient en effet de reprendre à ce stade la terminologie utilisée à cet égard dans la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (cf. p. ex. art. 144 LGC ou 194 LGC).

Pour le surplus, il est renvoyé ci-avant, au chapitre relatif à la «Clarification du processus d'élaboration des décrets et de leur examen par la Commission des naturalisations du Grand Conseil».

#### **Art. 20 b) Naturalisation des personnes de la première génération**

Cette disposition correspond à l'actuel article 13 de la LDCF. A l'alinéa 1, il est toutefois désormais prévu la possibilité (par l'usage du terme «en principe») pour la Commission des naturalisations du Grand Conseil de renoncer à entendre, dans le cas des très bons dossiers, les personnes requérantes. Cette mesure permettra ainsi dans certains cas de gagner du temps et d'éviter des auditions superfétatoires. Il ne s'agira là que de cas exceptionnels, la Commission devant précisément, *en principe*, entendre les personnes. Le deuxième alinéa est une reprise de l'article 13 al. 2 de l'actuelle LDCF.

L'alinéa 3 est nouveau et précise que dans certains cas, le huis clos pourra être demandé aux conditions fixées par la législation sur le Grand Conseil. S'il est évident que le huis clos peut déjà être demandé, la deuxième phrase est importante et impose au Secrétariat du Grand Conseil de tenir un compte rendu des délibérations du plénum, ce qui n'est pas le cas dans les situations ordinaires. Cette obligation de rédaction d'un compte rendu des délibérations à huis clos est nécessaire dans la mesure où lesdites délibérations font partie intégrante de la décision éventuelle de refus de la naturalisation et qu'il appartient de connaître les raisons du refus pour rédiger une décision formelle sujette à recours (obligation de rédiger une décision motivée). A défaut, si les raisons d'un refus ne sont pas clairement exposées, la personne essuyant un refus pourrait invoquer une violation de son droit d'être entendue dans un recours au Tribunal cantonal.

Il est par ailleurs précisé ici, à toutes fins utiles, que la tâche de rédiger les décisions négatives a fait l'objet d'une répartition désormais claire entre le SAINEC et le Secrétariat du Grand Conseil, en complétant en cela l'article 13 al. 3 et al. 4 de la loi actuelle.

S'agissant là de pures dispositions d'organisation interne, il a été jugé inutile de les faire à nouveau figurer dans la loi. Il suffit, pour des raisons de clarté, de les exposer dans le présent message.

De facto, cette répartition tiendra compte non seulement de l'indépendance du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif et vice-versa, mais également de la dotation en per-

sonnel «juridique» de ces deux unités. Cette répartition sera ainsi la suivante:

- > Si le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil, par son projet de décret, un refus de naturalisation et que la Commission des naturalisations, de même que le Grand Conseil, sont d'accord avec la proposition de refus, le SAINEC rédigera pour le Grand Conseil une décision de refus motivée;
- > Si Conseil d'Etat a proposé l'acceptation de la naturalisation dans son projet de décret, mais que la Commission des naturalisations propose un refus par voie d'amendement, la solution sera la suivante:
  - i) si le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de refus de la Commission et que le Grand Conseil confirme ce refus en plénum, le SAINEC rédigera pour le Grand Conseil une décision de refus motivée;
  - ii) si le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition de refus de la Commission et que la proposition de cette dernière est suivie par le Grand Conseil, le Secrétariat du Grand Conseil rédigera pour le Grand Conseil une décision de refus motivée;
- > Si Grand Conseil décide d'un refus de naturalisation, en ne suivant de ce fait ni la proposition du Conseil d'Etat, ni celle de sa Commission des naturalisations, le Secrétariat du Grand Conseil procédera à la rédaction de la décision de refus motivée.

Enfin, en réponse à certaines remarques formulées dans le cadre de la procédure de consultation, il est relevé qu'il s'agit bien ici de «propositions» formulées par la Commission des naturalisations du Grand Conseil à l'intention du Grand Conseil, et non de «préavis». Il convient en effet de reprendre à ce stade la terminologie utilisée à cet égard dans la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (cf. p. ex. art. 23 LGC ou 144 LGC).

#### **Art. 21 c) Publication du décret**

Cette disposition est une reprise de l'actuel article 13a de la LDCF.

Au vu de certaines réactions observées dans le cadre de la procédure de consultation, il est rappelé que les décisions de naturalisation ne font plus l'objet d'une publication électronique depuis la révision partielle du 9 mai 2007. Le message y relatif relevait ce qui suit: «*Cette disposition règle la question de la publication du décret de naturalisation adopté par le Grand Conseil. Le projet prévoit que le décret de naturalisation soit simplement publié dans la Feuille officielle et qu'il ne fasse plus l'objet d'une publication dans Internet. En effet, le Service de l'état civil et des naturalisations a reçu à plusieurs reprises des plaintes de personnes naturalisées qui s'insurgeaient de découvrir que leur naturalisation et celle de leur famille était ainsi publiées et que leur situation était ainsi consultable à travers le monde. Outre la gêne que cela*

*pouvait générer, les ressortissants originaires de certains Etats alléguaient même que cela pouvait éventuellement représenter un danger pour eux-mêmes ou leur famille dans le pays d'origine. Le projet tient compte de ces plaintes et ne prévoit plus de publication des naturalisations sur Internet».*

Il y a lieu de noter que cette question avait été réexaminée en avril 2011 par l'autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, qui avait confirmé en substance, qu'en raison du fait qu'ils contiennent des «données sensibles», les décrets de naturalisation ne doivent pas être publiés sur Internet.

Ces motifs gardent toute leur actualité en 2017, raison pour laquelle ils sont repris, tant au présent article que dans les articles 22 et, par souci de simplification, également 23.

#### **Art. 22 Procédure simplifiée** **a) pour les personnes étrangères de la deuxième génération**

La procédure de naturalisation pour les personnes de la deuxième génération fait l'objet d'une proposition nouvelle, visant à permettre un traitement plus rapide des dossiers. C'est ainsi que le projet prévoit que la naturalisation des personnes de la deuxième génération sera décidée par le Conseil d'Etat directement, en lieu et place du Grand Conseil. Les décisions de naturalisations prononcées par le Conseil d'Etat ne feront pas l'objet d'une publication électronique, à l'instar des décrets de naturalisation du Grand Conseil; il est renvoyé à ce sujet au commentaire relatif à l'art. 21.

Au vu des avis formulés dans le cadre de la procédure de consultation, il est proposé de confirmer la stricte séparation des pouvoirs exposée précédemment, ce qui implique que la Commission des naturalisations n'auditionnera pas ces personnes candidates. Comme il le fait actuellement pour ses avant-projets de décrets, le Conseil d'Etat rendra ses décisions sur la base des préavis du SAINEC.

Ce transfert de compétence du Grand Conseil au Conseil d'Etat devrait concerner entre 100 et 200 dossiers par année. En effet, durant l'année 2016, 117 dossiers de personnes de la deuxième génération ont été intégrés dans les décrets de naturalisations du Grand Conseil, en 2015 ce nombre s'est élevé à 166 dossiers et en 2014 à 265 dossiers.

#### **Art. 23 b) pour les personnes confédérées**

Cette disposition prévoit pour la naturalisation des personnes confédérées la même procédure que pour les personnes étrangères de la deuxième génération. Elle correspond plus ou moins à l'actuel article 15 de la LDCE. La lettre b) implique un examen des candidatures sur la base du dossier. Pour le surplus, mis à part le fait que la décision sera rendue

par le Conseil d'Etat, il n'y a pas de changement par-rapport à la pratique actuelle.

En ce qui concerne la (non) publication électronique des décisions de naturalisation du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire relatif à l'art. 21.

#### **Art. 24 Date de la naturalisation**

Cette disposition correspond à l'article 16 de l'actuelle LDCE. Elle est toutefois complétée dans le sens où simplement, dans le cas des naturalisations prononcées par le Conseil d'Etat, la date de la naturalisation est celle de l'adoption de la décision.

#### **Art. 25 Acte de naturalisation**

Cette disposition correspond à l'article 17 de l'actuelle LDCE. Le texte a été simplifié et le terme «en principe» a été rajouté, ceci notamment pour tenir compte, par exemple, des cas dans lesquels des personnes n'auraient pas pu prendre part à la cérémonie pour des motifs importants, par exemple dus à une maladie ou une hospitalisation.

#### **Art. 26 Réception officielle**

Cette disposition correspond à l'actuel article 17a de la LDCE, sous la réserve notable que pour les personnes ayant acquis la nationalité par le biais d'une naturalisation ordinaire, celles-ci sont «convoquées» et non plus «invitées». Cela souligne pour elles le caractère obligatoire de leur présence à la prestation de serment. Cette disposition est ensuite l'objet d'une adaptation rédactionnelle tenant compte de l'égalité homme-femme et prévoit également formellement la possibilité d'inviter les personnes ayant reçu le droit de cité fribourgeois par le biais d'une naturalisation facilitée suite à une décision de l'autorité fédérale; l'on parle ici d'*invitation*, car la nationalité a été octroyée, dans le cadre des naturalisations facilitées, non pas par l'autorité cantonale, mais par l'autorité fédérale. A noter qu'actuellement, et ce depuis la réception officielle du mois d'octobre 2015, les personnes naturalisées par une décision du Secrétariat d'Etat aux migrations sont déjà invitées aux réceptions officielles, dans les mois suivant leur naturalisation. A ce jour, depuis la cérémonie d'octobre 2015, ce sont 135 personnes naturalisées par décision du Secrétariat d'Etat aux migrations qui ont été invitées à la cérémonie. 114 personnes ont répondu favorablement à l'invitation, soit 84%. Il convient enfin de préciser que sont invitées uniquement les personnes domiciliées sur le territoire cantonal et ayant obtenu le droit de cité fribourgeois, ce qui explique le nombre relativement faible de personnes invitées.

Il faut en outre relever que le texte de l'engagement officiel (alinéa 2) est inchangé.

Quelques intervenants ont suggéré que la formule de l'engagement aurait plutôt sa place dans un règlement d'exécution

du Conseil d'Etat, en lieu et place de la loi. Cette réflexion est justifiée sous l'angle strict de la technique législative. Toutefois, au vu de la portée symbolique de cette formule, il est proposé de s'en tenir à la situation actuelle.

#### **Art. 27 Emolument**

Cette disposition est une reprise de l'article 19 de l'actuelle LDCF.

Il est rappelé à cet égard, au vu de certaines réflexions formulées dans le cadre de la procédure de consultation, que ces émoluments sont des contributions causales, dont le calcul doit se faire en application de principes constitutionnels contrôlables, tels ceux de la couverture des frais et de l'équivalence. Le Tribunal fédéral s'exprime comme suit dans sa jurisprudence constante en la matière: «*Les différents types de contributions causales ont en commun d'obéir au principe de l'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques –, selon lequel le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle). En outre, la plupart des contributions causales – en particulier celles dépendant des coûts, à savoir celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'Etat, telles que les émoluments et les charges de préférence – doivent respecter le principe de la couverture des frais. Selon ce principe, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration*».

En l'occurrence, le Conseil d'Etat est d'avis que les communes sont tout à fait en mesure de respecter les principes rappelés ci-dessus lorsqu'elles fixent leurs émoluments de naturalisation. Elles sont en particulier aussi les mieux placées pour estimer si ceux-ci couvrent ou non l'ensemble des coûts engendrés par le processus communal de naturalisation, ceci tout en gardant un rapport d'équivalence avec la valeur objective de la prestation fournie. De ce fait, le Conseil d'Etat ne souhaite pas réduire l'autonomie communale en la matière en imposant par exemple aux communes des «fourchettes» dans lesquelles devraient être fixés les émoluments qu'elles facturent. Les communes doivent toutefois garder à l'esprit qu'il s'agit bien là de contributions causales, soumises aux principes précités, et non pas de la perception d'un denier de naturalisation, interdit par le droit supérieur.

#### **Art. 28 Délais de paiement**

Cette disposition correspond à l'article 20 de l'actuelle LDCF. Il a simplement été tenu compte des décisions de naturalisation éventuellement prononcées par le Conseil d'Etat pour les personnes de la deuxième génération. Dans ce cas de figure,

l'émolument administratif devra être payé avant la transmission du projet de décision au Conseil d'Etat.

#### **A. Réintégration de personnes confédérées**

##### **Art. 29 Conditions**

Cette disposition correspond à l'article 21 de l'actuelle LDCF. Elle a simplement fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épiciène.

##### **Art. 30 Autorité compétente**

Cette disposition est une reprise de l'article 22 de l'actuelle LDCF.

##### **Art. 31 Enfants mineurs**

Cette disposition correspond à l'article 23 de l'actuelle LDCF. L'alinéa 1 deuxième phrase prévoit simplement qu'une demande comprenant des enfants mineurs requiert leur consentement dès l'âge de 16 ans. En effet, à partir d'un certain âge, on peut tout à fait concevoir que des personnes mineures ne souhaitent pas changer d'origine en réintégrant un ancien droit de cité qu'elles avaient possédé par le passé, d'où l'exigence de leur consentement.

L'alinéa 2 rappelle simplement les règles relatives à l'assentiment du représentant légal dans le cas où la demande de réintégration concernerait éventuellement un enfant mineur non soumis à l'autorité parentale de son parent demandeur. En cas d'autorité parentale conjointe, l'assentiment des deux parents sera nécessaire.

L'art. 14 du projet est applicable par analogie pour le surplus. Ce renvoi est uniquement destiné au cas, très peu probable, où les deux premiers alinéas de l'article 31 ne couvriraient pas tous les cas de figure prévisibles.

##### **Art. 32 Emolument**

Cette disposition est une simple reprise de l'article 24 de l'actuelle LDCF.

### **SECTION 3**

#### **Acquisition par décision de l'autorité fédérale**

##### **Art. 33**

Cette disposition correspond à l'article 25 de l'actuelle LDCF. Elle a simplement fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épiciène.

A noter que cette disposition concernera aussi les personnes de la troisième génération qui, selon la systématique choisie

par la Confédération, seront naturalisées selon une procédure facilitée, par le biais d'une décision prononcée par l'autorité fédérale.

## **CHAPITRE III**

### **Perte du droit de cité fribourgeois**

#### **SECTION 1**

##### **Perte par le seul effet de la loi**

###### *Art. 34 En vertu du droit fédéral*

Cette disposition est une simple reprise de l'article 26 de l'actuelle LDCF.

###### *Art. 35 En vertu du droit cantonal*

Cette disposition correspond à l'article 27 de l'actuelle LDCF. Elle a simplement fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épïcène.

#### **SECTION 2**

##### **Perte par décision de l'autorité**

###### *A. Libération*

###### *Art. 36 Nationalité suisse*

Cette disposition est une simple reprise de l'article 28 de l'actuelle LDCF.

###### *Art. 37 Droit de cité fribourgeois*

L'alinéa 1 correspond à l'article 29 al. 1 de l'actuelle LDCF. Il a simplement fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle (formulation épïcène).

S'agissant des personnes mineures, il est simplement procédé par renvoi à l'application analogique de l'art. 14 du projet. Il est renvoyé à cet article s'agissant du commentaire y relatif.

###### *Art. 38 Procédure*

Cette disposition est une reprise de l'article 30 de l'actuelle LDCF. La publication dans la Feuille officielle a simplement été supprimée, car elle est inutile dans les faits dans la mesure où les communications des mutations en matière de droit de cité interviennent désormais d'office et par voie électronique, par l'intermédiaire du registre informatisé de l'état civil Infostar.

###### *Art. 39 Entrée en force*

Cette disposition est une simple reprise de l'article 31 de l'actuelle LDCF.

### **B. Annulation et retrait**

#### **Art. 40**

Cette disposition correspond à l'article 32 de l'actuelle LDCF.

Le texte a été adapté au fait que le Conseil d'Etat peut également révoquer les naturalisations prononcées en vertu de sa compétence décisionnelle pour les personnes de la deuxième génération (cf. art. 22 du présent projet). Il convient de relever que depuis l'adoption de la LDCF en 1996, pas un seul cas d'annulation de naturalisation prononcée par le Grand Conseil ne s'est présenté. Cette disposition, en soi nécessaire pour respecter la logique des règles en matière de révocation des actes administratifs, revêt donc une importance très modeste, en termes d'application, dans l'arsenal législatif cantonal en matière de naturalisation. Tel n'est toutefois pas le cas en matière d'annulation de naturalisation prononcée par l'autorité fédérale, puisque chaque année de telles révocations de naturalisation, sur dénonciation du SAINEC, ont lieu. Cela concerne exclusivement des naturalisations facilitées prononcées en application de l'art. 27 LN (conjoint étranger d'une personne de nationalité suisse).

## **CHAPITRE IV**

### **Droit de cité communal**

#### **SECTION 1**

##### **Acquisition**

###### *A. Acquisition par une personne étrangère au canton*

###### *Art. 41 Conditions d'octroi du droit de cité communal*

Cette disposition institue un renvoi aux articles 7 à 10 du projet. Elle rappelle de ce fait que les conditions du droit cantonal doivent également être examinées par les autorités communales lors de l'examen des demandes de naturalisation. Si ce renvoi formel est en soi nouveau dans le corps de la loi, dans la pratique les communes recouraient déjà à un tel examen par l'intermédiaire de leur règlements communaux. Cette disposition a donc aussi un peu valeur de rappel didactique.

###### *Art. 42 Autorité compétente*

Cette disposition est une simple reprise de l'article 33 de l'actuelle LDCF.

La possibilité d'inscrire formellement dans le projet définitif un alinéa prévoyant que l'octroi du droit de cité communal par le Conseil communal serait une décision liée à l'aboutissement de la procédure en cours (décision soumise à une condition résolutoire) a été examinée. En effet, la question de la validité de la décision d'octroi du droit de cité communal,

dans l'hypothèse d'un refus de la naturalisation, par l'autorité fédérale ou cantonale, devait se poser, car un droit de cité communal n'a aucun sens à lui seul. Au terme des réflexions, il s'avère que la décision d'octroi du droit de cité communal doit être assimilée à une décision incidente qui est liée à la décision «finale» cantonale d'octroi ou de refus du droit de cité, et donc de la nationalité Suisse. En effet, la décision communale ne met pas fin à la procédure de naturalisation en cours, mais peut entraîner cette fin si elle est négative. Cela implique à l'inverse que si une décision communale positive est rendue dans le cours d'une procédure de naturalisation, mais qu'au final la décision cantonale, négative, entre en force, ce sont toutes les décisions rendues dans le cadre de cette même procédure qui perdent d'office leur validité.

Ainsi, une décision communale d'octroi du droit de cité reste valable tant que la procédure à laquelle elle est liée est en cours, même si elle a été suspendue pour une raison quelconque ou une durée indéterminée. Au contraire, en cas de retrait de la demande, de renoncement ou de refus par l'autorité cantonale, il y aurait lieu d'obtenir une nouvelle décision communale d'octroi du droit de cité.

La situation étant désormais clarifiée, il n'a pas été jugé utile de définir expressément dans la loi cantonale une durée de validité de la décision communale ou toute autre modalité liée à la validité de ladite décision. Le Service de législation a pour sa part confirmé, dans un avis de droit daté du 9 août 2017, qu'il «*paraît plus conforme tant aux buts poursuivis par les règles sur la naturalisation qu'à la volonté du législateur fédéral de limiter la validité de la décision communale à la procédure dans le cadre de laquelle elle a été prise que d'admettre sa validité dans le cadre d'une éventuelle nouvelle procédure*».

#### **Art. 43 Audition par une commission des naturalisations**

Cette disposition est une reprise de l'article 34 de l'actuelle LDCF. Elle fait l'objet d'une seule nouveauté, laquelle consiste en la possibilité, pour les commissions communales des naturalisations de donner leur préavis sans procéder à l'audition des candidats et candidates, lorsqu'elles sont en présence de cas particulièrement clairs. Pour les personnes Confédérées, il est nouvellement prévu que celles-ci ne soient pas auditionnées; il s'agit là d'une adaptation à la pratique adoptée de manière générale par les communes.

Pour le surplus, le texte a fait l'objet d'une simple adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épïcène.

### *B. Acquisition par une personne fribourgeoise*

#### **Art. 44 Principe**

Cette disposition correspond à l'article 36 de l'actuelle LDCF. Outre une adaptation rédactionnelle comprenant le recours à une formulation épïcène, il est proposé, pour la naturalisation des personnes mineures, de procéder par un simple renvoi à l'art. 14 du projet.

#### **Art. 45 Dépôt de la demande et décision**

Cette disposition est une simple reprise de l'article 37 de l'actuelle LDCF.

### **SECTION 2**

#### **Perte**

#### **Art. 46 Libération du droit de cité communal**

L'alinéa 1 correspond à l'actuel article 39 al. 1 de la LDCF. Il a fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épïcène.

Pour le surplus, à savoir s'agissant des personnes mineures, il est simplement procédé par renvoi à l'application analogique de l'art. 14 du projet. Il est renvoyé à cet article s'agissant du commentaire y relatif.

#### **Art. 47 Procédure**

Cette disposition correspond aux alinéas 1 et 2 de l'actuel article 40 de la LDCF. Le deuxième alinéa rappelle encore que la décision est transmise au Service qui se chargera ensuite de la notification de la décision à la personne concernée.

#### **Art. 48 Gratuité**

Cette disposition est une simple reprise de l'article 41 de l'actuelle LDCF.

### **SECTION 3**

#### **Incidence sur le statut de bourgeois**

#### **Art. 49**

Cette disposition est une simple reprise de l'article 41a de l'actuelle LDCF.

## CHAPITRE V Droit de cité d'honneur cantonal et communal

### Art. 50 *Droit de cité d'honneur cantonal*

Cette disposition est une simple reprise de l'article 42 de l'actuelle LDCE. Il a fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épiciène.

### Art. 51 *Droit de cité d'honneur communal*

Hormis le renvoi aux articles 33 et 34 de la loi actuelle, les alinéas 1, 2 et 3 de cette disposition sont une simple reprise de l'actuel article 43 de la LDCE. Ils ont fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle par le recours à une formulation épiciène.

L'alinéa 4 précise désormais, pour combler la lacune engendrée par la suppression du renvoi précité, que l'autorité communale compétente pour octroyer le droit de cité d'honneur communal est désormais soit l'Assemblée communale, soit le Conseil général. En effet, en application du renvoi actuel, c'est le conseil communal qui doit octroyer le droit de cité communal d'honneur. On a toutefois constaté dans la pratique, et vraisemblablement à juste titre au vu de la nature d'une telle décision, que les quelques cas d'octroi du droit de cité d'honneur communal l'ont déjà toujours été par le législatif communal.

S'agissant de la question des suites d'état civil (alinéas 2 et 3), il faut bien comprendre que la procédure d'octroi du droit de cité d'honneur ne concerne sur le principe que la personne concernée (*décision ad personam*). Dès lors, quand on parle de suite d'état civil, cela s'entend dans le sens que la décision sera transcrite dans le registre informatisé de l'état civil uniquement pour la personne ayant reçu le droit de cité communal d'honneur et dans le cadre d'une demande d'acquisition du droit de cité cantonal lorsque la personne concernée est confédérée. Si la personne en question est déjà originaire du canton de Fribourg et d'une commune fribourgeoise, l'acquisition du droit de cité communal d'honneur sera enregistrée automatiquement dans le registre informatisé de l'état civil et ses héritiers en ligne directe en bénéficieront, en application des règles usuelles en matière de droit de cité prévues dans le Code civil suisse.

## CHAPITRE VI Constataion et voies de droit

### Art. 52 *Constataion de droit*

Cette disposition est une simple reprise de l'article 44 de l'actuelle LDCE. Depuis de nombreuses années, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts n'a plus eu à statuer sur de tels cas de nationalité suisse incertaine ou douteuse.

### Art. 53 *Procédure et voies de droit*

L'alinéa 1 de cette disposition prévoit expressément que les éventuelles décisions qui seront prises par le SAINEC seront sujettes à recours directement au Tribunal cantonal. Cette pratique du recours direct au Tribunal cantonal (à savoir sans passer d'abord par le recours hiérarchique auprès de la Direction) s'inspire de la loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers qui, dans les cas de révocation du permis de séjour ou de refus de prolongation d'un permis de séjour, prévoit que les décisions du Service de la population et des migrants (SPoMi) sont sujettes à recours direct au Tribunal cantonal. Une telle solution est justifiée. Elle évite une prolongation superflue de la procédure par le biais d'un recours intermédiaire à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, autorité hiérarchique directe du SAINEC.

L'alinéa 2 rappelle, à toutes fins utiles, que les décisions rendues par le Conseil communal sont, comme il se doit, sujettes à recours par devant le Préfet.

L'alinéa 3, complété désormais de la question des recours contre les décisions rendues par la Direction et le Conseil d'Etat, est une reprise de l'actuel article 44a al. 2 de la LDCE.

Enfin l'alinéa 4 renvoie au Code de procédure et de juridiction administrative pour le surplus.

### Art. 54 *Délai d'attente*

L'introduction de ce délai d'attente de 2 années après un refus formel d'octroi du droit de cité cantonal ou communal est une des nouveautés introduites dans le projet. Comme indiqué dans la partie générale du présent message explicatif, le canton et les communes sont souvent confrontés au fait que des personnes déboutées, plutôt que de déposer recours contre une décision négative, déposent directement une nouvelle demande de naturalisation. Ce faisant, elles imposent formellement aux communes ou au canton de rendre immédiatement une nouvelle décision. En outre, ce nouveau dépôt impose aux autorités de consacrer à nouveau un temps précieux et souvent inutile à l'instruction formelle de la nouvelle demande, car les conditions de fonds n'ont, dans ces conditions, pas connu de réels changements. Ce délai de 2 années permettra ainsi d'éviter à l'avenir de tels abus de procédure en imposant un délai de carence. Il n'est pas applicable aux décisions rendues par le SAINEC ou la Direction (cf. commentaire relatif à l'art. 16), raison pour laquelle seules les décisions rendues par les Conseils communaux, le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil sont citées dans le corps de l'article.

## CHAPITRE VII Dispositions finales

### Art. 55 Disposition transitoire

Cette disposition a été modifiée suite à la consultation. A l'instar du droit fédéral, la nouvelle législation cantonale ne sera applicable que pour les demandes déposées après le 31 décembre 2017.

Les autres demandes continueront d'être traitées selon le droit actuel.

### Art. 56 Abrogation

Cette disposition prévoit l'abrogation de la loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF).

### Art. 57 Modification de la loi du 14 septembre 2004 sur l'état civil (RSF 211.2.1) et de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes

#### Art. 29b

Cette disposition prévoit la modification de l'article 29b de la loi du 14 septembre 2004 sur l'état civil (LEC; RSF 211.2.1). Elle confère au SAINEC la compétence de déposer d'éventuelles actions en annulation du mariage ou du partenariat enregistré pour une cause absolue au sens du Code civil (bigamie, incapacité de discernement, lien de parenté ou abus de l'institution du mariage pour éluder les dispositions sur l'admission et le séjour des étrangers; art. 105 CCS).

En effet, particulièrement dans le cadre des procédures de naturalisation facilitée, il arrive parfois que le Service mette à jour des cas de bigamie ou de mariage abusif grâce à ses investigations. En tant qu'autorité d'instruction de ces procédures de naturalisations facilitées, il a donc une bonne connaissance des faits et de la réalité, de sorte qu'il paraît approprié de lui transférer cette compétence jusqu'à présent confiée par la LEC au Ministère public. A noter également qu'il aura la qualité pour recourir contre les décisions rendues par les tribunaux en la matière. Cette compétence pour intenter les actions en annulation du mariage n'est pas une nouveauté absolue. Le canton du Tessin pratique déjà ainsi.

A noter enfin que l'alinéa 2 modifié de l'art. 29b LEC prévoit une obligation pour les agents et les agentes de l'Etat et des communes d'aviser le SAINEC des éventuels cas d'annulation pour une cause absolue qui seraient parvenus à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour le surplus, il est renvoyé ci-avant au chapitre relatif à «la reprise par le SAINEC de la tâche, actuellement dévolue au Ministère public, d'attaquer par la voie de la procédure civile les mariages vraisemblablement nuls pour une cause absolue (art. 105 du Code Civil Suisse; art. 29b de la loi cantonale sur l'état civil; art. 57 du projet de loi)».

La modification de l'art. 10 let. a de la loi sur les communes a pour seul objectif de rassembler dans cette loi, dans un seul article, les principales compétences du législatif communal.

### Art. 58 Exécution et entrée en vigueur

Dans la mesure où la nouvelle législation fédérale entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le canton doit être prêt pour une mise en vigueur de sa loi cantonale actualisée à la même date.

C'est la raison pour laquelle la date d'entrée en vigueur de la présente loi est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2018.



## Botschaft 2017-DIAF-4

29. August 2017

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über das freiburgische Bürgerrecht (BRG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf, der das aktuelle Gesetz vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht (BRG) ersetzen soll.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Geschichtliche Entwicklung</b>	<b>29</b>
1.1. Auf Bundesebene	29
1.2. Auf kantonaler Ebene	30
<b>2. Das System der ordentlichen Einbürgerung</b>	<b>30</b>
2.1. Die Einbürgerungsbedingungen	30
2.2. Das Einbürgerungsverfahren	35
<b>3. Das vereinfachte Einbürgerungsverfahren</b>	<b>38</b>
<b>4. Die übrigen Arten des Erwerbs und Verlusts des Schweizer Bürgerrechts</b>	<b>38</b>
4.1. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts	38
4.2. Verlust des Schweizer Bürgerrechts	40
<b>5. Die wesentlichen Neuheiten in der Bundesgesetzgebung (zur Erinnerung)</b>	<b>40</b>
5.1. Vereinheitlichung und Vereinfachung des Verfahrens	40
5.2. Einführung von Ordnungsfristen	40
5.3. Neugestaltung der Gebührenregelung	41
5.4. Aufstellung von Integrationskriterien, die ein Urteil über die Eignung der einbürgerungswilligen Personen ermöglichen	41
5.5. Einführung neuer formeller Voraussetzungen	41
5.6. Harmonisierung der kantonalen Wohnsitzfristen	42
5.7. Wartefrist für das Einreichen eines (neuen) Einbürgerungsgesuches im Falle des Entzugs (Nichtigerklärung) des Schweizer Bürgerrechts	42
<b>6. Notwendigkeit der Revision des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht</b>	<b>42</b>
<b>7. Das Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>42</b>
7.1. Ergebnisse der Vernehmlassung	43
<b>8. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>43</b>
<b>9. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>44</b>
<b>10. Nachhaltige Entwicklung</b>	<b>44</b>
<b>11. Unterstellung unter das Gesetzesreferendum</b>	<b>44</b>
<b>12. Übereinstimmung mit dem Europarecht</b>	<b>44</b>

<b>13. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs</b>	<b>45</b>
1. KAPITEL Allgemeine Bestimmungen	45
2. KAPITEL Erwerb des freiburgischen Bürgerrechts	45
3. KAPITEL Verlust des freiburgischen Bürgerrechts	52
4. KAPITEL Gemeindebürgerrecht	53
5. KAPITEL Ehrenbürgerrecht des Kantons und der Gemeinde	54
6. KAPITEL Feststellungsverfahren und Rechtsmittel	55
7. KAPITEL Schlussbestimmungen	55

## 1. Geschichtliche Entwicklung

### 1.1. Auf Bundesebene

Die Zugehörigkeit zur Eidgenossenschaft fiel ursprünglich in die alleinige Zuständigkeit der Gemeinden. Sie vereinten ihre Bürgerinnen und Bürger aufgrund territorialer Anknüpfung zu Bedingungen, die sie souverän festlegten.

Mit der Pflicht, sich um ihre bedürftigen Einwohner zu kümmern, änderten die Gemeinden ab dem 16. Jahrhundert die Bedingungen für die Erteilung ihres Bürgerrechts. Nach und nach wird der Begriff des vormals territorialen Bürgerrechts persönlich und übertragbar.

Als 1848 der Bundesstaat geschaffen wurde, verankerte die Bundesverfassung die heutige Struktur des dreifachen Bürgerrechts, nämlich des Bürgerrechts der Gemeinde, des Kantons und des Bundes.

In Anbetracht der Profitgier von manchmal skrupellosen Gemeinden, die nicht zögerten, ihre Bürgerrechte zu verkaufen, nutzte der Bund die Verfassungsrevision von 1874, um minimale Bedingungen festzulegen. Im Übrigen behielten die Kantone ihre Zuständigkeiten. So entstand das Bundesgesetz von 1876, das die Erteilung des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts der vorgängigen Bewilligung durch den Bund unterstellte. Diese Bewilligung durch den Bund besteht auch im heutigen System nach wie vor.

Das Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz; aBüG) ist am 1. Januar 1953 in Kraft getreten. Es wurde in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach geändert. Daher wurde es teilweise so schlecht lesbar, dass dies der Verständlichkeit schadete.

Der Bedarf einer Reform des Bundesgesetzes von 1952 wurde unerlässlich mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer. Ziel war es, bestimmte Begriffe des Ausländerrechts mit der Bundesgesetzgebung über die Einbürgerung harmonisieren zu können.

Diese Notwendigkeit der Kohärenz unter den beiden Bundesgesetzgebungen, zusammen mit der Verbesserung bestimmter Entscheidungsinstrumente auf Bundesebene, rechtfertigte die Revision des Bundesrechts und die Verabschiedung

des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) das am 1. Januar 2018 in Kraft tritt.

Am 12. Februar 2017 wurde schliesslich die Vorlage zur parlamentarischen Initiative für die Einführung einer erleichterten Einbürgerung für die dritte Ausländergeneration vom Souverän angenommen. Zur Erinnerung: der Bundesbeschluss, zu dem sich das Volk äusserte (Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration) wollte die Bundesverfassung dahingehend ändern, dass ein neuer Artikel 38 Abs. 3 mit folgendem Wortlaut eingeführt wird:

*Art. 38, Abs. 3*

<sup>3</sup> Er [der Bund] erleichtert die Einbürgerung von:

- a. Personen der dritten Ausländergeneration;
- b. staatenlosen Kindern.

In seinem Kommentar zu diesem Artikel (Abstimmungsbüchlein) beschrieb der Bundesrat den Gegenstand dieser Abstimmung wie folgt:

*«Die Schweiz kennt zwei Arten der Einbürgerung: die ordentliche und die erleichterte. In den allermeisten Fällen kommt das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung zur Anwendung. Dieses ist in erster Linie Sache der Kantone und der Gemeinden. Eine ordentliche Einbürgerung dauert oft Jahre und beschäftigt eine Vielzahl von Behörden.*

*Die erleichterte Einbürgerung ist heute zum Beispiel für Ehepartnerinnen und -partner von Schweizer Staatsangehörigen möglich. Sie ist Aufgabe des Bundes. Bei der erleichterten Einbürgerung sind die Abläufe einfacher und das Verfahren deutlich kürzer. Die Kantone werden ebenfalls einbezogen und können sich zu jedem einzelnen Fall äussern. Bundesrat und Parlament möchten nun die Verfassung so anpassen, dass der Bund neu auch die Kompetenz erhält, junge Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation unter bestimmten Voraussetzungen erleichtert einzubürgern.*

*Vereinfacht wird nur das Verfahren. Die Integrationskriterien für die Einbürgerung hingegen bleiben unverändert. Das heisst: Wie bei den ordentlichen Einbürgerungen müssen die jungen Ausländerinnen und Ausländer vor allem gut integriert sein. Wer eingebürgert werden will, muss sich also an unsere Rechtsordnung halten und die Werte der Bundesverfassung respektieren – wie etwa die Gleichberechtigung von*

*Mann und Frau oder die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Auch muss die Person eine Landessprache beherrschen, ihre finanziellen Verpflichtungen einhalten und die Steuern bezahlen. Wer Sozialhilfe bezieht, kann sich nicht einbürgern lassen.*

*Mit der geplanten Verfassungsänderung gibt es auch in Zukunft keine automatischen Einbürgerungen. Vielmehr muss jede einbürgerungswillige Person die erleichterte Einbürgerung beantragen und die Voraussetzungen erfüllen, die im Gesetz stehen:*

- > Die Person darf nicht älter als 25 Jahre sein;
- > Sie muss in der Schweiz geboren sein, hier mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule besucht haben und eine Niederlassungsbewilligung besitzen;
- > Ein Elternteil muss sich mindestens zehn Jahre in der Schweiz aufgehalten, wenigstens fünf Jahre hier die obligatorische Schule besucht und eine Niederlassungsbewilligung erworben haben;
- > Ein Grosselternanteil muss in der Schweiz ein Aufenthaltsrecht erworben haben oder schon hier geboren worden sein. Das Aufenthaltsrecht muss mit amtlichen Dokumenten glaubhaft gemacht werden».

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieser Botschaft waren die Vollzugsbestimmungen des Bundes zu dieser neuen Bundesbestimmung noch nicht beschlossen. Da es sich im Wesentlichen um eine Anpassung des Verfahrens auf Bundesebene handelt, werden die Aufgaben, die der Kanton ausführen muss, wahrscheinlich jenen sehr ähnlich sein, die er bereits für die erleichterten Einbürgerungsverfahren, die schon heute in Kraft sind, wahrnimmt (siehe unter 4.1.2). Im Übrigen sei auf den Kommentar zu Artikel 3 dieses Entwurfs verwiesen.

## 1.2. Auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene wurde das Gesetz vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht (BRG), das auf dem Gesetz von 1952 basiert, nur einmal geändert, nämlich im Jahr 2006.

Diese Änderung war notwendig geworden aufgrund:

- a) des Inkrafttretens der neuen Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 und
- b) der Entwicklung der Rechtsprechung des Bundes, die ein Einbürgerungsrecht, das sich ständig weiterentwickelt, verankerte (Entscheid «Emmen»; BGE 129 I 217), insbesondere
  - die Einrichtung eines Beschwerderechts gegen abgelehnte Einbürgerungsgesuche und
  - die Notwendigkeit, namentlich in Zusammenhang mit diesem Beschwerderecht, auf kantonaler Ebene den Begriff der Integration zu präzisieren.

## 2. Das System der ordentlichen Einbürgerung

Bei einer genaueren Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung stellt man fest, dass die Macht des Bundes im Bereich Einbürgerungen stetig zunahm auf Kosten der Kantone und der Gemeinden. Jede Reform der Verfassung oder des Bundesgesetzes ging mit einer Beschränkung der kantonalen oder kommunalen Zuständigkeiten einher.

Bis heute sind die Kantone im Bereich des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts nur im Rahmen der ordentlichen Einbürgerungen zuständig, wobei der Staatsrat seit 1991 stets ein vereinfachtes Verfahren für die Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation vorgesehen hat, um ihrer besonderen Situation Rechnung zu tragen.

Die Kantone müssen jedoch die von der Bundesgesetzgebung festgelegten Rahmenbedingungen einhalten, die, wie zuvor erwähnt, immer präziser werden und die kantonalen Zuständigkeiten entsprechend einschränken. Schliesslich sei auch daran erinnert, dass seit 1876 für die Erteilung des Bürgerrechts die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung Voraussetzung ist.

### 2.1. Die Einbürgerungsbedingungen

#### 2.1.1. Die gesetzlichen Bedingungen des Bundes (nach dem Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts – ein Gesetz, das am 31. Dezember 2017 aufgehoben wird)

Das Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (aBüG) legt zwei Arten von Bedingungen fest.

Nach Artikel 14 aBüG muss die Behörde vor der Erteilung der Bewilligung prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er:

- a) in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- b) mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- c) die schweizerische Rechtsordnung beachtet; und
- d) die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Was die Wohnsitzerfordernisse betrifft, so legt Artikel 15 aBüG als Bedingung einen Wohnsitz von insgesamt 12 Jahren fest, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches. Die zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz verbrachten Jahre werden doppelt gerechnet. Wenn im Übrigen Ehegatten gemeinsam ein Gesuch um Bewilligung stellen und der eine die vorerwähnten Erfordernisse erfüllt, so genügt für den andern ein

Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, sofern er seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem andern Ehegatten lebt. Diese Frist gilt auch für Bewerberinnen und Bewerber, deren Gatte bereits allein eingebürgert worden ist. Ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, genügt schliesslich für die eingetragene Partnerin einer Schweizer Bürgerin oder den eingetragenen Partner eines Schweizer Bürgers, sofern sie oder er seit drei Jahren in eingetragener Partnerschaft mit der Schweizer Bürgerin oder dem Schweizer Bürger lebt.

### 2.1.2. Die gesetzlichen Bedingungen des Kantons (nach dem Gesetz vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht)

Das geltende Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht mit seiner Teilrevision von 2007 sieht in seinen Artikeln 6 und 6a mehrere Bedingungen vor, die Bewerberinnen und Bewerber erfüllen müssen, wenn sie das Schweizer Bürgerrecht erhalten möchten.

Was die Bedingungen der «Eignung» betrifft, so kann das freiburgische Bürgerrecht einer ausländischen Person gewährt werden, wenn:

- a) sie die Bedingungen des Bundesrechts erfüllt;
- b) sie die Anforderungen an den Wohnsitz erfüllt;
- c) ihr eine Gemeinde des Kantons das Gemeindebürgerrecht gewährt;
- d) sie ihre öffentlichen Pflichten erfüllt oder sich bereit erklärt, diese zu erfüllen;
- e) sie während der letzten 5 Jahre vor der Einreichung des Gesuchs nicht aufgrund eines Verstosses, der von mangelndem Respekt gegenüber der Rechtsordnung zeugt, verurteilt wurde;
- f) sie einen guten Ruf geniesst;
- g) sie die Integrationsvoraussetzungen erfüllt.

Die Integrationsvoraussetzungen im Sinne von Bst. g) sind die folgenden:

- > die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben;
- > die Beachtung der für das friedliche Zusammenleben in der Gesellschaft elementaren Verhaltensregeln;
- > die Respektierung der grundlegenden verfassungsmässigen Prinzipien und die Beachtung der schweizerischen Lebensgewohnheiten;
- > die Fähigkeit, sich in einer der im Kanton gesprochenen Amtssprachen ausdrücken zu können;
- > angemessene Kenntnisse des öffentlichen und politischen Lebens.

Bei den kantonalen Anforderungen an den Wohnsitz im Sinne von Bst. b) oben, handelt es sich im Wesentlichen um folgende (s. Art. 8 Abs. 1 und 2 BRG):

- > Die Bewerberinnen und Bewerber müssen während mindestens drei Jahren im Kanton wohnhaft gewesen sein, wovon zwei Jahre in den letzten fünf Jahren vor der Einreichung des Gesuchs.
- > Wenn es sich um einen Ausländer der zweiten Generation handelt, so muss er während mindestens zwei Jahren, wovon ein Jahr in den letzten zwei Jahren vor der Einreichung des Gesuchs, im Kanton oder in einem der im Ausführungsreglement aufgeführten Kantone (NB: Bern, Waadt, Neuenburg, Genf, Jura oder Zürich) wohnhaft gewesen sein.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass nach Art. 6 Abs. 2 BRG die Einbürgerungsbedingungen auch für den Ehegatten und die Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers gelten. Aus der ständigen Rechtsprechung des Kantonsgerichts in Zusammenhang mit diesem Artikel (namentlich: KGE 601 10 9/10 vom 18. November 2010; KGE 601 2013 133 und KGE 601 2014 1 vom 11. November 2014; KGE 601 2015 28/29; KGE 601 2015/72) sowie namentlich aus seiner Auslegung vom 10. März 2015 ergibt sich im Wesentlichen: «*Wenn nur ein Ehegatte oder eine Ehegattin ein Einbürgerungsgesuch für sich einreicht, gilt es, die Situation seiner Ehegattin oder ihres Ehegatten zu berücksichtigen, um eine vollständige Beurteilung seines oder ihres Integrationsgrads vornehmen zu können. Es muss eine detaillierte Auswertung ohne jeglichen Schematismus vorgenommen werden, um das individuelle Verhalten des Gesuchstellers zu beurteilen*». Dies bedeutet im Wesentlichen, dass nach Artikel 6 Abs. 2 BRG die schlechte Integration des Ehegatten, der Ehegattin oder der Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers nur dann berücksichtigt werden kann, wenn diese ihr oder ihm angelastet werden muss, namentlich aufgrund mangelnder Förderung oder Unterstützung seiner- oder ihrerseits oder wenn sie oder er ihn oder sie auf welche Weise auch immer daran hindert, sich zu integrieren. Von Fall zu Fall muss eine individuelle Prüfung vorgenommen werden.

### 2.1.3. Die gesetzlichen Bedingungen des Bundes (nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht, das am 1. Januar 2018 in Kraft tritt)

Das (neue) Gesetz über das Schweizer Bürgerrecht folgt in seinen Artikeln 11 BüG und 12 BüG dem Schema, das gegenwärtig in den Artikeln 6 und 6a BRG festgehalten ist. Nebst den «materiellen Voraussetzungen» beschreibt das Bundesrecht neu, nach dem Beispiel des kantonalen Rechts, das dies schon seit mehr als 10 Jahren tut, was die Kriterien für eine gelungene Integration sind.

Nach Art. 11 BüG erfordert die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes, dass die Bewerberin oder der Bewerber:

- a) erfolgreich integriert ist;
- b) mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist; und
- c) keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt.

Artikel 12 BüG beschreibt die Kriterien für eine erfolgreiche Integration wie folgt. Diese zeigt sich insbesondere:

- a) im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b) in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
- c) in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen;
- d) in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung und
- e) in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

Was die formellen Voraussetzungen für die Einbürgerung betrifft, so erteilt der Bund neu eine Einbürgerungsbewilligung nur (s. Art. 9 BüG), wenn die Bewerberin oder der Bewerber bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzt **und** (*kumulative Voraussetzungen*) bei der Gesuchstellung einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweist, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs. Für die Berechnung der Aufenthaltsdauer wird die Zeit, während welcher die Bewerberin oder der Bewerber zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet. Der tatsächliche Aufenthalt hat jedoch mindestens sechs Jahre zu betragen. Für eingetragene Partnerschaften werden besondere Voraussetzungen festgelegt (s. Art. 10 BüG).

#### 2.1.4. Die reglementarischen Voraussetzungen des Bundes (nach der Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht, die am 1. Januar 2018 in Kraft tritt: BüV)

Der Gesetzgeber des Bundes hat erstmals in einer Vollzugsverordnung des Bundesrats den Wortlaut des (neuen) Bürgerrechtsgesetzes des Bundes präzisiert. Er hat insbesondere die Voraussetzungen für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung festgelegt und zwar in den Artikeln 2–9 BüV. Aus Gründen der Transparenz und der Vollständigkeit scheint es sinnvoll, insbesondere auf vier Artikel dieser Bundesverordnung zurückzukommen, nämlich die Artikel 4, 6, 7 und 8 BüV, die einen Einfluss auf die gegenwärtige freiburgische Praxis haben werden:

#### a) Die Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 4 BüG)

Der Gesetzgeber des Bundes erachtete es als sinnvoll, im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht den Begriff der «Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» aufzunehmen und zu präzisieren, um die Integrationsbegriffe des Bürgerrechts und des Ausländerrechts zu vereinheitlichen. Von nun an werden die Definitionen des Bundesrechts massgebend sein.

#### **Art. 4 Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 12 Abs. 1 Bst. a, 20 Abs. 1 und 26 Abs. 1 Bst. c BüG)**

<sup>1</sup> Die Bewerberin oder der Bewerber gilt als nicht erfolgreich integriert, wenn sie oder er die öffentliche Sicherheit und Ordnung dadurch nicht beachtet, dass sie oder er:

- a. gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet;
- b. wichtige öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt; oder
- c. nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.

<sup>2</sup> Die Bewerberin oder der Bewerber gilt zudem als nicht erfolgreich integriert, wenn im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein sie betreffender Eintrag mit folgendem Inhalt für das SEM einsehbar ist:

- a. eine unbedingte Strafe oder eine teilbedingte Freiheitsstrafe für ein Vergehen oder ein Verbrechen;
- b. eine stationäre Massnahme bei Erwachsenen oder eine geschlossene Unterbringung bei Jugendlichen;
- c. ein Tätigkeitsverbot, ein Kontakt- und Rayonverbot oder eine Landesverweisung
- d. eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von mehr als 3 Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von mehr als 3 Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von mehr als 360 Stunden als Hauptsanktion;
- e. eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von höchstens 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von höchstens 3 Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von höchstens 3 Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von höchstens 360 Stunden als Hauptsanktion, sofern sich die betroffene Person in der Probezeit nicht bewährt hat.

<sup>3</sup> In allen anderen Fällen, in denen im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein Eintrag für das SEM einsehbar ist, entscheidet das SEM unter Berücksichtigung der Höhe der Sanktion, ob die Integration der Bewerberin oder des Bewerbers erfolgreich ist. Eine erfolgreiche Integration darf nicht angenommen werden, solange eine angeordnete Sanktion noch nicht vollzogen oder eine laufende Probezeit noch nicht abgelaufen ist.

<sup>4</sup> Für ausländische Strafregistereinträge gelten die Absätze 2 und 3 sinngemäss.

<sup>5</sup> Bei hängigen Strafverfahren gegen eine Bewerberin oder einen Bewerber sistiert das SEM das Einbürgerungsverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens durch die Strafjustiz.

#### b) Sprachkompetenzen (Art. 6 BüV)

Bis heute erfolgt die Beurteilung der Sprachkompetenzen der Bewerberinnen und Bewerber durch die Behörden aufgrund der Erhebungsberichte des IAEZA und der Anhörungen durch die Gemeinde- und Kantonsbehörden. Das IAEZA gibt in den Erhebungsberichten gegenwärtig nach wie vor ausdrücklich die «Sprechweise» der Bewerberinnen und Bewerber wieder, insbesondere für das Staatssekretariat für Migration, da dieses die Bewerberinnen und Bewerber nicht anhört, bevor es die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung ausstellt (oder nicht). Diese Behörde möchte sich ein Bild davon machen können, inwiefern die Bewerberinnen und Bewerber eine der Landessprachen beherrschen. Letztendlich stützt man sich gegenwärtig für die Beurteilung der Sprachkompetenzen einer Person auf die mündlichen Kompetenzen und auf reines Ermessen.

Mit der neuen Bundesgesetzgebung (Art. 6 BüV) wird diese Praxis verändert, da die Sprachkompetenzen von nun an nachgewiesen werden müssen, und zwar mündlich und schriftlich, durch einen Sprachnachweis, der von einer anerkannten Stelle ausgestellt werden muss. Nach Art. 6 Abs. 3 BüV wird das Staatssekretariat für Migration (SEM) eine Liste der Anstalten erstellen, die Sprachnachweise aufgrund von Sprachtest nach den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren ausstellen können.

#### Art. 6 Sprachnachweis (Art. 12 Abs. 1 Bst. c, 20 Abs. 1 und 26 Abs. 1 Bst. a BüG)

<sup>1</sup> Die Bewerberin oder der Bewerber muss in einer Landessprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

<sup>2</sup> Der Nachweis für die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 gilt als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber:

- a. eine Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt;
- b. während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in einer Landessprache besucht hat;
- c. eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache abgeschlossen hat; oder
- d. über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

<sup>3</sup> Das SEM unterstützt die Kantone bei der Prüfung der Sprachnachweise nach Absatz 2 Buchstabe d und bei der Ausgestaltung von kantonalen Sprachtests. Es kann Dritte mit diesen Aufgaben betrauen.

Die Sprachkompetenzen werden in Zukunft nicht mehr von den Behörden beurteilt, sondern von anerkannten Organismen attestiert. Das bedeutet, dass in Fällen, wo ein solcher Nachweis nicht ausgestellt würde, bzw. wo die Bedingungen nach Art. 6 Abs. 2 Bst. a–c nicht erfüllt sind, das IAEZA über die formelle Kompetenz verfügen müsste, solche Dossiers anhand eines Entscheids zu blockieren, um insbesondere den Gemeinden diese Aufgabe zu ersparen.

#### c) Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 7 BüV)

Die Frage der wirtschaftlichen Beteiligung wird systematisch geprüft in problematischen Dossiers in Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfe.

Gestützt auf das geltende BRG und den vom Gesetzgeber von 1996 und 2007 ausgedrückten Willen müssen gegenwärtig die folgenden Prinzipien angewendet werden, wenn es darum geht, über ein Einbürgerungsgesuch einer Person zu entscheiden, die Sozialhilfe bezieht oder arbeitslos ist:

- > Grundsätzlich darf die alleinige Tatsache, dass jemand Sozialhilfe bezieht, nicht zu einer Verweigerung der Einbürgerung führen.

- > Allein die Tatsache, dass jemand arbeitslos ist, darf ebenfalls kein Grund für eine Verweigerung der Einbürgerung sein.
- > Ist eine Person jedoch arbeitslos oder bezieht Sozialhilfe aufgrund von selbstverschuldeter Untätigkeit, so kann heute gestützt auf Art. 6a Abs. 2 Bst. a BRG eine Einbürgerung verweigert werden.

Auf den ersten Blick müsste Art. 7 BüV, und insbesondere Absatz 3, die freiburgische Praxis verschärfen. Dieser lautet wie folgt:

**Art. 7 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 12 Abs. 1 Bst. d, 20 Abs. 1 und 26 Abs. 1 Bst. a BüG)**

<sup>1</sup> Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie oder er die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

<sup>2</sup> Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist.

<sup>3</sup> Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Wille des Gesetzgebers des Bundes unter dem spezifischen Gesichtspunkt der Sozialhilfe folgender ist: «Bei einer Person, die Sozialhilfe bezieht, kann nicht grundsätzlich darauf geschlossen werden, dass sie die Integrationskriterien nicht erfüllt. Dies ist nur dann anzunehmen, wenn der Sozialhilfebezug auf einem Selbstverschulden der einbürgerungswilligen Person beruht; das Selbstverschulden ist dann gegeben, wenn kein Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben besteht.» (BBl 2011 2832).

Dieser Wille wurde in Art. 9 Bst. c Ziff. 4 BüV niedergeschrieben, gemäss dem die zuständige Behörde die persönlichen Verhältnisse der Bewerberin oder des Bewerbers angemessen berücksichtigen muss und von bestimmten Integrationskriterien abweichen kann, wenn sie oder er diese nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann aufgrund gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.

Darin findet sich *im Wesentlichen* die bis heute vom freiburgischen Gesetzgeber vertretene Argumentation. Im Übrigen wird auf Bst. e) verwiesen.

**d) Förderung der Integration der Familienmitglieder (Art. 8 BüV)**

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass nach Art. 6 Abs. 2 BRG die Einbürgerungsbedingungen auch für den Ehegatten und die Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers gelten. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass die schlechte Integration des Ehegatten, der Ehegattin oder der Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers nur dann berücksichtigt werden kann, wenn diese ihr oder ihm angelastet werden muss, namentlich aufgrund von mangelnder Förderung oder Unterstützung seiner- oder ihrerseits oder wenn sie oder er ihn oder sie auf welche Weise auch immer daran hindert, sich zu integrieren.

Artikel 8 BüV übernimmt und *vervollständigt* die freiburgische Praxis in Zusammenhang mit dem aktuellen Art. 6 Abs. 2 BRG. Gemäss diesem Artikel ist es der Bewerberin oder dem Bewerber von nun an nicht nur untersagt, *die Integration der Familienmitglieder zu verhindern*, sondern sie muss diese auch *ausdrücklich fördern*:

**Art. 8 Förderung der Integration der Familienmitglieder (Art. 12 Abs. 1 Bst. e und 26 Abs. 1 Bst. a BüG)**

Die Bewerberin oder der Bewerber fördert die Integration der Familienmitglieder nach Artikel 12 Buchstabe e BüG, wenn sie oder er diese unterstützt:

- a. beim Erwerb von Sprachkompetenzen in einer Landessprache;
- b. bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung;
- c. bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz; oder
- d. bei anderen Aktivitäten, die zu ihrer Integration in der Schweiz beitragen.

**e) Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse (Art. 9 BüV)**

Wie unter Buchstabe c bereits erwähnt, muss darauf hingewiesen werden, dass der Gesetzgeber des Bundes, wie im aktuellen und künftigen freiburgischen Recht, vorschreibt, dass die persönlichen Verhältnisse der Bewerberinnen und Bewerber berücksichtigt werden müssen. In Art. 9 BüV sieht er daher Folgendes vor:

### **Art. 9 Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse (Art. 12 Abs. 2 BÜG)**

Die zuständige Behörde berücksichtigt die persönlichen Verhältnisse der Bewerberin oder des Bewerbers angemessen bei der Beurteilung der Kriterien nach den Artikeln 6 [Sprachnachweis], 7 [Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung] und 11, Absatz 1 Buchstabe b [Sprachnachweis]. Eine Abweichung von den Kriterien ist möglich, wenn die Bewerberin oder der Bewerber diese nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können aufgrund:

- a. einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung;
- b. einer schweren oder lang andauernden Krankheit;
- c. anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen:
  1. einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche,
  2. Erwerbsarmut,
  3. der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben,
  4. Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.

## **2.2. Das Einbürgerungsverfahren**

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Einbürgerung in der Schweiz vom eidgenössischen Gesetzgeber als *letzter Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration betrachtet wird* (vgl. Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, insbesondere Ziff. 1.1, S. 2829 und Ziff. 1.2.3.1, S. 2836).

Das bedeutet, dass Personen, die ein Einbürgerungsgesuch stellen, zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs bereits als integriert gelten. In diesem Stadium wird also davon ausgegangen, dass sie namentlich ihre kommunale, kantonale und nationale Umgebung, die Bräuche der Region und des Landes und die Funktionsweise der Politik und der Institutionen kennen. Es ist daher nicht Aufgabe der Einbürgerungsbehörden, zum Zeitpunkt ihrer Intervention die Integration der Bewerberinnen und Bewerber durch besondere Massnahmen zu *fördern*, da solche Massnahmen gegebenenfalls frühzeitig durch die für die Migrationen und die Integration von Migrantinnen und Migranten zuständigen Organe und Behörden ergriffen worden sein müssen. Die Einbürgerungsbehörden müssen sich ihrerseits zum Zeitpunkt, in dem sie intervenieren, darauf beschränken, *festzustellen*, ob die ein-

bürgerungswilligen Personen integriert sind oder nicht, und ihre Entscheidung dazu treffen.

Das heisst jedoch nicht, dass sich das IAEZA strikt auf seine gesetzlichen Aufgaben zur «Prüfung» der Integration im Sinne von Art. 34 BÜG beschränkt, ganz im Gegenteil: Neben den spezifischen Beratungen im Anschluss an die Erhebungsgespräche erteilt es den Bewerberinnen und Bewerbern bereits seit langem Auskünfte und stellt ihnen über Broschüren und seine Website zahlreiche Informationen zur Verfügung, mit denen sie ihre Integration verbessern können. Seit 2005 hat es zudem Informationsveranstaltungen für einbürgerungswillige Personen organisiert. Diese Veranstaltungen mussten aufgrund fehlender Ressourcen zu Beginn der 2010er Jahre abgeschafft werden. Allerdings werden auf Anfrage weiterhin Informationen zu unserem politischen System erteilt, soweit es die vorhandenen Ressourcen jeweils zulassen. Derzeit verweist das IAEZA die Bewerberinnen und Bewerber bei Bedarf, oftmals für Fragen zu den Sprachkompetenzen, systematisch an den für die Integration zuständigen kantonalen Sektor, d. h. die Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention. Sie hat die Aufgabe, die Integration der Migrantinnen und Migranten im Kanton Freiburg zu fördern.

Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts wird tatsächlich von zahlreichen Bestimmungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene geregelt. Aus historischen Gründen in Zusammenhang mit der föderalistischen Struktur unseres Landes sind die Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden gemeinsam an dem eher komplexen Verfahren beteiligt, das derzeit wie folgt *zusammengefasst* werden kann:

### **2.2.1. Überprüfung und Registrierung der Angaben über den Zivilstand (geltender Art. 10 Abs. 3 BRG; Art. 12 des Entwurfs)**

Bevor formell auf ein Einbürgerungsgesuch eingetreten wird, müssen die Behörden die Identität und die Zivilstandsangaben der Bewerberin oder des Bewerbers eindeutig feststellen. Je nach Herkunftsland der Bewerberin oder des Bewerbers sind ihre oder seine Zivilstandsangaben oft unvollständig oder fehlerhaft. Da den einbürgerungswilligen Personen nach Abschluss des Einbürgerungsverfahrens das Schweizer Bürgerrecht und ein Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht erteilt werden könnte, müssen, wie für die Personen schweizerischer Herkunft, die vollständigen Zivilstandsangaben einwandfrei bestimmt sein.

Diese Phase muss aus dem einfachen Grund vorgängig erfolgen, dass die Behörden das Bürgerrecht der richtigen Person erteilen müssen, und nicht zum Beispiel einem Alias oder einer Person, die die Identität der anderen Person missbraucht.

Schliesslich werden die allfälligen Bewerberinnen und Bewerber bereits in dieser Phase darüber informiert, ob sie die formellen Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllen oder nicht, und in welchen Gebieten, in denen sie befragt werden, sie gegebenenfalls noch Fortschritte machen müssen.

Die Dauer dieses Verfahrens hängt von der Komplexität des Dossiers und der Art der eingereichten Zivilstandsdokumente ab, ob diese beweiskräftig sind oder nicht.

### 2.2.2. Einreichung des Einbürgerungsgesuchs und der Erhebungsbericht beim IAEZA (Art. 9, 10 Abs. 1 und 2 BRG; Art. 13 und 15 des Entwurfs)

Sobald die Zivilstandsangaben überprüft wurden, reicht die Bewerberin oder der Bewerber ihr oder sein Gesuch über ein Gesuchsformular ein, derzeit grundsätzlich direkt beim Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA).

- a) Das IAEZA erstellt anschliessend das Einbürgerungsdossier, indem es anhand einer Vorerhebung namentlich alle Unterlagen zusammenstellt, die den entscheidenden Instanzen für den Entscheid über die Bewerbung von Nutzen sein können. Dabei geht es beispielsweise um Informationen zur steuerlichen und beruflichen Situation, um allfällige rückzuerstattende Sozialhilfe, Betreibungen oder Verlustscheine sowie abgeschlossene oder laufende Strafverfahren (Strafregister, Polizeijournal usw.).
- b) Anschliessend werden die Bewerberinnen und Bewerber im Hinblick auf die Erstellung des Erhebungsberichts zu einem Gespräch beim IAEZA eingeladen. Zweck des Erhebungsberichts ist es, die Situation und die Kenntnisse der Bewerberin oder des Bewerbers zuhanden der Behörden von Kanton und Bund so vollständig wie möglich darzulegen. Dies ermöglicht es den Behörden zudem, sich ein Bild von der Persönlichkeit der Bewerberin oder des Bewerbers zu machen, bevor diese oder dieser gegebenenfalls angehört wird.

Nach dem Gespräch werden die Bewerberinnen und Bewerber systematisch zum Verfahren informiert und das Amt erteilt ihnen alle Auskünfte, die notwendig sind, damit das weitere Verfahren bestmöglich abläuft. Die mit der Erhebung beauftragten Personen fassen falls nötig das Gespräch kurz zusammen; es handelt sich dabei um eine Dienstleistung an die Bewerberinnen und Bewerber, während der sie auf ihre allfälligen Schwächen aufmerksam gemacht werden können, damit diese Lücken im Hinblick auf die Anhörung durch die Gemeinde noch geschlossen werden können.

Nach diesen Schritten wird das vollständige Dossier im Hinblick auf die Erteilung (oder nicht) des Gemeindebür-

gerrechts der Gemeindebehörde unterbreitet. Da das IAEZA nicht die Kompetenz hat, das Weiterleiten von Dossiers abzulehnen, werden derzeit sämtliche Dossiers, auch jene, die offensichtlich zum Scheitern verurteilt sind, ohne positive oder negative Stellungnahme der Gemeindebehörde unterbreitet; in schwierigen Fällen werden die Bewerberinnen oder Bewerber jedoch klar über das Risiko informiert, dass ihr Gesuch scheitern könnte, und gegebenenfalls besonders dazu eingeladen, sich in den Punkten zu verbessern, die als lückenhaft angesehen werden. Die einbürgerungswilligen Personen können den Empfehlungen des IAEZA folgen oder nicht.

Die Dauer dieses Verfahrens variiert im Jahr 2017, aufgrund der sehr hohen Anzahl an seit 2014 eingereichten Gesuchen (Datum der Annahme des neuen Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht), zwischen acht Monaten und einem Jahr.

### 2.2.3. Anhörung durch die Einbürgerungskommission der Gemeinde und Erteilung oder Ablehnung des Gemeindebürgerrechts (Art. 11, 33 und 34 BRG; Art. 17, 42 und 43 des Entwurfs)

Die Einbürgerungskommissionen der Gemeinden überprüfen die ihnen unterbreiteten Einbürgerungsdossiers, führen gegebenenfalls ihre eigenen Erhebungen unter den Gesichtspunkten durch, die für sie von besonderem Interesse sind (Sozialhilfe, Gemeindesteuern, Integration in die lokale Gemeinschaft) und hören die Bewerberin oder den Bewerber an. Anschliessend geben sie eine Stellungnahme zuhanden des Gemeinderats ab, der über die Erteilung oder die Ablehnung des Gemeindebürgerrechts entscheidet. Dieser Entscheid kann per Beschwerde angefochten werden.

Insbesondere in grossen Gemeinden, die zahlreiche Dossiers bearbeiten müssen, kann zwischen der Weiterleitung des Dossiers an die Gemeinde und der Antwort der Gemeinde an das IAEZA mehr als ein Jahr vergehen. Dies ist auch ein Grund, weshalb nach dem Vernehmlassungsverfahren beschlossen wurde, es den Gemeinden zu überlassen, frei zu entscheiden, ob sie es für notwendig halten, die Bewerberin oder den Bewerber anzuhören.

### 2.2.4. Allenfalls Erstellung eines zusätzlichen Berichts durch das IAEZA,

Je nach Zeit, die zwischen dem ersten Erhebungsbericht des IAEZA und der Erteilung des Gemeindebürgerrechts vergangen ist, ist es manchmal für das IAEZA sinnvoll, einen zusätzlichen Erhebungsbericht zuhanden der Bundesbehörden zu erstellen.

Das SEM verlangt, dass die Berichte weniger als ein Jahr alt sind, wenn sie im Hinblick auf die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes weitergeleitet werden.

#### **2.2.5. Weiterleitung des Dossiers an das Staatssekretariat für Migration (SEM) für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung**

Nach der allfälligen Erstellung des zusätzlichen Berichts leitet das IAEZA das Dossier im Hinblick auf die Erteilung (oder die Ablehnung) der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung an das SEM weiter. Ein allfälliger Entscheid, die Einbürgerungsbewilligung nicht zu erteilen, kann mit Beschwerde angefochten werden.

Das Dossier wird im Allgemeinen innerhalb von drei Monaten vom SEM für den weiteren Verlauf des Verfahrens an das IAEZA zurückgeschickt.

#### **2.2.6. Schlussprüfung der Einbürgerungsdossiers und Vorbereitung der Dekretsvorentwürfe**

Sobald das IAEZA wieder im Besitz des Dossiers ist, das ihm vom SEM zurückgeschickt wurde, könnte es dieses idealerweise umgehend in einen Dekretsvorentwurf integrieren, um es anschliessend an den Staatsrat und dann an die Einbürgerungskommission des Grossen Rates zu überweisen.

2017 ist die Anzahl an Dossiers, die in einen Dekretsvorentwurf integriert werden könnten, jedoch so hoch, dass das IAEZA, mit der Zustimmung der Einbürgerungskommission des Grossen Rates, die Integration in einen Vorentwurf eines Einbürgerungsdekrets für einige Monate (derzeit für rund 9 Monate) aufschiebt. Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates hat den Auftrag, alle Bewerberinnen und Bewerber der ersten Generation, die sich einbürgern lassen möchten, anzuhören. Da die Einbürgerungskommission des Grossen Rates für sämtliche Dossiers des Kantons zuständig ist, hat sie offensichtlich nicht genügend Zeit dafür, noch mehr Dossiers zu prüfen, insbesondere, weil sie das Tempo ihrer Anhörungen unmöglich noch weiter erhöhen kann.

Aus diesem Grund nimmt das IAEZA derzeit erst nach dem oben erwähnten Aufschub von ein paar Monaten eine letzte Aktualisierung des Dossiers vor und integriert es in einen Vorentwurf für ein Einbürgerungsdekret im Hinblick auf dessen Genehmigung und Überweisung an den Staatsrat. Die Dekretsvorentwürfe werden aufgrund der Kandidaturen zusammen mit positiven oder negativen Anträgen eingereicht.

#### **2.2.7. Annahme der Dekretsvorentwürfe durch den Staatsrat**

Sobald sie vom Staatsrat verabschiedet wurden, werden die Dekretsvorentwürfe zu Dekretsentwürfen.

Anschliessend werden sie für die Prüfung durch die Einbürgerungskommission an die Legislative, d. h. den Grossen Rat weitergeleitet.

#### **2.2.8. Prüfung der Dossiers und Anhörung der Bewerberinnen und Bewerber durch die Einbürgerungskommission des Grossen Rates**

Die Einbürgerungskommission prüft den Dekretsentwurf. Sie hört alle Bewerberinnen und Bewerber der ersten Generation an und befragt sie namentlich zu ihren Kenntnissen unserer Institutionen. Sie kann auf die Anhörung der Bewerberinnen und Bewerber der zweiten Generation verzichten.

Auf dieser Grundlage verfasst sie ein «Projet bis» des Dekretsentwurfs (Erteilung oder Ablehnung der Einbürgerung; letzte Anpassungen aufgrund der persönlichen Situation der Bewerberin oder des Bewerbers), das mit der Regierungsvertreterin oder dem Regierungsvertreter besprochen wird.

Der Staatsrat entscheidet anschliessend, auf Antrag der Regierungsvertreterin oder des Regierungsvertreters, ob er sich dem Antrag der Einbürgerungskommission des Grossen Rates anschliessen will oder nicht.

#### **2.2.9. Entscheid über die Erteilung des Bürgerrechts durch den Grossen Rat**

Das Plenum des Grossen Rates entscheidet auf der Grundlage des Antrags des Staatsrats und/oder seiner Einbürgerungskommission, ob den Personen, die in den Entwurf des Einbürgerungsdekrets aufgenommen wurden, das Bürgerrecht erteilt werden soll oder nicht. Dieser Entscheid kann per Beschwerde angefochten werden.

#### **2.2.10. Bestätigung der Angaben über den Zivilstand und offizieller Empfang**

Die Bewerberinnen und Bewerber, die das Kantonsbürgerrecht erhalten, werden eingeladen, ein letztes Mal ihre Zivilstandsangaben zu bestätigen. Damit sollen böse Überraschungen bei der Beantragung ihrer amtlichen Dokumente (Pass, Identitätskarte) verhindert werden. Schliesslich werden sie vom IAEZA zu einem der vier offiziellen Empfänge aufgebeten, die im Verlauf des Jahres abwechselungsweise in allen Gebieten des Kantons organisiert werden.

### 3. Das vereinfachte Einbürgerungsverfahren

Ein vereinfachtes Verfahren für die Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation gibt es schon seit langem. Der Staatsrat hat bereits in einem Ausführungsreglement vom 16. April 1991 zum Gesetz vom 21. Mai 1890 über das Einbürgerungswesen sowie die Verzichtleistung auf das Freiburger Bürgerrecht ein vereinfachtes Verfahren für die Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation vorgesehen, um ihrer besonderen Situation Rechnung zu tragen.

Gemäss Artikel 3 Abs. 1 BRG (der im vorliegenden Entwurf *mutatis mutandis* mit geschlechtergerechter Formulierung übernommen wurde) gilt «als Ausländer der zweiten Generation [...] das in der Schweiz geborene Kind von eingewanderten ausländischen Eltern sowie das Kind, das in die Schweiz eingereist ist und hier den grössten Teil seiner obligatorischen Schulzeit verbracht hat».

Diese Ausländerinnen und Ausländer, die sich in den meisten Fällen nicht von Schweizerinnen und Schweizern unterscheiden, durchlaufen bereits jetzt ein etwas rascheres Verfahren, da der Grosse Rat darauf verzichten kann, die Bewerberin oder den Bewerber anzuhören. Im Übrigen kommt das ordentliche Verfahren zur Anwendung.

In diesem Entwurf schlägt der Staatsrat vor, das Verfahren für die Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation weiter zu beschleunigen, und zwar anhand von zwei Massnahmen:

- a) Die Bewerberin oder der Bewerber wird von der Einbürgerungskommission des Grossen Rates *nicht angehört*; sie oder er wird jedoch im Rahmen der Erhebung vom Amt angehört.
- b) Der Staatsrat entscheidet über die Einbürgerung (wodurch das Entscheidungsstempo erhöht werden kann, weil er nicht an die Sessionen des Grossen Rates gebunden ist).

Dieses vereinfachte kantonale Einbürgerungsverfahren darf nicht mit dem erleichterten Einbürgerungsverfahren auf Bundesebene verwechselt werden, das weiter unten behandelt wird.

## 4. Die übrigen Arten des Erwerbs und Verlusts des Schweizer Bürgerrechts

### 4.1. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts

#### 4.1.1. Von Gesetzes wegen

Das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) führt, wie jenes von 1952 (aBüG), die gesetzlichen Fälle eines Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts auf. Dabei stellt es klar den Grundsatz seines Erwerbs gemäss dem Abstammungsprinzip auf.

So ist Schweizer Bürgerin oder Bürger oder erwirbt das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen:

- > von Geburt an, das Kind, dessen Eltern miteinander verheiratet sind und dessen Vater oder Mutter Schweizer Bürgerin oder Bürger ist (Art. 1 Abs. 1 Bst. a BüG);
- > von Geburt an, das Kind einer Schweizer Bürgerin, die mit dem Vater nicht verheiratet ist (Art. 1 Abs. 1 Bst. b BüG);
- > wie wenn der Erwerb mit der Geburt erfolgt wäre, das minderjährige ausländische Kind eines schweizerischen Vaters, der mit der Mutter nicht verheiratet ist, sofern das Kindesverhältnis zum Vater begründet ist (Art. 1 Abs. 2 BüG), sowie seine eigenen Kinder (Art. 1 Abs. 3 BüG);
- > das in der Schweiz gefundene minderjährige Kind unbekannter Abstammung (Art. 3 Abs. 1 BüG);
- > das von einer Person mit Schweizer Bürgerrecht adoptierte minderjährige ausländische Kind (Art. 4 BüG);
- > das vor dem 1. Januar 2006 geborene ausländische Kind eines schweizerischen Vaters, dessen Eltern einander heiraten, falls es die Voraussetzungen gemäss Art. 1 Abs. 2 BüG erfüllt (Art. 51 Abs. 3 BüG – *Übergangsbestimmungen*);

#### 4.1.2. Durch einen Entscheid des Bundes über eine erleichterte Einbürgerung

Die Eignungsvoraussetzungen sind gleich wie bei einer ordentlichen Einbürgerung (s. Art. 20 BüG). 2017 sieht die neue Bundesgesetzgebung<sup>1</sup> die folgenden Fälle vor:

- > erleichterte Einbürgerung der Ehefrau eines Schweizers oder des Ehemanns einer Schweizerin nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und drei Jahren ehelicher Gemeinschaft mit dem Ehemann oder der Ehefrau (Art. 21 Abs. 1 Bst. a und b BüG);
- > erleichterte Einbürgerung der Ehefrau eines Schweizers oder des Ehemanns einer Schweizerin nach sechs Jahren ehelicher Gemeinschaft mit dem Ehemann oder der Ehefrau und bei enger Verbindung mit der Schweiz (Art. 21 Abs. 2 Bst. a und b BüG);
- > erleichterte Einbürgerung einer Ausländerin oder eines Ausländers, die oder der während fünf Jahren im guten Glauben gelebt hat, das Schweizer Bürgerrecht zu besitzen, und während dieser Zeit von kantonalen oder Gemeindebehörden tatsächlich als Schweizerin oder als Schweizer behandelt worden ist (Art. 22 Abs. 1 BüG);
- > erleichterte Einbürgerung von minderjährigen staatenlosen Kindern, wenn sie einen Aufenthalt von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz nachweisen, wovon ein Jahr

<sup>1</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass zum Zeitpunkt, als diese Botschaft ausgearbeitet wurde, die Vorlage der parlamentarischen für eine erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der 3. Generation vom Stimmvolk angenommen worden war (Abstimmung vom 12. Februar 2017). Die Vollzugsbestimmungen des Bundes sind jedoch noch nicht beschlossen.

- unmittelbar vor der Gesuchstellung (Art. 23 Abs. 1 BÜG);
- > erleichterte Einbürgerung eines ausländischen Kindes, das im Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuches eines Elternteils minderjährig war und nicht in die Einbürgerung einbezogen wurde. Dieses kann vor Vollendung des 22. Altersjahres ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es einen Aufenthalt von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz nachweist, wovon drei Jahre unmittelbar vor der Gesuchstellung (Art. 24 Abs. 1 BÜG);
  - > erleichterte Einbürgerung eines ausländischen Kindes, das aus der Ehe einer Schweizerin mit einem Ausländer stammt und dessen Mutter vor oder bei der Geburt des Kindes das Schweizer Bürgerrecht besass, wenn das Kind mit der Schweiz eng verbunden ist (Art. 51 Abs. 1 BÜG – *Übergangsrecht*);
  - > erleichterte Einbürgerung eines vor dem 1. Januar 2006 geborenen ausländischen Kindes eines schweizerischen Vaters, wenn es die Voraussetzungen von Artikel 1 Absatz 2 erfüllt und mit der Schweiz eng verbunden ist (Art. 51 Abs. 2 BÜG – *Übergangsrecht*).

Zur erleichterten Einbürgerung sollten noch gewisse Elemente hervorgehoben werden:

- a) Wenn der schweizerische Ehegatte vor der Einreichung des Gesuchs gestorben ist, hat die Ausländerin oder der Ausländer keine andere Möglichkeit, als ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung zu stellen, auch wenn er oder sie ansonsten die Voraussetzungen für eine erleichterte Einbürgerung erfüllt hätte (s. Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, ad Art. 21 BÜG);
- b) Die Partnerin oder der Partner, die oder der mit einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger eine eingetragene Partnerschaft eingegangen ist, kann kein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, da die gesetzliche Regelung im Bereich der eingetragenen Partnerschaft nur vorsieht, dass die Partnerin oder der Partner eines Schweizer nur ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung stellen kann (s. Art. 10 Abs. 1 BÜG);
- c) Nach dem neuen Recht, das ab dem 1.1.2018 in Kraft ist, wird es nicht mehr möglich sein, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung zu stellen, wenn man zum Beispiel einen Schweizer Vorfahren hat. Wie weiter oben erwähnt, kann von nun an nur ein ausländisches Kind, das aus der Ehe einer Schweizerin mit einem Ausländer stammt und dessen Mutter vor oder bei der Geburt des Kindes das Schweizer Bürgerrecht besass, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen (Art. 51 Abs. 1 BÜG).

Die Bewerberin oder der Bewerber mit Wohnsitz in der Schweiz muss ihr oder sein Gesuch grundsätzlich beim Staatssekretariat für Migration (SEM) einreichen. Bei Wohn-

sitz im Ausland, muss sie oder er das Gesuch bei der zuständigen Schweizer Vertretung im Ausland einreichen (Botschaft oder Konsulat).

Tatsächlich wird das Gesuch jedoch im Allgemeinen beim IAEZA eingereicht. Dieses erstellt einen Erhebungsbericht basierend auf einem Muster der Bundesbehörde, in dem es im Wesentlichen darum geht, ob die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und sie oder er die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet. Fragen in Zusammenhang mit seinen oder ihren Vorstrafen, der finanziellen Situation und dem tatsächlichen Bestehen einer ehelichen oder familiären Gemeinschaft werden ebenfalls behandelt. Der Erhebungsbericht wird anschliessend zusammen mit einer Stellungnahme dem SEM übermittelt (vgl. Art. 25 Abs. 1 BÜG). Das SEM entscheidet darüber, ob das schweizerische Bürgerrecht gewährt wird oder nicht.

Was die erleichterten Einbürgerungen von **Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation** betrifft, so handelt es sich auch hier um ein Verfahren, das zu einem Einbürgerungsentscheid des Bundes führt. Es sei darauf hingewiesen, dass die Vollzugsbestimmungen, die sich aus der eidgenössischen Abstammung vom 12. Februar 2017 ergeben, zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beschlossen sind.

#### 4.1.3. Durch einen Wiedereinbürgerungsentscheid

Die Wiedereinbürgerung ermöglicht die Rückkehr in die nationale Gemeinschaft. Die materiellen Voraussetzungen einer Wiedereinbürgerung bestehen in der Tatsache, dass: a) die Person erfolgreich integriert ist, wenn sie sich in der Schweiz aufhält b) eng mit der Schweiz verbunden ist, wenn sie im Ausland lebt. In beiden Fällen müssen die Bewerberinnen oder Bewerber zudem c) die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten, d) die Werte der Bundesverfassung respektieren und e) keine Gefährdung der äusseren oder inneren Sicherheit der Schweiz darstellen (Art. 26 BÜG). Durch die Wiedereinbürgerung wird das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, das die Bewerberin oder der Bewerber zuletzt besessen hat, erworben (Art. 28 BÜG).

Eine Wiedereinbürgerung kann auch nach Verwirkung, Entlassung oder Verlust des Schweizer Bürgerrechts gewährt werden. In einem solchen Fall kann die Bewerberin oder der Bewerber innert zehn Jahren ein Gesuch um Wiedereinbürgerung stellen (Art. 27 Abs. 1 BÜG). Gemäss der Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (ad. Art. 27 BÜG) berechnet sich diese Frist von 10 Jahren ab dem Verlust des Schweizer Bürgerrechts, selbst wenn die Bewerberin oder der Bewerber im Ausland wohnhaft war. Es handelt sich hier um eine Verschärfung des Bundesrechts gegenüber der im ehemaligen BÜG vorgesehenen Situation (s. Art. 20 Abs. 1 aBÜG). Eine

Person, die seit drei Jahren Aufenthalt in der Schweiz hat, kann jedoch (noch) nach dieser zehnjährigen Frist ihre Wiedereinbürgerung beantragen (Art. 27 Abs. 2 BüG).

Das Staatssekretariat für Migration entscheidet über die Wiedereinbürgerung (Art. 29 BüG). Es holt davor jedoch die Stellungnahme des Kantons ein. Das Amt gibt seine Stellungnahme ab, zusammen mit einem Erhebungsbericht über die Bewerberin oder den Bewerber (s. Art. 14 BüG).

## 4.2. Verlust des Schweizer Bürgerrechts

### 4.2.1. Von Gesetzes wegen

Es gibt die folgenden drei Fälle für den Verlust des Schweizer Bürgerrechts von Gesetzes wegen:

- > Wird das Kindesverhältnis zum Elternteil, der dem Kind das Schweizer Bürgerrecht vermittelt hat, aufgehoben, so verliert das Kind das Schweizer Bürgerrecht, sofern es dadurch nicht staatenlos wird (Art. 5 BüG);
- > Bei der Adoption eines minderjähriges Kind mit Schweizer Bürgerrecht durch eine Ausländerin oder einen Ausländer, wenn es damit die Staatsangehörigkeit des Adoptierenden erwirbt oder diese bereits besitzt (Art. 6 BüG);
- > Das im Ausland geborene Schweizer Kind verliert das Schweizer Bürgerrecht in Ermangelung einer Meldung bei einer Schweizer Vertretung im Ausland oder einer Erklärung, das Schweizer Bürgerrecht beibehalten zu wollen (Art. 7 BüG). Dieser Verlust des Schweizer Bürgerrechts erfolgt mit der Vollendung des 25. Lebensjahres und nur für den Fall, dass die betreffende Person noch ein zweites Bürgerrecht besitzt.

### 4.2.2. Durch einen Entlassungsentscheid

Die Entlassung aus dem Bürgerrecht ist eine Art des Verlustes des Schweizer Bürgerrechts, über die die Behörde auf Antrag der betreffenden Person entscheidet, die kaum noch eine Verbindung zur nationalen Gemeinschaft ihres Heimatlandes hat. Das schweizerische Recht verlangt schon seit langem, dass in einem solchen Fall die Antrag stellende Person keinen Aufenthalt in der Schweiz hat und eine andere Staatsangehörigkeit besitzt oder ihr eine solche zugesichert ist (Art. 37 BüG). Damit soll vermieden werden, dass Schweizer Bürgerinnen und Bürger staatenlos werden.

### 4.2.3. Durch einen Entscheid über den Entzug des Schweizer Bürgerrechts

Der Entzug des Bürgerrechts ist eine Verlustart der schweizerischen Staatsbürgerschaft durch behördlichen Entscheid (Art. 42 BüG). Das schweizerische Recht verlangt, dass die betreffende Person Doppelbürger ist und ihr oder sein Ver-

halten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist. Vor einem Entzugsentscheid wird die Zustimmung des Heimatkantons verlangt.

Gemäss der Botschaft des Bundesrats wurde die Messlatte hier sehr hoch gesetzt; nur nachteiliges Verhalten genügt nicht. Die Bestimmung entspricht Art. 48 aBüG und wurde bis heute nie angewendet. Heutzutage könnte sie beispielsweise zur Anwendung gelangen, wenn ein Schweizer Bürger einen Terroranschlag verüben sollte. Das SEM entscheidet über einen solchen Entzug. Es muss jedoch vorgängig die Zustimmung des Heimatkantons einholen.

Ein Entzugsentscheid im Sinne von Art. 42 BüG ist jedoch nicht zu verwechseln mit dem Entscheid des SEM über eine Nichtigerklärung einer Einbürgerung oder einer Wiedereinbürgerung im Sinne von Art. 36 BüG.

## 5. Die wesentlichen Neuheiten in der Bundesgesetzgebung (zur Erinnerung)

### 5.1. Vereinheitlichung und Vereinfachung des Verfahrens

Gemäss dem geltenden Recht kann jeder Kanton die ordentlichen Einbürgerungen frei gestalten und das Verfahren unterscheidet sich von einem Kanton zum anderen derzeit manchmal erheblich. Daraus ergibt sich eine Vielzahl an Verfahrensmodalitäten, was manchmal die Arbeit der Bundesbehörden erheblich erschwert. Neu legt das Bundesrecht einige Verfahrensregeln fest, um unnötige Arbeiten zu vermeiden, indem den Kantonen bestimmte Fristen und Modalitäten bei der Behandlung der Dossiers für ordentliche Einbürgerungen auferlegt werden. Eine dieser wichtigen Neuheiten ist die Pflicht der Kantone, die zuständige Behörde zu bezeichnen, bei der das Einbürgerungsgesuch einzureichen ist, und die Pflicht, die Dossiers vor ihrer Weiterleitung im Hinblick auf die Einbürgerungsbewilligung des Bundes zu prüfen (Art. 13 BüG). Diese für das Staatssekretariat für Migration wichtige Neuerung hat allerdings keine Auswirkungen auf die Praxis des Kantons Freiburg. Diese entspricht bereits den neuen Anforderungen, die nun durch das Bürgerrechtsgesetz für die ganze Schweiz vorgeschrieben werden.

### 5.2. Einführung von Ordnungsfristen

Derzeit kann das Einbürgerungsverfahren in einem Kanton sehr viel länger dauern als im anderen. Dasselbe gilt bei den Fristen für die Erstellung der Erhebungsberichte auf Anfrage des Staatssekretariats für Migration. Um eine bessere Harmonisierung der Verfahrensdauer sicherzustellen und diese so weit wie möglich zu verkürzen, gibt das neue Bürgerrechtsgesetz des Bundes einen zeitlichen Rahmen für die Behandlung der Einbürgerungsdossiers und die Erstellung der Erhebungsberichte vor. Diese Ordnungsfristen, insbe-

sondere jene für die Dauer der Verfahrensschritte, sind im Einzelnen in der Bürgerrechtsverordnung festgelegt.

Das Freiburger Verfahren wird erneut nicht besonders betroffen sein, insbesondere von der einjährigen Frist, die neu ab der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes bis zum Abschluss des Verfahrens gilt (Art. 14 BüG). Gemäss freiburgischem Recht kann das Dossier nach der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes in ein Einbürgerungsdekret integriert werden. Die für die Erteilung der Einbürgerung zuständigen kantonalen Behörden müssen sich allerdings dieser Frist von einem Jahr bewusst sein, um sicherzustellen, dass das Einbürgerungsdekret vor dem Verfall der Einbürgerungsbewilligung des Bundes verabschiedet wird. Derzeit beträgt die Wartezeit rund neun Monate.

### 5.3. Neugestaltung der Gebührenregelung

Im Zuge der neuen Bundesgesetzgebung, die am 1. Januar 2018 in Kraft tritt, hat der Bund die Verordnung vom 23. November 2005 über die Gebühren zum Bürgerrechtsgesetz komplett überarbeitet. Die neue Regelung hat keinen konkreten Einfluss auf die Kantone und die Gemeinden und betrifft nur die Gebühren des Bundes.

### 5.4. Aufstellung von Integrationskriterien, die ein Urteil über die Eignung der einbürgerungswilligen Personen ermöglichen

Bis anhin beschränkte sich das Bundesrecht auf die Vorgabe, dass die Bewerberin oder der Bewerber, um eingebürgert zu werden, in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein musste. Zudem musste die Person die schweizerische Rechtsordnung beachten und durfte die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden (Art. 14 aBüG).

Die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes bot dem Bund die Gelegenheit, den unbestimmten Rechtsbegriff der Integration zu präzisieren. So übernahm das Staatssekretariat für Migration im Entwurf des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes den Begriff der Integrationskriterien in Anlehnung an diejenigen, die anlässlich der Revision von 2006 im BRG festgeschrieben wurden. Die somit gewählten Kriterien, die mit der Ausländergesetzgebung des Bundes vereinheitlicht wurden, die die gleichen Kriterien vorsieht, entsprechen *quasi* in allen Punkten, zumindest sinngemäss, jenen in der freiburgischen Gesetzgebung. Die folgenden Hauptbegriffe wurden schlussendlich als Integrationskriterien festgehalten (Art. 11 und 12 BüG):

- > die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen;
- > das Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;

- > die Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
- > die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen;
- > der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung.

Was die Fähigkeit betrifft, sich in einer Landessprache zu verständigen, so hat die Vollzugsgesetzgebung des Bundes, wie wir bereits gesehen haben, eine neue, besonders anspruchsvolle Anforderung eingeführt, indem sie messbare Kompetenzniveaus festgelegt hat. Die Sprachkompetenzen sind somit nachgewiesen, wenn die Bewerberin oder der Bewerber mündlich das Niveau B1 und schriftlich das Niveau A2 erreicht hat. Als Kriterien wurden jene des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen berücksichtigt. Die Bewerberinnen und Bewerber müssen ihr Können in diesem Bereich nachweisen, indem sie einen Sprachnachweis vorlegen, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards entspricht. Keinen solchen Sprachnachweis erbringen müssen Personen, deren Muttersprache Deutsch oder Französisch ist, die in der Schweiz während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in einer Landessprache besucht haben oder die eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache abgeschlossen haben (Art. 12 BüG und 6 BüV).

Im Wesentlichen und insbesondere im Lichte des kantonalen Rechts ist und bleibt eine gute Integration eine Schlüsselvoraussetzung für den Zugang zum Schweizer Bürgerrecht. Oder anschaulicher gesagt, Ausländerinnen und Ausländer, die das Bürgerrecht erhalten möchten, müssen sich an die schweizerische Rechtsordnung halten und die Werte der Bundesverfassung respektieren – wie etwa die Gleichberechtigung von Mann und Frau oder die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Sie müssen ausserdem eine Landessprache beherrschen, ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen und ihre Steuern zahlen. Zudem dürfen sie keine Sozialhilfe beziehen. Wenn sie Sozialhilfe bezogen haben sollten, müssen sie diese vollumfänglich zurückerstattet haben. Auch der Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen dürfte angesichts der neuen Anforderungen des Bundes nicht mehr genügen (Art. 7 Abs. 3 Bürgerrechtsverordnung).

Die Artikel 12 Abs. 2 BüG und 9 BüV schreiben jedoch vor, dass selbst in den vorerwähnten Fällen den persönlichen Verhältnissen Rechnung getragen werden muss.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass es den Kantonen weiterhin freisteht, weitere Integrationskriterien vorzusehen.

### 5.5. Einführung neuer formeller Voraussetzungen

Nebst den Voraussetzungen, die unter die Integrationskriterien fallen, hat der Bund neue, formelle Voraussetzungen vorgesehen. Es handelt sich dabei um die Aufenthaltsdauer,

die von gegenwärtig 12 Jahren auf 10 Jahre rechtlich begründeten Aufenthalt auf dem Gebiet der Schweiz reduziert wird, sowie die Pflicht, über eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis C) zu verfügen. Bei dieser letzten Voraussetzung handelt es sich um eine eigentliche Vorbedingung für Personen, die ein Einbürgerungsverfahren aufnehmen möchten. Für den Kanton Freiburg bedeutet dies konkret, dass der geltende Artikel 8a BRG, der gegenwärtig ein Eintreten für Personen mit Ausweis C, jedoch auch mit Ausweis B oder F (für Personen in Ausbildung) ermöglicht, schlicht und einfach aufgehoben werden muss; ab dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes werden keine Ausnahmen vom Besitz eines Ausweis C mehr möglich sein. Neu werden die zwischen dem 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz verbrachten Jahre doppelt gerechnet. Gegenwärtig gilt dies für die Jahre zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr.

## **5.6. Harmonisierung der kantonalen Wohnsitzfristen**

Zwecks Harmonisierung der Wohnsitzfristen der Kantone sieht Artikel 18 BüG neu vor, dass die kantonalen Gesetzgebungen eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vorsehen müssen. Gegenwärtig sieht das freiburgische Recht eine Wohnsitzdauer von 3 Jahren im Kantonsgebiet vor, wobei die Gemeinden keine längeren Fristen vorsehen können. Die neue Vorschrift des Bundes wird somit keine besonderen Auswirkungen auf die freiburgische Praxis haben. Es wird im Übrigen nicht vorgeschlagen, diese in dieser Hinsicht zu ändern.

## **5.7. Wartefrist für das Einreichen eines (neuen) Einbürgerungsgesuches im Falle des Entzugs (Nichtigerklärung) des Schweizer Bürgerrechts**

Im Falle der Nichtigerklärung einer Einbürgerung, die durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist, muss die Person, der das Schweizer Bürgerrecht durch Verfügung des Staatssekretariats für Migration entzogen wurde, neu zwei Jahre warten, bevor sie ein neues Gesuch stellen kann. Diese Frist läuft ab der rechtskräftigen Nichtigerklärung, d.h. nachdem über allfällige Beschwerden entschieden worden ist.

## **6. Notwendigkeit der Revision des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht**

Die freiburgische Gesetzgebung als solche ist durch das baldige Inkrafttreten des neuen Bundesrechts nicht obsolet geworden. Im Grossen und Ganzen behält sie sogar ihre Gültigkeit. Das lässt sich darauf zurückführen, dass sich die Bundesbehörde bei ihren Überlegungen in vielerlei Hinsicht an der Praxis und der freiburgischen Gesetzgebung

orientierte. Dies gilt insbesondere für die Integrationskriterien, die 2007 im BRG festgeschrieben wurden, und die im Wesentlichen im Entwurf des Bundesgesetzes übernommen wurden, oder die Anforderungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) in Bezug auf die Erhebungsberichte.

Die freiburgische Bürgerrechtsgesetzgebung als solche müsste daher also nur teilweise revidiert werden. Im Verlauf der Arbeiten wurde es jedoch als notwendig erachtet, sie aus Gründen der Lesbarkeit ganz zu überarbeiten. Das Hinzufügen der Änderungen, die in Zusammenhang mit den aus der Rechtsprechung hervorgehenden Anpassungen vorgeschlagen wurden (z.B. die Interpretation von Art. 6 Abs. 2 BRG zur Berücksichtigung der Situation der Ehegatten oder Partner und deren Kinder), aus dem neuen Bundesrecht, die Einführung der geschlechtergerechten Formulierung im ganzen Text und vor allem die Vorschläge aus der Praxis (Administrativverfahren, Feststellung des Sachverhalts, klare Verteilung der Kompetenzen und der Verfahren zwischen der Exekutive und der Legislative usw.) hätte sonst schlussendlich zu einem unverständlichen Text geführt.

Am 12. Februar 2017 wurde die Vorlage zur parlamentarischen Initiative für die Einführung einer erleichterten Einbürgerung für die dritte Ausländergeneration vom Souverän angenommen. Auch wenn das Bundesgesetz bzw. die Ausführungsbestimmungen des Bundes, die noch verabschiedet werden müssen, noch nicht definitiv bekannt sind, versuchen wir in diesem Entwurf trotzdem bereits, die grossen Leitlinien des Verfassungstexts, der in der Volksabstimmung angenommen wurde, und die möglichen Bestimmungen des Bundesrechts zu berücksichtigen. Somit ist es nicht ausgeschlossen, dass der heute vorgeschlagene Text bereits zu einem grossen Teil mit dem erleichterten Einbürgerungsverfahren für die dritte Ausländergeneration kompatibel ist. Bei diesem handelt es sich, wie bereits erwähnt, um ein Verfahren auf Bundes- und nicht auf Kantonsebene.

## **7. Das Vernehmlassungsverfahren**

Ein Gesetzesvorentwurf und ein erläuternder Bericht dazu wurden vom 10. April 2017 bis zum 30. Juni 2017 in die Vernehmlassung gegeben.

Neben der vollständigen Überarbeitung des Textes und der systematischen Einführung der geschlechtergerechten Formulierung wurde in der Vernehmlassung im Wesentlichen Folgendes vorgeschlagen:

- 1) Die Möglichkeit für das IAEZA, Nichteintrententscheide fällen zu können, wenn die Dossiers offensichtlich zum Scheitern verurteilt sind.
- 2) Die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation per Entscheid des Staatsrats anstelle des Grossen Rates.

- 3) Die Stärkung und Klärung der Untersuchungsmassnahmen, die dem IAEZA zur Verfügung stehen.
- 4) Die Einführung einer Wartefrist von zwei Jahren im Falle einer Ablehnung der Erteilung des Gemeinde- oder des Kantonsbürgerrechts.
- 5) Die Übernahme durch das IAEZA der gegenwärtig von der Staatsanwaltschaft wahrgenommenen Aufgabe, gegen wegen eines unbefristeten Ungültigkeitsgrundes wahrscheinlich ungültige Eheschliessungen auf dem Zivilweg Klage einzureichen.

Im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten wurde auch die Möglichkeit geprüft, die Anzahl der Anhörungen zu reduzieren, zu denen die Bewerberinnen und Bewerber erscheinen müssen. Es wurde jedoch rasch festgestellt, dass es heute noch schwerlich akzeptiert würde, die Anhörungen durch die Gemeindebehörden oder, wie dies von der Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusprävention in ihren Empfehlungen vom 1. Juli 2014 vorgeschlagen wurde, jene der Kommission des Grossen Rates, einfach zu streichen. Dasselbe gilt für die Anhörungen des IAEZA, die in Anwendung von Art. 34 BÜG obligatorisch sind. Es wurde aber trotzdem vorgeschlagen, die Anhörungen durch die Einbürgerungskommissionen der Gemeinden und des Kantons nur optional durchzuführen, und in bestimmten Situationen sogar darauf zu verzichten.

Auch die Möglichkeit, Personen dezentral im ganzen Kanton anzuhören, wurde geprüft. Jedoch wurde von vornherein festgestellt, dass eine solche Lösung sehr hohe Zusatzkosten für den Staat zur Folge hätte, die grösstenteils auf die Bewerberinnen und Bewerber abgewälzt werden müssten. Im Übrigen würden mit dieser Lösung aufgrund der Fahrzeiten auch grosse Zeitverluste einhergehen, was offensichtlich zu Verzögerungen bei der Dossierbearbeitung führen würde; es handelt sich daher, zumindest im jetzigen Zeitpunkt, um eine Lösung, die nicht als zweckmässig bezeichnet werden kann. Im Übrigen haben sich die einbürgerungswilligen Personen bis anhin nicht unzufrieden darüber geäussert, dass sie für das Einbürgerungsgespräch beim IAEZA erscheinen müssen.

## 7.1. Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht waren Gegenstand von 44 Stellungnahmen.

Die Gemeinden, die auf die Vernehmlassung geantwortet haben, haben sich allesamt der Meinung des Freiburger Gemeindeverbands angeschlossen. Einige unter ihnen schlugen jedoch noch weitere Änderungen gemäss ihrer Praxis vor.

Sechs politische Parteien haben eine detaillierte Stellungnahme eingereicht.

Die Stellungnahmen konzentrierten sich im Wesentlichen auf die folgenden Themen:

- 1) Die Möglichkeit für das IAEZA, Nichteintretensentscheide fällen zu können;
- 2) Die Kompetenz des Staatsrats, Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation das Bürgerrecht des Kantons zu verleihen;
- 3) Die Teilnahme am Wirtschaftsleben und die Notwendigkeit, im Gesetz darauf hinzuweisen, dass eine Ausbildung eine Form der Teilnahme am Wirtschaftsleben darstellt;
- 4) Die Art der Verstösse, der von den Behörden berücksichtigt werden muss, um darüber zu urteilen, ob einer Person das Bürgerrecht verliehen werden kann;
- 5) Die Notwendigkeit, im Gesetz den Text der Verpflichtung der Neubürgerinnen und Neubürger aufzuführen;
- 6) Das Übergangsrecht (Modalitäten für die Anwendung des neuen Rechts);
- 7) Die Notwendigkeit, neuerdings im Gesetz vorzusehen, dass die finanzielle, administrative, berufliche und persönliche Situation der Bewerberin oder des Bewerbers klar bestimmt sein muss;
- 8) Im Hinblick auf deren Formulierung, die Berücksichtigung des Ehegatten und der Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers bei der Prüfung, ob diese oder dieser integriert ist;
- 9) Die Frage der Gebühren der Gemeinden, welche gewisse Vernehmlassungsadressaten auf kantonaler Ebene vereinheitlichen möchten.

Die im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Meinungen werden im Kommentar zu den Artikeln des Entwurfs erläutert. Im Wesentlichen hat der Staatsrat beschlossen, die mehrheitlich geäusserten Meinungen zu übernehmen.

## 8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Derzeit zählt der Sektor Einbürgerungen einen Verwaltungssachbearbeiter (100%), eine Sekretärin (60%), 3 Einbürgerungsermittlerinnen, darunter zwei Vollzeit (200%) und eine zu 70%, eine Zivilstandsbeamtin (50%) und einen Sektorchef (100%). Dies entspricht insgesamt 5,8 VZÄ (Vollzeitäquivalente). Ein Lernender (100%) und eine Praktikantin (50%) ergänzen diesen Personalbestand. Die Aufgaben in Zusammenhang mit der Überprüfung der Zivilstandsangaben vor der Einreichung der Einbürgerungsgesuche und die Aktualisierung der Daten im informatisierten Zivilstandsregister (INFOSTAR) nach dem Einbürgerungsverfahren werden vom Sektor «Aufsichtsbehörde» des Amtes ausgeführt; dazu ist ein VZÄ (100%) erforderlich.

In Zeiten von Normalbetrieb können mit diesem Personalbestand die Pflichten des Amtes im Bereich der Einbürgerungen erfüllt werden, obwohl sich seine Pflichten nicht auf die ordentlichen Einbürgerungen beschränken, die in die Zuständigkeit des Kantons fallen, sondern auch alle erleich-

terten oder besonderen Verfahren (erleichterte Einbürgerung, Wiedereinbürgerungen, Entlassungen usw., die zahlreicher sind als die ordentlichen Verfahren), sowie andere Zivilstandsaufgaben im Rahmen der Bearbeitung dieser besonderen Verfahren umfassen. Beim gegenwärtigen Stand der Dinge und insbesondere seit Ende 2014, als das Bundesparlament das neue BÜG verabschiedete, sieht sich das Amt (wie im Übrigen auch die Gemeinde- und Kantonsbehörden) mit einem grossen Anstieg der Dossiers konfrontiert. Dies führt momentan zu einer Verlängerung der Verfahren auf allen Ebenen. Gegen 2019 sollte sich die Situation normalisieren, wenn der Grossteil der unter dem Gesetz von 1952 eingereichten Dossiers behandelt sein wird.

Da das neue Gesetz die Aufgaben des Sektors Einbürgerungen nicht grundlegend verändert, wird es höchstwahrscheinlich keine finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die neue Kompetenz des IAEZA, Nichteintretensentscheide oder Unzulässigkeitsentscheide zu erlassen, sofern sie angenommen wird, einen erheblichen Mehraufwand für das Amt zur Folge hat. Dieser Mehraufwand stünde zumindest im Verhältnis zum reduzierten Arbeitsaufwand, den folglich die Gemeinde- und Kantonsbehörden zu spüren bekommen sollten.

Die Aufgabe, wegen eines unbefristeten Ungültigkeitsgrundes ungültige Eheschliessungen anzufechten, wird offenkundig den Arbeitsaufwand des IAEZA erhöhen, was im Gegenzug auch wieder einen Rückgang der Aufgaben für die Staatsanwaltschaft bedeutet. Diese Aufgabe wird allerdings nur selten ausgeführt (seit dem 1. Januar 2012 wurden 11 Dossiers eröffnet), was bedeutet, dass ihre Übertragung vom IAEZA mit dem aktuell verfügbaren Personal bewältigt werden sollte.

Schliesslich, und auch wenn dieser Entwurf eine Zunahme der oben beschriebenen Aufgaben für das IAEZA zur Folge haben dürfte, muss daran erinnert werden, dass im Gegenzug die eingereichten Einbürgerungsdossiers in Zukunft weniger zahlreich sein dürften, da sie auf Personen mit einem Ausweis C beschränkt sein werden. Man kann also davon ausgehen, dass das IAEZA ab 2019 die im neuen Gesetz definierten Aufgaben mit dem aktuellen Personalbestand bewältigen können sollte, dies obwohl die Aufenthaltsdauer von 12 auf 10 Jahre reduziert wird; aus diesem Grund ist weder eine Zu- noch eine Abnahme des Personalbestands im IAEZA vorgesehen.

## **9. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Wie erwähnt, entspricht die freiburgische Gesetzgebung bereits zu einem grossen Teil den neuen Bundesbestimmungen. Die Revision des BRG beinhaltet keine Änderung der Praxis bei der Teilung der Aufgaben zwischen dem Staat

und den Gemeinden. Bei der Behandlung der Dossiers auf Ebene der Gemeinden wurde keine Änderung der Praxis im Entwurf aufgenommen. Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden wird daher nicht geändert.

## **10. Nachhaltige Entwicklung**

Der soziale Zusammenhalt ist ein wichtiger Bestandteil der nachhaltigen Entwicklung. Es ist wichtig, dass das Einbürgerungsverfahren auf einer Gesetzgebung beruht, welche die besonderen Interessen der Bewerberin oder des Bewerbers berücksichtigt, und dass Willkür vermieden wird. Bei den Fragen zur Einbürgerung und/oder zur Identität muss darauf geachtet werden, dass sich die betroffenen Personen in keiner Weise diskriminiert fühlen, und dass ihre Rechte beachtet werden. Gleichzeitig muss vermieden werden, dass umgekehrt die Bedingungen und Anforderungen in Zusammenhang mit dem Erwerb des freiburgischen Bürgerrechts bzw. des Schweizer Bürgerrechts kaschiert oder minimiert werden. In diesem Sinne ist der zentrale Begriff der Integration der Migrationsbevölkerung, welche die Schweizer Staatsbürgerschaft erwerben möchte, nach wie vor sinnvoll. Das BRG erfüllt diese beiden Anforderungen. Die Bedingungen und Anforderungen in Zusammenhang mit dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts sind im Gesetz klar und ausdrücklich aufgeführt. Der Umfang der vorzunehmenden Abklärungen ist ebenfalls im Gesetzestext festgehalten. Die üblichen Verfahrensgarantien werden eingehalten und die Rechte der Personen werden im Gesetz berücksichtigt. Die Personen verfügen in allen Etappen des Verfahrens über ein Beschwerderecht und der vorgeschlagene Entwurf stellt einen guten Kompromiss zwischen Anforderungen in Zusammenhang mit der Einbürgerung und Achtung der Menschenrechte dar.

## **11. Unterstellung unter das Gesetzesreferendum**

Das Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht ist ein Gesetz von allgemeiner Tragweite und hat keinen Dringlichkeitscharakter. Daher muss das Gesetz in Übereinstimmung mit dem Gesetz über die Veröffentlichung der Erlasse im Amtsblatt veröffentlicht werden. In Anwendung der Artikel 128 ff. des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte untersteht der Erlass dem fakultativen Volksreferendum.

## **12. Übereinstimmung mit dem Europarecht**

Die Europäische Union hat keine Vorschriften zum Thema Einbürgerungen erlassen. Es gibt kein Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich, da diese Frage in die ausschliessliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. So können die Einbürgerungsbedingungen unter den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union von einem Land zum anderen sehr

unterschiedlich sein. Der einzige allgemein gültige Grundsatz ist jener, dass alle Personen, die Bürgerinnen und Bürger eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind, den Status als EU-Bürgerin oder EU-Bürger haben. Da also keine verbindliche Rechtsvorschrift auf EU-Ebene vorliegt, gibt es bei diesem Revisionsentwurf kein Problem in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Europarecht.

Abgesehen davon handelt es sich offenbar um einen Bereich, der in die nationale Souveränität fällt.

### **13. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs**

#### **1. KAPITEL Allgemeine Bestimmungen**

##### *Art. 1 Gegenstand*

Diese Bestimmung enthält keine Änderung gegenüber dem geltenden Gesetz. Sie entspricht dem bestehenden Artikel 1.

##### *Art. 2 Arten des Erwerbs und Verlusts der Bürgerrechte*

Diese Bestimmung enthält keine Änderung gegenüber dem geltenden Gesetz. Sie entspricht dem bestehenden Artikel 2.

##### *Art. 3 Begriffe*

Die Absätze 1 und 3 dieser Bestimmung sind nicht neu. Es wurde lediglich eine redaktionelle Anpassung des Textes des bestehenden Artikels 3 vorgenommen, indem eine geschlechtsabstrakte Formulierung oder geschlechtergerechte Sprache verwendet wurde.

Der Entwurf enthält jedoch einen neuen Absatz 2, der auf die Definition (des Bundes) von ausländischen Personen der dritten Generation verweist. Anlässlich der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 haben die Schweizerinnen und Schweizer einer erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration zugestimmt. Zum jetzigen Zeitpunkt ist vorgesehen, dass als ausländische Person der dritten Generation gilt, wer die folgenden Bedingungen erfüllt. Diese Bedingungen werden wahrscheinlich in Art. 24a BüG integriert:

- > Die Person darf nicht älter als 25 Jahre sein.
- > Sie muss in der Schweiz geboren sein, hier mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule besucht haben und eine Niederlassungsbewilligung besitzen.
- > Ein Elternteil muss sich mindestens zehn Jahre in der Schweiz aufgehalten, wenigstens fünf Jahre hier die obligatorische Schule besucht und eine Niederlassungsbewilligung erworben haben.

- > Ein Grosselternteil muss in der Schweiz ein Aufenthaltsrecht erworben haben oder schon hier geboren worden sein. Das Aufenthaltsrecht muss mit amtlichen Dokumenten glaubhaft gemacht werden.

## **2. KAPITEL Erwerb des freiburgischen Bürgerrechts**

### **1. ABSCHNITT Erwerb von Gesetzes wegen**

#### *Art. 4 Grundsatz*

Diese Bestimmung enthält keine Änderung gegenüber dem geltenden Artikel 4. Der bestehende Text wurde einfach übernommen.

#### *Art. 5 Nicht mit dem Vater verheiratete Mutter*

Diese Bestimmung enthält keine Änderung gegenüber dem geltenden Artikel 4a. Der bestehende Text wurde einfach übernommen.

#### *Art. 6 Findelkind*

Diese Bestimmung enthält keine besondere Änderung gegenüber dem geltenden Gesetz. Es wurde lediglich eine redaktionelle Anpassung des bestehenden Artikels 5 vorgenommen, indem eine geschlechtsabstrakte oder geschlechtergerechte Formulierung verwendet wurde. Dies gilt auch für die Artikelüberschrift.

### **2. ABSCHNITT Erwerb durch Entscheid der Kantonsbehörden**

Der Titel des Abschnitts wurde leicht angepasst, da der Erwerb des freiburgischen Bürgerrechts nicht nur durch den Grossen Rat, sondern auch durch den Staatsrat beurteilt wird, der neu ebenfalls Einbürgerungen ablehnen kann. Da zudem vorgeschlagen wird, dass das IAEZA entscheiden kann, Dossiers von Personen, die die Einbürgerungsbedingungen offensichtlich nicht erfüllen, abzulehnen, ist es angemessener, von *den* Kantonsbehörden zu sprechen, statt nur von der Kantonsbehörde.

#### *A. Freiburgisches Bürgerrecht*

#### *Art. 7 Einbürgerung von Personen ausländischer Nationalität a) Bedingungen für die Erteilung des freiburgischen Bürgerrechts*

Obwohl die in Artikel 7 festgelegten Bedingungen durch den Titel des Abschnitts den Kantonsbehörden vorbehalten sind,

können sie basierend auf dem kantonalen Gesetz auch von den Gemeinden berücksichtigt werden; ein Verweis auf die Artikel 7–10 ist in den Bedingungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts durch die Gemeindebehörden ausdrücklich vorgesehen.

Buchstabe a) präzisiert, dass die Bedingungen des Bundesrechts gleichzeitig formeller und materieller Art sein können. Diese Anpassung berücksichtigt die Systematik des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes, das klar zwischen formellen und materiellen Bedingungen unterscheidet (aus Gründen der Klarheit in Bezug auf das Bundesrecht).

Die Buchstaben b)–g) entsprechen dem Text des bestehenden Artikels 6. Neu spricht man jedoch von Integrationskriterien (und nicht mehr von Integrationsvoraussetzungen), damit die Einheitlichkeit mit dem neuen Bundesrecht gewahrt wird (s. Art. 12 BÜG).

In Anbetracht der Vernehmlassungsergebnisse, wurde der aktuelle Wortlaut von Bst. e) übernommen (*Verstoss, der von mangelndem Respekt gegenüber der Rechtsordnung zeugt anstatt vorsätzlich begangenes Verbrechen oder Vergehen*). Aus dem gleichen Grund wurde der im Vorentwurf vorgeschlagene Bst. f) (*wenn ihre finanzielle, administrative, berufliche und persönliche Situation eindeutig bestimmt ist*) gestrichen.

### **Art. 8 b) Integrationskriterien**

Die Absätze 1 und 2 bestehen im Wesentlichen in einer Übernahme von Artikel 6a Absätze 1 und 2 des aktuellen Gesetzes. Allerdings wurde der Text einer redaktionellen Anpassung unterzogen, indem eine geschlechtsabstrakte Formulierung verwendet wurde.

Infolge des Vernehmlassungsverfahrens wurde das Wort «alle» aus dem Einleitungssatz von Abs. 2 gestrichen. Der «Erwerb von Bildung» wurde zu Bst. a) hinzugefügt, da dies von den Vernehmlassungsteilnehmern mehrfach verlangt wurde.

Der Buchstabe d) zur Fähigkeit, sich in einer der im Kanton gesprochenen Amtssprachen ausdrücken zu können, berücksichtigt neu die in der neuen Bundesgesetzgebung festgelegten Anforderungen. Diese sehen vor, dass mündlich das Niveau B1 und schriftlich das Niveau A2 erreicht werden muss. Ein kurzer Verweis auf die Gesetzgebung erinnert daher an diese vom Bundesrecht auferlegte neue Voraussetzung.

Nicht nur angesichts einiger Vorschläge zur Umformulierung von Art. 8 Abs. 3 des Vorentwurfs, der in die Vernehmlassung gegeben wurde (*Berücksichtigung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes und der Kinder*), sondern auch und vor allem, um das neue kantonale Gesetz mit dem neuen Bundesrecht zu koordinieren, wird vorgeschlagen, diese

*«Berücksichtigung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes und der Kinder»* wie im Bundesrecht als neuen Bst. f) in die Integrationskriterien aufzunehmen. Dieser neue Bst. f) übernimmt mutatis mutandis Art. 12 Abs. 1 Bst. e) BÜG.

Eine weitere Schwierigkeit, die bei der Anwendung des BRG und namentlich bei der Prüfung der Situation eines allfälligen Ehegatten oftmals angetroffen wird, betrifft die ledigen Personen, die aber im Konkubinat leben. Mit der Veränderung der Gewohnheiten lebt eine steigende Anzahl Paare in einer eheähnlichen Gemeinschaft, ohne jedoch formell vor dem Zivilstandsamt verheiratet zu sein. Es gibt auch Paare, die zwar religiös verheiratet sind, aber sich aufgrund der Tatsache, dass sie nicht zivil verheiratet sind, als ledig ausgeben. In diesen beiden Fällen kann die Ermittlung der Integrationsvoraussetzungen problematisch sein. Der Entwurf sieht daher in Absatz 3 dieser Bestimmung vor, dass ledige Personen im Sinne des Zivilgesetzbuches, die allerdings seit 3 Jahren in einer mit der Ehe vergleichbaren Gemeinschaft leben, im Rahmen der Bürgerrechtsgesetzgebung als verheiratet betrachtet werden. Es wird also nunmehr möglich sein, die Situation dieser ledigen Paare so zu überprüfen, als wären sie verheiratet, dies, wohlbemerkt, im Hinblick auf Art. 8 Abs. 2 Bst. f) (neu). Die Dauer von 3 Jahren erschien als sinnvoller Kompromiss und entspricht im Übrigen den gesetzlich vorgesehenen 3 Aufenthaltsjahren im Kantonsgebiet.

Absatz 4 übernimmt den aktuellen Artikel 6 Abs. 3 des BRG. Mit dieser Bestimmung kann die Integration der Bewerberin oder des Bewerbers unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Fähigkeiten eingeschätzt werden.

### **Art. 9 c) Anforderungen an den Wohnsitz**

Diese Bestimmung enthält nichts Neues und übernimmt die Absätze 1, 2, 4, 5 und 6 des gegenwärtigen Artikels 8 BRG. Auch hier wurde eine geschlechtsabstrakte Formulierung verwendet. Im Grundsatz werden die aktuellen Anforderungen an den Wohnsitz durch den Entwurf überhaupt nicht verändert.

### **Art. 10 d) Gegenseitigkeitsvereinbarungen in Bezug auf die Anforderungen an den Wohnsitz**

Der erste Absatz entspricht dem aktuellen Artikel 8 Abs. 2 BRG. Es wird lediglich präzisiert, dass die Möglichkeit, interkantonale Gegenseitigkeitsvereinbarungen in Bezug auf die Anforderungen an den Wohnsitz abzuschliessen, nun in die Zuständigkeit der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft und nicht mehr des Staatsrats fällt. Die einzige derzeit bestehende Vereinbarung ist die Gegenseitigkeitsvereinbarung vom 16. Dezember 1994 über die kantonalen Bedingungen für die Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer, die zwischen den Kantonen

Bern, Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf, Jura und Zürich abgeschlossen wurde. Sie betrifft die ausländischen Personen der zweiten Generation. So könnte beispielsweise eine Person, die in den Anwendungsbereich dieser Vereinbarung fällt, bei ihrem Umzug in den Kanton Freiburg unverzüglich ihr Einbürgerungsgesuch einreichen, nachdem sie ihr Leben lang in Lausanne gewohnt hat, da die Aufenthaltsjahre im Kanton Waadt als im Kanton Freiburg verbrachte Jahre anerkannt werden. Die Anforderungen an den Wohnsitz durch die Gemeinden sind von dieser Gegenseitigkeitsvereinbarung zwischen den Vereinbarungskantonen nicht betroffen.

Der zweite Absatz eröffnet den Gemeinden neu die Möglichkeit, solche Gegenseitigkeitsvereinbarungen über die Wohnsitzanforderungen der Gemeinde abzuschliessen. Für den Abschluss solcher Vereinbarung gilt die Gesetzgebung über die Gemeinden. So könnte eine Person, die beispielsweise 12 Jahre auf einem bestimmten Gemeindegebiet gelebt hat, unverzüglich ihr Einbürgerungsgesuch einreichen, wenn sie in eine andere Gemeinde umzieht, die eine solche Gegenseitigkeitsvereinbarungen mit der vorherigen Gemeinde unterzeichnet hat. Sie wäre nicht mehr gezwungen, zu warten, bis die Anforderungen der Gemeinde an den Wohnsitz erfüllt wären, um das Einbürgerungsgesuch einzureichen. Diese Bestimmung ist eine Möglichkeit, die den Gemeinden offensteht, und hat keine bindende Wirkung. Die Gemeinden können frei entscheiden, ob sie eine solche Vereinbarung unterzeichnen wollen oder nicht.

### **Art. 11 Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern**

In dieser Bestimmung sind die Bedingungen festgelegt, die eine Schweizerin oder ein Schweizer erfüllen muss, um das freiburgische Bürgerrecht zu erlangen. Es handelt sich dabei um einen Verweis auf Artikel 7 Bst. b) bis f) des Entwurfs. Da diese Personen bereits das Schweizer Bürgerrecht haben, müssen sie weder die Voraussetzungen des Bundesrechts erfüllen noch die Einbürgerungsbewilligung des Bundes erwerben. Diese Bestimmung entspricht dem Artikel 7 des aktuellen BRG.

### **Art. 12 Ablauf des Verfahrens** **a) Überprüfung der Angaben über den Zivilstand**

Diese Bestimmung stimmt im Wesentlichen mit dem aktuellen Artikel 10 Abs. 3 BRG überein. Sie wurde lediglich redaktionell angepasst, indem eine geschlechtsabstrakte Formulierung verwendet und die Sätze neu angeordnet wurden.

Die Umstellung dieses Artikels an den Anfang des Verfahrens und die Ergänzung des Satzes «Vor der Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs ...» sind Anpassungen des Gesetzestextes an die Praxis. Ein Einbürgerungsgesuch gilt seit langer

Zeit erst dann als eingereicht, wenn die genaue Identität der Bewerberin oder des Bewerbers festgestellt ist. Andernfalls enthielten sehr viele Einbürgerungsgesuch bereits bei ihrer Einreichung zahlreiche Fehler in Bezug auf den Namen, das Geburtsdatum, die Herkunft usw.

Es handelt sich hierbei um den einzigen Artikel des Gesetzes, der sich innerhalb des Einbürgerungsprozesses reinen Zivilstandsvorgängen widmet. Mit diesen Überprüfungen werden daher die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten des Sektors des IAEZA betraut, der mit der Aufsicht über das Zivilstandswesen beauftragt ist, und nicht der Sektor Einbürgerungen.

### **Art. 13 b) Einreichung des Gesuchs**

Diese Bestimmung entspricht dem aktuellen Artikel 9 BRG. Sie wurde lediglich redaktionell angepasst, indem eine geschlechtsabstrakte Formulierung verwendet wurde.

### **Art. 14 c) Minderjährige Kinder**

Diese Bestimmung übernimmt im Wesentlichen den Inhalt von Artikel 8b des gegenwärtigen Gesetzes. Der Text wurde jedoch aus Gründen der Klarheit neu formuliert, indem jeder mögliche Fall für minderjährige Kinder in Zusammenhang mit einer Einbürgerung dargelegt wird.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass wenn ein Kind, das älter als 14 Jahre, aber jünger als 16 Jahre alt ist, allein ein Gesuch stellt, dieses zum Zeichen ihres Einverständnisses von seinen gesetzlichen Vertretern unterschrieben sein muss. Ist das minderjährige Kind, das allein ein Gesuch stellt, über 16 Jahre alt (also zwischen 16 und 18 Jahren), ist die Zustimmung der gesetzlichen Vertreter nicht erforderlich, da der Erwerb des Bürgerrechts als höchstpersönliches Recht betrachtet wird.

### **Art. 15 d) Erhebung**

Diese Bestimmung entspricht *grosso modo* dem geltenden Artikel 10 Abs. 1 und 2 BRG. Die Instruktionskompetenzen des Amtes werden jedoch geklärt und verstärkt, indem auf Artikel 45 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege verwiesen wird. Diese Verstärkung der Instruktionskompetenzen des IAEZA basiert auf zwei wesentlichen Gründen. Der erste Grund beruht darauf, dass seit dem Emmen-Entscheid Einbürgerungsentscheide angefochten werden können; dies setzt eine Ermittlung des Sachverhalts mit den üblichen Mitteln des Verwaltungsverfahrens voraus. Trotz der erwähnten Rechtsprechung wurde im Gesetz bis heute keine entsprechende Präzisierung vorgenommen. Der andere Grund liegt darin, dass die Einbürgerungskommission des Grossen Rates in der letzten Legislaturperiode regelmässig Anfragen machte zu Punkten des Lebens der Bewerberinnen und Bewerber, die in den üblichen Erhebungsberichten des

IAEZA grundsätzlich nicht erörtert werden. Gewisse dieser Anfragen hatten letztendlich das Verhören von Zeugen zum Ziel, eine Zuständigkeit, über die das IAEZA nicht verfügte. Mit dem im Entwurf formulierten Vorschlag könnte das IAEZA beispielsweise in Zukunft, wenn sich dies als notwendig erweisen sollte oder von einer Entscheidungs- oder Antragsbehörde, wie zum Beispiel der Einbürgerungskommission des Grossen Rates, von ihm verlangt wird, Zeugen einvernehmen.

Diese Bestimmungen räumen dem Amt somit klar die Möglichkeit ein, die für die Feststellung des Sachverhalts nötigen Abklärungen vorzunehmen, um zu überprüfen, ob die Einbürgerungsbedingungen erfüllt sind. Die Beweismittel werden somit ausgeweitet, und das IAEZA kann ab jetzt sowohl von Bewerberinnen und Bewerbern als auch von anderen Behörden oder Dritten alle erforderlichen Unterlagen oder Auskünfte verlangen und Inspektionen, Expertisen usw. anordnen.

Die Punkte der Erhebung entsprechen praktisch Artikel 10 Abs. 2 des geltenden BRG, jedoch mit zwei Änderungen. Zum einen wird die Respektierung der schweizerischen Lebensgewohnheiten erwähnt (Art. 15 Abs. 3 Bst. e). Es handelt sich hier um für die kommunalen und kantonalen Einbürgerungskommissionen, die Anträge zuhanden der Entscheidungsbehörden formulieren müssen, äusserst wichtige, um nicht zu sagen wesentliche Auskünfte; manchmal lässt sich die Integration einer Person allein aufgrund dieser Auskünfte beurteilen. Zum andern muss sich das IAEZA, im Gegensatz zu dem, was heute in Art. 10 Abs. 2 Bst. e) BRG vorgesehen ist, nicht mehr um die Prüfung der Sprachkompetenzen kümmern, da diese von durch das SEM anerkannten Schulen oder Institutionen bescheinigt werden.

#### *Art. 16 Unzulässigkeit oder Nichteintreten auf das Gesuch*

Diese Bestimmung ist eine der wichtigsten Neuerungen, die mit dem Entwurf eingeführt werden. Ihre endgültige Fassung ist die Frucht eines aus dem Vernehmlassungsverfahren entstandenen Kompromisses zur Möglichkeit, Entscheide zu fällen, die die politischen Entscheidungsbehörden, vor allem die Gemeinden, von Dossiers entlasten sollen, die zum Scheitern verurteilt sind. Dieser Vorschlag ist auch eine Art der Umsetzung von Art. 13 Abs. 2 und 3 BüG.

Gegenwärtig ist das IAEZA lediglich Instruktionsbehörde des Dossiers und kann keinen formellen Entscheid zur Form und in der Sache fällen. So kommt es, dass oftmals Personen, die die Einbürgerungsbedingungen offensichtlich nicht erfüllen, da ihre Sprachkenntnisse lückenhaft oder inexistent, sie ganz klar schlecht integriert, mit den Steuern im Rückstand oder wegen schwerwiegenden Verstössen strafrechtlich verurteilt sind usw. ein Einbürgerungsgesuch einreichen, dessen Aussichten auf Erfolg sehr gering, um nicht

zu sagen inexistent sind. Das IAEZA kann ihnen gegenwärtig lediglich die dringende Empfehlung abgeben, ihr Gesuch zurückzuziehen, aber in vielen Fällen wollen die betroffenen Personen ihr Gesuch trotzdem aufrechterhalten. Später sind es dann die Gemeinden und manchmal die Kantonsbehörden, die sich oft leicht irritiert fragen, wie es kommt, dass ihnen solche Dossiers vom IAEZA überwiesen werden.

In Anwendung von Art. 16 Abs. 1 des Entwurfs wird das IAEZA nun Gesuche, die die vom Bundesrecht vorgesehenen formellen Voraussetzungen (Art. 9 und 10 BüG) nicht erfüllen, als unzulässig erklären können. Die vom Bundesrecht vorgesehenen formellen Voraussetzungen betreffen jedoch lediglich Fragen wie die Art der Aufenthaltsbewilligung (Ausweis C) und die Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Die Unzulässigkeit aus lediglich formellen Gründen wird daher relativ geringe Auswirkungen haben. Personen, die einen solchen Entscheid erhalten haben, können ihn direkt beim Kantonsgericht mit Beschwerde anfechten.

In Anwendung von Art. 16 Abs. 2 des Entwurfs wird die Direktion von nun an verweigern können, dass auf ein Verfahren eingetreten wird, das sie als zum Scheitern verurteilt erachtet; dies wird der Fall sein, wenn es sich zeigt, dass die vom Bundesrecht festgelegten materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen (s. Art. 11 und Art. 12 BüG) von den kandidierenden Personen offensichtlich nicht erfüllt sind. Personen, die einen solchen Entscheid erhalten haben, können ihn beim Kantonsgericht mit Beschwerde anfechten.

Da es sich hier um Entscheide handelt, die ganz zu Beginn des Verfahrens und von Behörden gefällt werden, die nicht die abschliessende Kompetenz haben, das Gemeinde- oder Kantonsbürgerrecht zu erteilen, wird vorgeschlagen, sie nicht mit einer zweijährigen Wartefrist zu versehen.

Ein allfälliger Entscheid muss spätestens erlassen werden, bevor das Dossier an die Gemeindebehörde weitergeleitet wird (Abs. 2). So wird das Nichteintretensverfahren in gewissen, sehr offensichtlichen Fällen, wie zum Beispiel wenn kein Sprachnachweis vorliegt, die Bewerberin oder der Bewerber nicht über einen Ausweis C verfügt, bei Nichterfüllen der Steuerpflicht oder vorliegenden strafrechtlichen Verurteilungen neueren Datums durch eine Gerichtsbehörde, unnötige und kostspielige Arbeit verhindern; dies sowohl für die kantonalen Behörden (da zum Beispiel kein Erhebungsbericht erstellt werden muss, von dem man weiss, dass er angesichts der nicht vorhandenen Erfolgsaussichten des Verfahrens vergebens sein wird) als auch für die Gemeinden, die als erste politische Behörden solche Bewerberinnen und Bewerber anhören müssen. Wie erwähnt, können die Bewerberinnen oder Bewerber, die den Entscheid anfechten wollen, ihr Dossier jedoch dem Kantonsgericht direkt zur Prüfung unterbreiten (Beschwerderecht).

## **Art. 17** *Entscheid der Gemeinde*

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 11 BRG. Es wird lediglich ergänzt, dass das Dossier der Gemeindebehörde nur weitergeleitet wird, wenn die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind.

## **Art. 18** *Eidgenössische Einbürgerungsbewilligung*

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 11a BRG. Aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens wird vorgeschlagen, auf die Möglichkeit zu verzichten, dem Dossier für die Weiterleitung an das SEM eine Stellungnahme beizulegen.

## **Art. 19** *Ordentliches Verfahren a) Prüfung durch den Staatsrat*

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 12 BRG. Sind das Gemeindebürgerrecht und die Einbürgerungsbewilligung des Bundes erteilt worden, liegt es beim Staatsrat, einen Dekretsentwurf zu verabschieden und diesen an den Grossen Rat weiterzuleiten. In problematischen Fällen kann der Staatsrat einen Antrag auf Ablehnung der Einbürgerung ausarbeiten.

Als Antwort auf gewisse Bemerkungen, die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gemacht wurden, sei darauf hingewiesen, dass es sich hier sehr wohl um einen «Antrag» des Staatsrats handelt und nicht um eine «Stellungnahme». In dieser Phase ist es angebracht, die im Grossratsgesetz vom 6. September 2006 in diesem Zusammenhang verwendete Terminologie zu übernehmen (s. z. B. Art. 144 GRG oder 194 GRG).

Im Übrigen sei auf das Kapitel zur «Klärung des Ausarbeitungsprozesses von Dekreten und ihrer Prüfung durch die Einbürgerungskommission des Grossen Rates» verwiesen.

## **Art. 20** *b) Einbürgerung von Personen der ersten Generation*

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 13 BRG. Abs. 1 sieht jedoch neu für die Einbürgerungskommission des Grossen Rates die Möglichkeit vor (durch die Verwendung des Ausdrucks «grundsätzlich»), bei sehr guten Dossiers darauf zu verzichten, die Bewerberin oder den Bewerber zu befragen. Diese Massnahme ermöglicht es, in gewissen Fällen Zeit zu gewinnen und überflüssige Befragungen zu vermeiden. Es handelt sich hier jedoch nur um Ausnahmefälle, da die Kommission die Bewerberinnen und Bewerber *grundsätzlich* befragen muss. Beim zweiten Absatz handelt es sich um die Übernahme von Artikel 13 Abs. 2 des aktuellen BRG.

Absatz 3 ist neu und besagt, dass in gewissen Fällen eine geheime Beratung gemäss den Bedingungen nach der Gesetzgebung über den Grossen Rat verlangt werden kann. Natürlich kann eine geheime Beratung schon jetzt verlangt werden. Der zweite Satz ist jedoch wichtig, da er vorschreibt, dass das Sekretariat des Grossen Rates ein Protokoll der Beratungen im Plenum erstellt, was gewöhnlich nicht der Fall ist. Diese Pflicht, ein Protokoll der geheimen Beratungen zu erstellen, ist insofern nötig, als die besagten Beratungen Teil eines allfälligen Entscheids über die Ablehnung der Einbürgerung sind und die Gründe für die Ablehnung bekannt sein müssen, damit ein formeller Entscheid erlassen werden kann, der mit Beschwerde angefochten werden kann (Pflicht, einen begründeten Entscheid zu verfassen). Andernfalls, wenn die Gründe für die Ablehnung nicht klar dargelegt werden, kann die Person, deren Einbürgerung verweigert wird, in einer Beschwerde beim Kantongerecht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend machen.

Es sei hier darauf hingewiesen, dass die Aufgabenteilung zwischen dem IAEZA und dem Sekretariat des Grossen Rates inzwischen klar ist, was das Verfassen negativer Entscheide betrifft, da Artikel 13 Abs. 3 und Abs. 4 des geltenden Gesetzes entsprechend ergänzt wurden.

Da es sich um reine Vorschriften zur internen Organisation handelt, wurde es als unnötig erachtet, sie erneut im Gesetz aufzunehmen. Es genügt, sie aus Gründen der Klarheit in dieser Botschaft dazulegen.

De facto berücksichtigt diese Aufteilung nicht nur die Unabhängigkeit der Legislative gegenüber der Exekutive und umgekehrt, sondern auch die Ausstattung mit «juristischem» Personal dieser beiden Einheiten. Es handelt sich um folgende Aufteilung:

- > Wenn der Staatsrat dem Grossen Rat in seinem Dekretsentwurf eine Ablehnung der Einbürgerung beantragt und sowohl die Einbürgerungskommission als auch der Grosse Rat mit dem Ablehnungsantrag einverstanden sind, verfasst das IAEZA für den Grossen Rat einen begründeten ablehnenden Entscheid;
- > Beantragt der Staatsrat die Genehmigung der Einbürgerung in seinem Dekretsentwurf, die Einbürgerungskommission hingegen beantragt deren Ablehnung in einem Änderungsantrag, so präsentiert sich die Lösung wie folgt:
  - i) wenn sich der Staatsrat dem Ablehnungsantrag der Kommission anschliesst und der Grosse Rat diese Ablehnung im Plenum bestätigt, so verfasst das IAEZA für den Grossen Rat einen begründeten ablehnenden Entscheid;
  - ii) wenn sich der Staatsrat dem Ablehnungsantrag der Kommission hingegen nicht anschliesst, der Grosse Rat jedoch dem Antrag der Kommission folgt, so verfasst das Sekretariat des Grossen Rates für

den Grossen Rat einen begründeten ablehnenden Entscheid;

- > Wenn der Grosse Rat beschliesst, eine Einbürgerung zu verweigern, und damit weder dem Antrag des Staatsrats noch dem Antrag seiner Einbürgerungskommission folgt, so verfasst das Sekretariat des Grossen Rates den begründeten ablehnenden Entscheid.

Als Antwort auf gewisse Bemerkungen, die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gemacht wurden, sei darauf hingewiesen, dass es sich hier sehr wohl um «Anträge» der Einbürgerungskommission des Grossen Rates zuhanden des Grossen Rates handelt und nicht um eine «Stellungnahme». In dieser Phase ist es angebracht, die im Grossratsgesetz vom 6. September 2006 in diesem Zusammenhang verwendete Terminologie zu übernehmen (s. z. B. Art. 23 GRG oder 144 GRG).

#### **Art. 21 c) Veröffentlichung des Dekrets**

Diese Bestimmung ist eine Übernahme des geltenden Artikels 13a BRG.

Angesichts gewisser Reaktionen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sei daran erinnert, dass die Einbürgerungsentscheide seit der Teilrevision vom 9. Mai 2007 nicht mehr elektronisch veröffentlicht werden. In der entsprechenden Botschaft stand dazu Folgendes: *«In dieser Bestimmung wird die Frage der Veröffentlichung eines vom Grossen Rat erlassenen Einbürgerungsdekrets geregelt. Der Entwurf sieht vor, dass das Einbürgerungsdekret nur im Amtsblatt veröffentlicht wird und nicht im Internet. Es haben sich wiederholt eingebürgerte Personen beim Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen beschwert, nachdem sie festgestellt hatten, dass ihre Einbürgerungen und die ihrer Familie so publik gemacht wurden und in allen Teilen der Welt eingesehen werden konnten. Abgesehen davon, dass dies gewissen Personen unangenehm sein kann, haben Angehörige bestimmter Staaten sogar angeführt, dass dies für sie oder ihre Familien im Herkunftsland eine Gefahr darstellen könnte. Der Entwurf trägt diesen Einwänden Rechnung und sieht keine Veröffentlichung der Einbürgerungen im Internet mehr vor».*

Diese Frage wurde im April 2011 von der Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz erneut geprüft. Sie bestätigte im Wesentlichen, dass Einbürgerungsdekrete nicht mehr im Internet veröffentlicht werden dürfen, da sie «besonders schützenswerte Personendaten» enthalten.

Diese Gründe sind 2017 nach wie vor aktuell. Daher wurden sie sowohl in diesem Artikel, als auch in Artikel 22 und der Einfachheit halber auch in Artikel 23 übernommen.

#### **Art. 22 Vereinfachtes Verfahren a) für ausländische Personen der zweiten Generation**

Zum Einbürgerungsverfahren für Personen der zweiten Generation wird ein neues Vorgehen vorgeschlagen, das eine schnellere Behandlung der Dossiers ermöglichen soll. Der Entwurf sieht daher vor, dass der Staatsrat anstelle des Grossen Rates direkt über die Einbürgerungen von Personen der zweiten Generation entscheidet. Wie die Einbürgerungsdekrete des Grossen Rates werden auch die vom Staatsrat erlassenen Einbürgerungsentscheide nicht elektronisch veröffentlicht. Hierzu wird auf den Kommentar zu Artikel 21 verwiesen.

Angesichts der im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Meinungen wird vorgeschlagen, die vorgängig dargelegte strikte Gewaltentrennung zu bestätigen. Dies bedeutet, dass die Einbürgerungskommission diese Bewerberinnen und Bewerber nicht anhört. Der Staatsrat entscheidet aufgrund der Stellungnahmen des IAEZA, wie er dies gegenwärtig bei den Dekretsvorentwürfen tut.

Diese Übertragung der Zuständigkeit vom Grossen Rat an den Staatsrat dürfte jährlich zwischen 100 und 200 Dossiers betreffen. 2016 wurden 117 Dossiers von Personen der zweiten Generation in die Einbürgerungsdekrete des Grossen Rates aufgenommen, 2015 waren es 166 Dossiers und 2014 deren 265.

#### **Art. 23 b) für Schweizerinnen und Schweizer**

Diese Bestimmung sieht für die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern das gleiche Verfahren vor wie für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation. Sie entspricht mehr oder weniger dem geltenden Artikel 15 BRG. Buchstabe b) impliziert eine Prüfung der Kandidaturen anhand der Dossiers. Abgesehen davon, dass der Entscheid vom Staatsrat gefällt wird, gibt es keine Änderung gegenüber der aktuellen Praxis.

Was die (Nicht-) Veröffentlichung der Einbürgerungsentscheide des Staatsrats betrifft, sei auf den Kommentar zu Artikel 21 verwiesen.

#### **Art. 24 Datum der Einbürgerung**

Diese Bestimmung entspricht Artikel 16 des geltenden BRG. Sie enthält jedoch die Ergänzung, dass im Falle der vom Staatsrat ausgesprochenen Einbürgerungen das Datum der Einbürgerung einfach jenem der Verabschiedung des Entscheids entspricht.

## Art. 25 Einbürgerungsdokument

Diese Bestimmung entspricht Artikel 17 des geltenden BRG. Der Wortlaut wurde vereinfacht und der Ausdruck «grundsätzlich» hinzugefügt, dies namentlich um zum Beispiel Fälle zu berücksichtigen, in denen jemand aus wichtigen Gründen, wie Krankheit oder Spitalaufenthalt, nicht am offiziellen Empfang teilnehmen konnte.

## Art. 26 Offizieller Empfang

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 17a BRG, mit dem wichtigen Vorbehalt, dass Personen, die das Bürgerrecht durch eine ordentliche Einbürgerung erlangt haben, nun «aufgeboten» und nicht wie bisher «eingeladen» werden. Damit soll unterstrichen werden, dass ihre Anwesenheit bei der Eidablegung obligatorischen Charakter hat. Zudem wurde eine redaktionelle Anpassung vorgenommen, indem geschlechtergerecht formuliert wurde, und es wird formell die Möglichkeit vorgesehen, auch Personen einzuladen, die das freiburgische Bürgerrecht auf dem Weg einer erleichterten Einbürgerung per Beschluss der Bundesbehörde erhalten haben. Hier ist von einer *Einladung* die Rede, da das Bürgerrecht im Rahmen einer erleichterten Einbürgerung erteilt wurde, und zwar nicht von der Kantons- sondern von der Bundesbehörde. Bereits heute, nämlich seit dem offiziellen Empfang vom Oktober 2015, werden aufgrund eines Entscheids des Staatssekretariats für Migration eingebürgerte Personen im Monat nach ihrer Einbürgerung zu den offiziellen Empfängen eingeladen. Seit der Feier vom Oktober 2015 wurden bis heute 135 aufgrund eines Entscheids des Staatssekretariats für Migration eingebürgerte Personen zum Empfang eingeladen. 114 Personen oder 84% sind der Einladung gefolgt. Es sei jedoch erwähnt, dass nur im Kantonsgebiet wohnhafte Personen, die das freiburgische Bürgerrecht erhalten haben, eingeladen werden, was die relative kleine Zahl der eingeladenen Personen erklärt.

Der Wortlaut der offiziellen Verpflichtung (Absatz 2) bleibt unverändert.

Gewisse Vernehmlassungsteilnehmer haben angemerkt, dass die Formel der Verpflichtung eher im Vollzugsreglement des Staatsrats enthalten sein sollte als im Gesetz. Unter einem strikt gesetzestechnischen Blickwinkel ist diese Überlegung gerechtfertigt. In Anbetracht der symbolischen Tragweite dieser Formel wird jedoch vorgeschlagen, an der aktuellen Situation festzuhalten.

## Art. 27 Gebühren

Diese Bestimmung ist eine Übernahme des geltenden Artikels 19 BRG.

Angesichts gewisser, im Rahmen der Vernehmlassung formulierten Überlegungen sei in diesem Zusammenhang daran

erinnert, dass diese Gebühren Kausalabgaben sind, deren Berechnung in Anwendung bestimmter überprüfbarer verfassungsrechtlicher Prinzipien erfolgen muss, wie der Kostendeckung und der Äquivalenz. Das Bundesgericht äusserst sich in seiner ständigen Rechtsprechung dazu wie folgt: *Die verschiedenen Arten von Kausalabgaben haben gemeinsam, dass sie sich nach dem Äquivalenzprinzip richten. Dieses ist Ausdruck des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im Bereich der öffentlichen Abgaben. Gemäss dem Äquivalenzprinzip muss der von einer bestimmten Person verlangte Beitrag im Verhältnis zum objektiven Wert der für sie erbrachten Leistung stehen (Individualäquivalenz). Im Übrigen unterliegen die meisten Kausalabgaben – insbesondere die kostenabhängigen, d. h. jene, die dazu dienen, gewisse Staatsausgaben zu decken, wie die Gebühren und die Vorzugslasten – dem Kostendeckungsprinzip. Nach diesem Prinzip darf der Gesamtertrag aus den Beiträgen die Kosten, die für die betreffende Verwaltungseinheit angefallen sind, nicht oder nur unwesentlich überschreiten.*

In vorliegendem Fall ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Gemeinden durchaus in der Lage sind, die oben erwähnten Grundsätze einzuhalten, wenn sie ihre Einbürgerungsgebühren festlegen. Sie können vor allem am besten abschätzen, ob diese die vom kommunalen Einbürgerungsverfahren verursachten Kosten abdecken, und gleichzeitig das Äquivalenzverhältnis mit dem objektiven Wert der erbrachten Leistung wahren. Der Staatsrat möchte daher die Gemeindeautonomie in diesem Bereich nicht einschränken, indem er den Gemeinden Margen vorschreibt, innerhalb deren die von ihnen verrechneten Gebühren festgelegt werden müssen. Die Gemeinden müssen sich jedoch bewusst sein, dass es sich sehr wohl um Kausalabgaben handelt, die den erwähnten Prinzipien unterliegen, und nicht um die Erhebung einer «Einkaufssumme», die das übergeordnete Recht verbietet.

## Art. 28 Zahlungsfristen

Diese Bestimmung entspricht Artikel 20 des geltenden BRG. Es wurden lediglich die allfälligen vom Staatsrat gefällten Einbürgerungsentscheide für Personen der zweiten Generation berücksichtigt. In diesem Falle muss die Verwaltungsgebühr vor der Überweisung des Entscheidungswurfs an den Staatsrat bezahlt werden.

### A. Wiedereinbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern

## Art. 29 Bedingungen

Diese Bestimmung entspricht dem aktuellen Artikel 21 BRG. Sie wurde lediglich redaktionell angepasst, indem eine geschlechtergerechte Formulierung verwendet wurde.

### *Art. 30 Zuständige Behörde*

Diese Bestimmung ist eine Übernahme von Artikel 22 des geltenden BRG.

### *Art. 31 Minderjährige Kinder*

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 23 BRG. Der zweite Satz von Absatz 1 sieht lediglich vor, dass bei einem Gesuch, das sich auf die minderjährigen Kinder erstreckt, ab dem Alter von 16 Jahren deren Zustimmung erforderlich ist. Ab einem gewissen Alter ist es durchaus verständlich, dass Minderjährige ihre Staatsangehörigkeit nicht ändern wollen, indem sie ein ehemaliges Bürgerrecht, das sie früher hatten, wieder annehmen. Daher wird ihre Einwilligung verlangt.

Absatz 2 erinnert an die Vorschrift, dass die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters erforderlich ist, für den Fall, dass die Wiedereinbürgerung allenfalls ein minderjähriges Kind betrifft, das der elterlichen Sorge der elterlichen Bewerberin oder des elterlichen Bewerbers nicht untersteht. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge müssen beide Elternteile zustimmen.

Im Übrigen gilt Artikel 14 des Entwurfs sinngemäss. Dieser Verweis ist nur für den eher unwahrscheinlichen Fall bestimmt, dass die ersten beiden Abschnitte von Artikel 31 nicht alle möglichen vorhersehbaren Fälle abdecken würden.

### *Art. 32 Gebühren*

Diese Bestimmung ist lediglich eine Übernahme von Artikel 24 des geltenden BRG.

## **3. ABSCHNITT** **Erwerb durch Beschluss der Bundesbehörde**

### *Art. 33*

Diese Bestimmung entspricht dem aktuellen Artikel 25 BRG. Sie wurde lediglich redaktionell angepasst, indem eine geschlechtergerechte Formulierung verwendet wurde.

Diese Bestimmung betrifft auch Personen der dritten Generation, die nach der vom Bund gewählten Systematik, in einem erleichterten Verfahren durch einen Entscheid der Bundesbehörde eingebürgert werden.

## **3. KAPITEL**

### **Verlust des freiburgischen Bürgerrechts**

#### **1. ABSCHNITT**

##### **Verlust von Gesetzes wegen**

### *Art. 34 Gemäss Bundesrecht*

Diese Bestimmung ist lediglich eine Übernahme von Artikel 26 des geltenden BRG.

### *Art. 35 Gemäss kantonalem Recht*

Diese Bestimmung entspricht dem aktuellen Artikel 27 BRG. Sie wurde lediglich redaktionell angepasst, indem eine geschlechtergerechte Formulierung verwendet wurde.

#### **2. ABSCHNITT**

##### **Verlust durch behördlichen Beschluss**

##### *A. Entlassung*

### *Art. 36 Schweizer Bürgerrecht*

Diese Bestimmung ist lediglich eine Übernahme von Artikel 28 des geltenden BRG.

### *Art. 37 Freiburgisches Bürgerrecht*

Absatz 1 entspricht Artikel 29 Abs. 1 des geltenden BRG. Es wurde lediglich eine redaktionelle Anpassung vorgenommen (geschlechtergerechte Formulierung).

Was minderjährige Personen betrifft, wird einfach auf eine sinngemässe Anwendung von Artikel 14 des Entwurfs verwiesen. Für den Kommentar dazu wird ebenfalls auf Artikel 14 verwiesen.

### *Art. 38 Verfahren*

Diese Bestimmung ist eine Übernahme von Artikel 30 des geltenden BRG. Die Veröffentlichung im Amtsblatt wurde aufgehoben. Sie ist insofern unnötig, als die Mitteilungen von Mutationen im Bereich des Bürgerrechts nun von Amtes wegen auf elektronischem Weg erfolgen, über das informativierte Zivilstandsregister Infostar.

### *Art. 39 Rechtskraft*

Diese Bestimmung ist eine einfache Übernahme von Artikel 31 des geltenden BRG.

## B. Aufhebung und Entzug

### Art. 40

Diese Bestimmung entspricht Artikel 32 des aktuellen BRG.

Der Text wurde der Tatsache angepasst, dass der Staatsrat aufgrund seiner Entscheidungsbefugnis für Personen der zweiten Generation erlassene Einbürgerungen ebenfalls widerrufen kann (vgl. Art. 22 des Entwurfs). Seit der Annahme des BRG im Jahr 1996 ist es jedoch nie vorgekommen, dass eine vom Grossen Rat beschlossene Einbürgerung widerrufen wurde. Dieser Bestimmung, die an sich nötig ist, damit die Logik der Vorschriften im Bereich des Widerrufs eines Verwaltungsakts eingehalten wird, kommt in Bezug auf ihre Anwendung im kantonalen Gesetzesdispositiv im Bereich Einbürgerungen folglich nur eine sehr bescheidene Bedeutung zu. Dies ist jedoch nicht der Fall bei Nichtigerklärungen von Einbürgerungen durch die Bundesbehörde, zumal solche Widerrufe von Einbürgerungen aufgrund von Anzeigen durch das IAEZA jedes Jahr vorkommen. Dies betrifft ausschliesslich erleichterte Einbürgerungen, die in Anwendung von Art. 27 BÜG beschlossen werden (ausländischer Ehegatte einer Schweizerin oder eines Schweizer).

## 4. KAPITEL Gemeindebürgerrecht

### 1. ABSCHNITT Erwerb

#### A. Erwerb durch Personen ohne freiburgisches Bürgerrecht

#### Art. 41 *Bedingungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts*

Diese Bestimmung führt einen Verweis auf die Artikel 7 bis 10 des Entwurfs ein. Sie erinnert somit daran, dass die Bedingungen des kantonalen Rechts bei der Prüfung von Einbürgerungsgesuchen *auch* von den Gemeindebehörden überprüft werden müssen. Zwar ist dieser formelle Verweis an sich neu im Gesetz, in der Praxis nahmen die Gemeinden eine solche Prüfung aufgrund ihrer Gemeindereglemente jedoch bereits vor. Diese Bestimmung hat daher auch ein wenig didaktische Funktion.

#### Art. 42 *Zuständige Behörde*

Diese Bestimmung ist eine einfache Übernahme von Artikel 33 des geltenden BRG.

Die Möglichkeit, im definitiven Entwurf formell einen Absatz einzufügen, der vorsieht, dass die Erteilung des Gemeindebürgerrechts durch den Gemeinderat ein Entscheid ist, der

mit dem Abschluss des laufenden Verfahrens verknüpft wird (Entscheid, der einer Resolutivbedingung untersteht) wurde geprüft. Man musste sich in der Tat die Frage stellen, ob ein Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts gültig ist im Falle einer Ablehnung der Einbürgerung durch die Bundes- oder die Kantonsbehörde, denn ein Gemeindebürgerrecht ergibt alleine keinen Sinn. Aufgrund dieser Überlegungen kam man zum Schluss, dass der Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts mit einem Zwischenentscheid gleichgesetzt werden kann, der an den «abschliessenden» kantonalen Entscheid über die Erteilung oder Ablehnung des Bürgerrechts und somit die Schweizer Staatsangehörigkeit gebunden ist. Der Entscheid der Gemeinde stellt in der Tat nicht den Abschluss des laufenden Einbürgerungsverfahrens dar, kann diesem jedoch ein Ende setzen, wenn er negativ ausfällt. Dies bedeutet umgekehrt, dass wenn der Entscheid einer Gemeinde im Laufe des Einbürgerungsverfahrens positiv ausgefallen ist, am Ende jedoch der negative kantonale Entscheid rechtskräftig wird, alle im Rahmen dieses Verfahrens gefällten Entscheide ihre Gültigkeit von Amtes wegen verlieren.

Der Entscheid einer Gemeinde über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts bleibt somit so lange gültig, wie das Verfahren, an das er gebunden ist, läuft, auch wenn das Verfahren aus irgendeinem Grund oder auf unbestimmte Dauer ausgesetzt wurde. Wenn das Gesuch hingegen zurückgezogen wurde, wenn darauf verzichtet wurde oder die kantonale Behörde die Einbürgerung abgelehnt hat, so bräuchte es einen erneuten Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts.

Da die Situation nun geklärt ist, wurde es nicht als sinnvoll erachtet, im kantonalen Gesetz ausdrücklich eine Gültigkeitsdauer für den Entscheid der Gemeinde oder jegliche andere Modalitäten in Zusammenhang mit der Gültigkeit dieses Entscheids festzulegen. Das Amt für Gesetzgebung hat seinerseits in einem Rechtsgutachten vom 9. August 2017 bestätigt, dass es den Zielen der Einbürgerungsbestimmungen und dem Willen des Bundesgesetzgebers eher zu entsprechen scheint, die Gültigkeit des Entscheids der Gemeinde auf das Verfahren zu beschränken, in dessen Rahmen er getroffen wurde, als sie im Rahmen eines allfälligen neuen Verfahrens einzuräumen.

#### Art. 43 *Anhörung durch eine Einbürgerungskommission*

Diese Bestimmung ist eine Übernahme von Artikel 34 des geltenden BRG. Die einzige Neuerung besteht in der Möglichkeit für die Einbürgerungskommissionen der Gemeinden, ihre Stellungnahme abzugeben, ohne die Bewerberinnen und Bewerber anzuhören, wenn es sich um besonders eindeutige Fälle handelt. Für Schweizer Bürgerinnen und Bürger ist neu vorgesehen, dass sie nicht angehört werden; es handelt sich

hier um eine Anpassung an die von den Gemeinden generell übernommene Praxis.

Im Übrigen wurde lediglich eine redaktionelle Anpassung des Textes vorgenommen, indem eine geschlechtergerechte Formulierung verwendet wurde.

### *B. Erwerb durch Personen mit freiburgischem Bürgerrecht*

#### **Art. 44 Grundsatz**

Diese Bestimmung entspricht Artikel 36 des heutigen BRG. Neben einer redaktionellen Anpassung im Hinblick auf eine geschlechtergerechte Sprache wird vorgeschlagen, für die Einbürgerung von Minderjährigen auf Art. 14 des Entwurfs zu verweisen.

#### **Art. 45 Einreichung des Gesuchs und Entscheid**

Diese Bestimmung ist eine einfache Übernahme von Artikel 37 des geltenden BRG.

## **2. ABSCHNITT Verlust**

#### **Art. 46 Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht**

Absatz 1 entspricht Artikel 39 Abs. 1 des geltenden BRG. Es wurde lediglich eine redaktionelle Anpassung vorgenommen (geschlechtergerechte Formulierung).

Im Übrigen, d.h. was minderjährige Personen betrifft, wird einfach auf eine sinngemässe Anwendung von Artikel 14 des Entwurfs verwiesen. Für den Kommentar dazu wird ebenfalls auf Artikel 14 verwiesen.

#### **Art. 47 Verfahren**

Diese Bestimmung entspricht den Absätzen 1 und 2 des aktuellen Artikels 40 BRG. Der zweite Absatz weist ferner darauf hin, dass der Entscheid dem Amt übermittelt wird, das ihn anschliessend der betroffenen Person mitteilt.

#### **Art. 48 Unentgeltlichkeit**

Diese Bestimmung ist eine einfache Übernahme von Artikel 41 des geltenden BRG.

## **3. ABSCHNITT Auswirkungen auf das Ortsbürgerrecht**

#### **Art. 49**

Diese Bestimmung ist eine einfache Übernahme von Artikel 41a des geltenden BRG.

## **5. KAPITEL Ehrenbürgerrecht des Kantons und der Gemeinde**

#### **Art. 50 Ehrenbürgerrecht des Kantons**

Diese Bestimmung ist eine einfache Übernahme des aktuellen Artikels 42 BRG. Sie wurde redaktionell angepasst, indem eine geschlechtergerechte Formulierung verwendet wurde.

#### **Art. 51 Ehrenbürgerrecht der Gemeinde**

Abgesehen vom Verweis auf die Artikel 33 und 34 im derzeitigen Gesetz wurden die Absätze 1, 2 und 3 dieser Bestimmung aus Artikel 43 BRG übernommen. Sie wurden lediglich redaktionell angepasst (geschlechtergerechte Formulierung).

Um die Lücke zu schliessen, die durch die Aufhebung dieses Verweises entstanden ist, hält Absatz 4 neu fest, dass entweder die Gemeindeversammlung oder der Generalrat die zuständige Gemeindebehörde ist, um das Ehrenbürgerrecht der Gemeinde zu verleihen. In Anwendung des derzeitigen Verweises verleiht der Gemeinderat das Ehrenbürgerrecht der Gemeinde. In der Praxis wurde jedoch festgestellt, dass für die wenigen Fälle, in denen das Ehrenbürgerrecht der Gemeinde verliehen wurde, stets die Gemeindelegislative zuständig war, was angesichts der Natur eines solchen Entscheids wohl berechtigt war.

Was die Frage der Auswirkungen auf den Zivilstand einer Person angeht (Absätze 2 und 3), so betrifft das Verfahren zur Erteilung des Ehrenbürgerrechts grundsätzlich nur die besagte Person (*Entscheid ad personam*). Wenn man von Auswirkungen auf den Zivilstand spricht, ist das in dem Sinne zu verstehen, dass der Entscheid nur für die Person in das informatisierte Zivilstandsregister übertragen wird, die das Ehrenbürgerrecht einer Gemeinde erhalten hat und zwar im Rahmen eines Gesuchs um Erteilung des kantonalen Bürgerrechts, wenn die betreffende Person Schweizerin oder Schweizer ist. Ist die fragliche Person bereits im Kanton Freiburg und in einer Freiburger Gemeinde heimatberechtigt, so wird der Erwerb des Ehrenbürgerrechts automatisch im informatisierten Zivilstandsregister erfasst und ihre Nachkommen in direkter Linie kommen in dessen Genuss in Anwendung der üblichen Vorschriften im Bereich des Bürgerrechts, die im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vorgesehen sind.

## 6. KAPITEL

### Feststellungsverfahren und Rechtsmittel

#### *Art. 52 Feststellungsverfahren*

Diese Bestimmung ist eine einfache Übernahme des aktuellen Artikels 44 BRG. Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft musste seit vielen Jahren nicht mehr über einen solchen Fall mit fraglichem oder zweifelhaftem Schweizer Bürgerrecht entscheiden.

#### *Art. 53 Verfahren und Rechtsmittel*

Absatz 1 dieser Bestimmung sieht ausdrücklich vor, dass allfällige Entscheide des IAEZA direkt beim Kantonsgericht angefochten werden können. Diese Praxis, direkt beim Kantonsgericht Beschwerde einzureichen (ohne zuerst bei der nächsthöheren Behörde, d. h. der Direktion, Beschwerde einzureichen), orientiert sich am Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, das im Falle eines Widerrufs der Aufenthaltsbewilligung oder einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung vorsieht, dass die Beschwerden gegen Entscheide des Amts für Bevölkerung und Migration (BMA) direkt an das Kantonsgericht zu richten sind. Eine solche Lösung ist gerechtfertigt. Sie verhindert eine unnötige Verlängerung des Verfahrens durch eine Zwischenbeschwerde bei der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, der dem IAEZA direkt vorstehenden Behörde.

In Absatz 2 wird daran erinnert, dass Entscheide, die vom Gemeinderat gefällt wurden, ordnungsgemäss beim Oberamtmann angefochten werden können.

Absatz 3, der durch die Frage der Beschwerden gegen Entscheide der Direktion und des Staatsrats ergänzt wurde, ist eine Übernahme des derzeitigen Artikels 44a Abs. 2 BRG.

Absatz 4 verweist im Übrigen auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

#### *Art. 54 Wartefrist*

Die Einführung einer Wartefrist von zwei Jahren nach einer formellen Ablehnung der Erteilung des Kantons- oder des Gemeindebürgerrechts ist eine der Neuerungen im Entwurf. Wie im allgemeinen Teil dieser Botschaft bereits festgehalten, sind der Kanton und die Gemeinden oftmals mit der Tatsache konfrontiert, dass abgewiesene Personen den negativen Entscheid nicht anfechten, sondern sofort ein neues Einbürgerungsgesuch einreichen. Damit zwingen sie die Gemeinden oder den Kanton formell dazu, umgehend einen neuen Entscheid zu fällen. Zudem zwingt die erneute Einreichung eines Gesuchs die Behörden dazu, wieder wertvolle Zeit oft unnötig dafür zu investieren, das neue Gesuch formell zu prüfen, denn die grundlegenden Bedingungen haben sich

unter diesen Voraussetzungen nicht wirklich geändert. Die zweijährige Frist wird in Zukunft solche Verfahrensmisbräuche durch die Einführung einer Wartefrist verhindern. Sie gilt nicht für die Entscheide des IAEZA oder der Direktion (s. Kommentar zu art. 16), weshalb nur die vom Gemeinderat, vom Staatsrat oder vom Grossen Rat gefällten Entscheide im Text dieses Artikels erwähnt sind.

## 7. KAPITEL

### Schlussbestimmungen

#### *Art. 55 Übergangsbestimmungen*

Diese Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassung abgeändert. Nach dem Beispiel des Bundesrechts gilt die neue kantonale Gesetzgebung nur für die Gesuche, die nach dem 31. Dezember 2017 eingereicht wurden.

Die übrigen Gesuche werden weiterhin nach dem geltenden Recht behandelt.

#### *Art. 56 Aufhebung bisherigen Rechts*

Diese Bestimmung sieht die Aufhebung des Gesetzes vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht (BRG) vor.

#### *Art. 57 Änderung des Zivilstandsgesetzes vom 14. September 2004 (SGF 211.2.1) und des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden*

#### *Art. 29b*

Diese Bestimmung sieht die Änderung von Artikel 29b des Zivilstandsgesetzes vom 14. September 2004 vor (ZStG; SGF 211.2.1). Sie räumt dem IAEZA die Zuständigkeit ein, allfällige Klagen auf Ungültigerklärung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft wegen eines unbefristeten Ungültigkeitsgrundes im Sinne des Zivilgesetzbuches einzureichen (Bigamie, Urteilsunfähigkeit, Verwandtschaft unter den Ehegatten oder Missbrauch der Institution der Ehe, um Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu umgehen; Art. 105 ZGB).

Insbesondere im Rahmen der erleichterten Einbürgerungsverfahren kann es manchmal vorkommen, dass das Amt anhand seiner Abklärungen Fälle von Bigamie oder missbräuchlichen Ehen aufdeckt. Als Instruktionsbehörde dieser erleichterten Einbürgerungsverfahren hat es eine gute Kenntnis der Sachlage und der Realität, sodass es zweckmässig erscheint, ihm diese Zuständigkeit zu übertragen, die das ZStG bis anhin der Staatsanwaltschaft übertragen hatte. Ausserdem wird es zur

Beschwerde gegen Entscheidungen der Gerichte in diesem Bereich berechtigt sein. Diese Zuständigkeit für die Einreichung einer Klage auf Ungültigerklärung der Ehe ist keine absolute Neuheit. Im Kanton Tessin wird bereits so verfahren.

Der geänderte Absatz 2 von Art. 29b ZStG sieht für die Amtsträgerinnen und Amtsträger des Staates und der Gemeinden die Pflicht vor, das IAEZA gegebenenfalls über Fälle von Ungültigkeit wegen eines unbefristeten Ungültigkeitsgrundes zu informieren, die ihnen in Ausübung ihres Amtes zur Kenntnis gelangt sind.

Im Übrigen wird auf das Kapitel «*Die Übernahme durch das IAEZA der gegenwärtig von der Staatsanwaltschaft wahrgenommenen Aufgabe, gegen wegen eines unbefristeten Ungültigkeitsgrundes wahrscheinlich ungültige Eheschliessungen auf dem Zivilweg Klage einzureichen (Art. 105 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches; Art. 29b des kantonalen Zivilstandsgesetzes; Art. 57 des Gesetzesentwurfs)*» verwiesen.

Die Änderung von Art. 10 Bst. a des Gesetzes über die Gemeinden hat einzig zum Zweck, die wichtigsten Befugnisse der Gemeindelegislative in einem Gesetz und in einem Artikel zusammenzufassen.

### **Art. 58 Vollzug und Inkrafttreten**

Da die neue Bundesgesetzgebung am 1. Januar 2018 in Kraft treten wird, muss der Kanton ebenfalls bereit sein für ein Inkrafttreten seines aktualisierten kantonalen Gesetzes auf das gleiche Datum.

Aus diesem Grund wurde das Datum für das Inkrafttreten dieses Gesetzes auf den 1. Januar 2018 festgelegt.

---

## Loi

du

### sur le droit de cité fribourgeois (LDCF)

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 38 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;  
Vu la loi fédérale du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN);  
Vu l'article 69 al. 2 et 3 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;  
Vu le message 2017-DIAF-4 du Conseil d'Etat du 29 août 2017;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **CHAPITRE PREMIER**

##### **Dispositions générales**

##### **Art. 1**     Objet

La présente loi règle, sous réserve des dispositions fédérales, les conditions d'acquisition et de perte des droits de cité cantonal et communal et du statut de bourgeois ou bourgeoise ainsi que la procédure y relative.

##### **Art. 2**     Modes d'acquisition et de perte des droits de cité

Le droit de cité cantonal et le droit de cité communal s'acquièrent et se perdent selon les cas:

## Gesetz

vom

### über das freiburgische Bürgerrecht (BRG)

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 38 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;  
gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG);  
gestützt auf Artikel 69 Abs. 2 und 3 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;  
nach Einsicht in die Botschaft 2017-DIAF-4 des Staatsrats vom 29. August 2017;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **1. KAPITEL**

##### **Allgemeine Bestimmungen**

##### **Art. 1**     Gegenstand

In diesem Gesetz werden die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons-, des Gemeinde- und des Ortsbürgerrechts sowie das diesbezügliche Verfahren geregelt. Die bundesrechtlichen Bestimmungen bleiben vorbehalten.

##### **Art. 2**     Arten des Erwerbs und des Verlusts der Bürgerrechte

Erwerb und Verlust des Kantonsbürgerrechts und des Gemeindebürgerrechts erfolgen je nach Fall:

- a) par l'effet de la loi, en application des règles du code civil suisse et de la loi sur la nationalité suisse (ci-après: loi sur la nationalité);
- b) par décision de l'autorité fédérale;
- c) par décision de l'autorité cantonale;
- d) par décision de l'autorité communale.

### **Art. 3** Terminologie

<sup>1</sup> Est une personne étrangère de la deuxième génération celle qui est née en Suisse de parents étrangers ayant immigré, de même que celle qui est entrée en Suisse dans la mesure où elle a accompli dans notre pays la plus grande partie de sa scolarité obligatoire.

<sup>2</sup> Est une personne étrangère de la troisième génération celle qui remplit les conditions fixées à cet effet par le droit fédéral.

<sup>3</sup> Le droit de cité fribourgeois comprend les droits de cité cantonal et communal ainsi que le statut de bourgeois ou bourgeoise dans les communes ayant des biens bourgeoisiaux.

## **CHAPITRE II**

### **Acquisition du droit de cité fribourgeois**

#### **SECTION 1**

##### **Acquisition par le seul effet de la loi**

#### **Art. 4** Principe

L'acquisition du droit de cité par le seul effet de la loi est régie par la loi fédérale sur la nationalité suisse et le code civil suisse, sous réserve de l'article 6.

#### **Art. 5** Mère non mariée avec le père

<sup>1</sup> L'enfant dont la mère originaire d'une commune fribourgeoise n'est pas mariée avec le père acquiert le droit de cité fribourgeois de sa mère.

<sup>2</sup> Il perd le droit de cité de sa mère s'il acquiert le droit de cité d'un père suisse.

- a) von Gesetzes wegen, gemäss den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs und des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz);
- b) durch Entscheid der Bundesbehörde;
- c) durch Entscheid der Kantonsbehörde;
- d) durch Entscheid der Gemeindebehörde.

### **Art. 3** Begriffe

<sup>1</sup> Als ausländische Person der zweiten Generation gilt, wer eingewanderte ausländische Eltern hat und in der Schweiz geboren ist oder in die Schweiz eingereist ist und hier den grössten Teil seiner obligatorischen Schulzeit verbracht hat.

<sup>2</sup> Als ausländische Person der dritten Generation gilt, wer die vom Bundesrecht aufgestellten Voraussetzungen erfüllt.

<sup>3</sup> Das freiburgische Bürgerrecht umfasst das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht sowie das Ortsbürgerrecht in Gemeinden mit Bürgergütern.

## **2. KAPITEL**

### **Erwerb des freiburgischen Bürgerrechts**

#### **1. ABSCHNITT**

##### **Erwerb von Gesetzes wegen**

#### **Art. 4** Grundsatz

Der Erwerb des Bürgerrechts von Gesetzes wegen untersteht dem eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz und dem Zivilgesetzbuch. Artikel 6 bleibt vorbehalten.

#### **Art. 5** Nicht mit dem Vater verheiratete Mutter

<sup>1</sup> Ein Kind, dessen Mutter in einer freiburgischen Gemeinde heimatberechtigt und nicht mit dem Vater verheiratet ist, erwirbt das freiburgische Bürgerrecht seiner Mutter.

<sup>2</sup> Ist sein Vater Schweizer und erwirbt es dessen Bürgerrecht, so verliert es das Bürgerrecht seiner Mutter.

<sup>3</sup> Les décisions de changement du droit de cité liées à un changement de nom de famille sont rendues conformément au code de procédure et de juridiction administrative. Le service chargé des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (ci-après: le Service) est compétent pour statuer.

#### **Art. 6**      *Enfant trouvé-e*

<sup>1</sup> L'enfant de filiation inconnue trouvé-e sur le territoire du canton acquiert, outre le droit de cité cantonal, le droit de cité de la commune dans laquelle il ou elle a été recueilli-e.

<sup>2</sup> Sur rapport de la Direction compétente en matière de naturalisation (ci-après: la Direction), le Conseil d'Etat constate le droit de cité fribourgeois.

### **SECTION 2**

#### **Acquisition par décision des autorités cantonales**

##### *1. Droit de cité fribourgeois*

#### **Art. 7**      *Naturalisation de personnes de nationalité étrangère* a) Conditions d'octroi du droit de cité fribourgeois

Le droit de cité fribourgeois peut être accordé à la personne étrangère:

- a) si elle remplit les conditions formelles et matérielles du droit fédéral;
- b) si elle remplit les conditions de résidence prévues à l'article 9;
- c) si une commune du canton lui accorde son droit de cité communal;
- d) si elle remplit ses obligations publiques ou se déclare prête à les remplir;
- e) si, au cours des cinq ans qui précèdent le dépôt de la requête, elle n'a pas été condamnée pour une infraction révélatrice d'un manque de respect de l'ordre juridique;
- f) si elle jouit d'une bonne réputation;
- g) si elle remplit tous les critères d'intégration.

<sup>3</sup> Entschiede über die Änderung des Bürgerrechts im Zusammenhang mit einer Änderung des Familiennamens werden nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege getroffen. Für den Entscheid ist das für die institutionellen Angelegenheiten, die Einbürgerungen und das Zivilstandswesen zuständige Amt (das Amt) zuständig.

#### **Art. 6**      *Findelkind*

<sup>1</sup> Das im Kanton gefundene Kind unbekannter Abstammung erwirbt neben dem Kantonsbürgerrecht das Bürgerrecht der Gemeinde, in der es aufgefunden wurde.

<sup>2</sup> Der Staatsrat stellt das freiburgische Bürgerrecht gestützt auf den Bericht der für die Einbürgerungen zuständigen Direktion (die Direktion) fest.

### **2. ABSCHNITT**

#### **Erwerb durch Entscheid der Kantonsbehörden**

##### *1. Freiburgisches Bürgerrecht*

#### **Art. 7**      *Einbürgerung von Personen ausländischer Nationalität* a) Voraussetzungen für die Erteilung des freiburgischen Bürgerrechts

Das freiburgische Bürgerrecht kann einer ausländischen Person gewährt werden, wenn:

- a) sie die formellen und materiellen Voraussetzungen des Bundesrechts erfüllt;
- b) sie die Anforderungen an den Wohnsitz nach Artikel 9 erfüllt;
- c) ihr eine Gemeinde des Kantons das Gemeindebürgerrecht gewährt;
- d) sie ihre öffentlichen Pflichten erfüllt oder sich bereit erklärt, diese zu erfüllen;
- e) sie während der letzten 5 Jahre vor der Einreichung des Gesuchs nicht aufgrund eines Verstoßes, der von mangelndem Respekt gegenüber der Rechtsordnung zeugt, verurteilt wurde;
- f) sie einen guten Ruf geniesst;
- g) sie alle Integrationskriterien erfüllt.

**Art. 8** b) Critères d'intégration

<sup>1</sup> Le droit de cité fribourgeois peut être accordé à la personne requérante qui en fait la demande, si elle est intégrée à la communauté suisse et fribourgeoise.

<sup>2</sup> Les critères d'intégration comprennent les éléments suivants:

- a) la participation à la vie économique, sociale et culturelle ou l'acquisition d'une formation;
- b) l'observation de règles de comportement permettant une vie en société sans conflit;
- c) le respect des principes constitutionnels fondamentaux et du mode de vie en Suisse;
- d) l'aptitude à s'exprimer dans une langue officielle du canton, oralement et par écrit, selon les critères fixés par le droit fédéral;
- e) des connaissances appropriées de la vie publique et politique;
- f) l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint ou de la conjointe, du ou de la partenaire enregistré-e ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale.

<sup>3</sup> Les personnes célibataires mais vivant dans une communauté conjugale comparable au mariage depuis trois années sont considérées comme mariées dans le cadre de la présente loi.

<sup>4</sup> Les autorités compétentes apprécient les critères d'intégration au regard des capacités de la personne requérante.

**Art. 9** c) Conditions de résidence

<sup>1</sup> La personne requérante doit avoir été domiciliée dans le canton pendant trois ans au moins, dont deux au cours des cinq ans précédant le dépôt de la demande.

<sup>2</sup> S'il s'agit d'une personne étrangère de la deuxième génération, elle doit avoir été domiciliée dans le canton ou dans un des cantons désignés par le règlement d'exécution deux ans en tout, dont un an au cours des deux ans précédant le dépôt de la demande.

<sup>3</sup> En principe, la personne requérante doit résider dans le canton pendant la durée de la procédure; s'il s'agit d'une personne étrangère de la deuxième génération, elle doit résider en Suisse.

<sup>4</sup> Les communes ne peuvent fixer des conditions de résidence sur le territoire communal supérieures à trois années.

**Art. 8** b) Integrationskriterien

<sup>1</sup> Das freiburgische Bürgerrecht kann der Bewerberin oder dem Bewerber gewährt werden, wenn sie oder er sich in die schweizerischen und freiburgischen Verhältnisse integriert hat.

<sup>2</sup> Die Integrationskriterien umfassen die folgenden Elemente:

- a) die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben oder die Absolvierung einer Ausbildung;
- b) die Beachtung der für das friedliche Zusammenleben in der Gesellschaft elementaren Verhaltensregeln;
- c) die Respektierung der grundlegenden verfassungsmässigen Prinzipien und die Beachtung der schweizerischen Lebensgewohnheiten;
- d) die Fähigkeit, sich gemäss den im Bundesrecht festgelegten Kriterien in einer der Amtssprachen des Kantons in Wort und Schrift auszudrücken;
- e) angemessene Kenntnisse des öffentlichen und politischen Lebens;
- f) die Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

<sup>3</sup> Eine ledige Person, die seit drei Jahren in einer mit der Ehe vergleichbaren Gemeinschaft lebt, wird im Rahmen dieses Gesetzes als verheiratet betrachtet.

<sup>4</sup> Bei der Auslegung der Integrationskriterien berücksichtigen die zuständigen Behörden die persönlichen Fähigkeiten der Bewerberin oder des Bewerbers.

**Art. 9** c) Anforderungen an den Wohnsitz

<sup>1</sup> Die Bewerberin oder der Bewerber muss während mindestens drei Jahren im Kanton wohnhaft gewesen sein, wovon zwei Jahre in den letzten fünf Jahren vor der Einreichung des Gesuchs.

<sup>2</sup> Eine ausländische Person der zweiten Generation muss insgesamt zwei Jahre, wovon ein Jahr in den letzten zwei Jahren vor der Einreichung des Gesuchs, im Kanton oder in einem der im Ausführungsreglement aufgeführten Kantone wohnhaft gewesen sein.

<sup>3</sup> Während des Verfahrens muss die Bewerberin oder der Bewerber grundsätzlich im Kanton wohnen; ausländische Personen der zweiten Generation müssen in der Schweiz wohnen.

<sup>4</sup> Die Gemeinden dürfen die Anforderungen an den Wohnsitz auf dem Gemeindegebiet nicht auf mehr als 3 Jahre festlegen.

<sup>5</sup> Pour de justes motifs, l'exigence relative à la période de résidence au cours des années précédant le dépôt de la demande peut être atténuée ou levée. La personne requérante reste cependant soumise à l'exigence relative à la durée de résidence totale.

**Art. 10** d) Conventions de réciprocité sur les conditions de résidence

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat, par la Direction, peut conclure des conventions intercantionales de réciprocité sur les conditions de résidence.

<sup>2</sup> Les communes du canton, en application de la législation sur les communes, peuvent également conclure de telles conventions.

**Art. 11** Naturalisation de personnes confédérées

La personne confédérée peut demander le droit de cité fribourgeois si elle remplit les conditions de l'article 7 let. b à f.

**Art. 12** Déroulement de la procédure  
a) Vérification des données d'état civil

<sup>1</sup> Avant tout dépôt de demande de naturalisation, le Service procède à la vérification des données d'état civil de la personne concernée. Le cas échéant, les documents produits peuvent être soumis à la procédure d'authentification.

<sup>2</sup> L'enregistrement dans le registre informatisé de l'état civil ne peut être effectué qu'après le contrôle des données d'état civil.

**Art. 13** b) Dépôt de la demande

La personne requérant la naturalisation introduit sa demande auprès du Service au moyen de la formule de demande de naturalisation, complétée des documents mentionnés dans le règlement d'exécution.

**Art. 14** c) Enfants mineurs

<sup>1</sup> Les enfants mineurs sont en principe compris dans la demande de naturalisation de leurs parents.

<sup>2</sup> Si l'enfant a moins de 16 ans, l'assentiment du représentant ou de la représentante légal-e est requis si la personne requérante n'exerce pas l'autorité parentale. En cas d'autorité parentale conjointe, l'assentiment de l'autre parent est requis.

<sup>5</sup> Wenn wichtige Gründe dies rechtfertigen, können die Anforderungen an die Wohnsitzdauer in den Jahren vor der Einreichung des Gesuchs gemildert oder aufgehoben werden. Die Bewerberin oder der Bewerber muss jedoch die Anforderungen an die gesamte Aufenthaltsdauer erfüllen.

**Art. 10** d) Gegenseitigkeitsvereinbarungen für die Anforderungen an den Wohnsitz

<sup>1</sup> Der Staatsrat kann, durch die Direktion, für die Anforderungen an den Wohnsitz interkantonale Gegenseitigkeitsvereinbarungen abschliessen.

<sup>2</sup> Die Gemeinden des Kantons können gemäss der Gesetzgebung über die Gemeinden ebenfalls solche Vereinbarungen abschliessen.

**Art. 11** Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern

Eine Schweizerin oder ein Schweizer kann um die Aufnahme in das freiburgische Bürgerrecht ersuchen, wenn sie oder er die Voraussetzungen von Artikel 7 Bst. b–f erfüllt.

**Art. 12** Ablauf des Verfahrens  
a) Überprüfung der Angaben über den Zivilstand

<sup>1</sup> Vor der Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs überprüft das Amt die Zivilstandsangaben der betroffenen Person. Gegebenenfalls können die vorgelegten Unterlagen einem Verfahren zur Überprüfung der Echtheit unterzogen werden.

<sup>2</sup> Die Registrierung im informatisierten Zivilstandsregister kann erst erfolgen, nachdem die Zivilstandsangaben kontrolliert worden sind.

**Art. 13** b) Einreichung des Gesuchs

Die Person, die eingebürgert werden möchte, reicht das Gesuch auf dem Formular für die Einbürgerungsbewilligung beim Amt ein; dem Gesuch müssen die im Ausführungsreglement aufgeführten Unterlagen beigelegt werden.

**Art. 14** c) Minderjährige Kinder

<sup>1</sup> Die minderjährigen Kinder werden grundsätzlich in das Einbürgerungsgesuch ihrer Eltern einbezogen.

<sup>2</sup> Bei einem Kind unter 16 Jahren ist die Zustimmung der gesetzlichen Vertreterin oder des gesetzlichen Vertreters erforderlich, wenn die Bewerberin oder der Bewerber nicht über die elterliche Sorge verfügt. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge ist die Zustimmung des anderen Elternteils erforderlich.

<sup>3</sup> Si l'enfant a plus de 16 ans, il ou elle est compris-e dans la demande de naturalisation, à la condition qu'il ou elle y consente par écrit.

<sup>4</sup> Si l'enfant a plus de 14 ans, il ou elle peut déposer une demande de naturalisation à titre individuel; jusqu'à 16 ans, l'assentiment des personnes détentrices de l'autorité parentale est toutefois requis.

#### **Art. 15** d) Enquête

<sup>1</sup> Dès l'enregistrement de la personne requérante dans le registre informatisé de l'état civil, le Service récolte les renseignements utiles à la constatation de la réalisation des conditions d'octroi du droit de cité fribourgeois (rapport d'enquête).

<sup>2</sup> Le Service établit les faits en application des articles 45 et suivants du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative. Il peut, au surplus, auditionner des témoins.

<sup>3</sup> L'enquête sur la situation de la personne requérante porte notamment sur les points suivants:

- a) la situation personnelle, sociale, professionnelle et familiale;
- b) la situation scolaire;
- c) les antécédents judiciaires et les données de police;
- d) le respect des obligations publiques;
- e) le respect du mode de vie en Suisse;
- f) les connaissances appropriées de la vie publique et politique.

#### **Art. 16** Irrecevabilité ou non-entrée en matière sur la demande

<sup>1</sup> Le Service peut rendre une décision d'irrecevabilité si les conditions formelles prévues par le droit fédéral ne sont pas remplies.

<sup>2</sup> La Direction peut rendre une décision de non-entrée en matière si les conditions matérielles prévues par le droit fédéral ne sont manifestement pas remplies.

<sup>3</sup> La décision peut être rendue dès le dépôt de la demande, mais au plus tard avant la transmission du dossier à l'autorité communale.

#### **Art. 17** Décision communale

Lorsque le dossier répond aux exigences légales, le Service transmet la demande de naturalisation à l'autorité communale, en vue de la décision d'octroi du droit de cité communal.

<sup>3</sup> Ein Kind über 16 Jahren wird in das Einbürgerungsgesuch einbezogen, sofern es dem schriftlich zustimmt.

<sup>4</sup> Ein Kind über 14 Jahren kann allein ein Einbürgerungsgesuch stellen; bis 16 Jahre ist jedoch die Zustimmung der Personen, welche die elterliche Sorge innehaben, erforderlich.

#### **Art. 15** d) Erhebung

<sup>1</sup> Nach der Registrierung der Bewerberin oder des Bewerbers im informatisierten Zivilstandsregister holt das Amt sachdienliche Auskünfte ein, um festzustellen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung des freiburgischen Bürgerrechts erfüllt sind (Erhebungsbericht).

<sup>2</sup> Das Amt stellt nach den Artikeln 45 ff. des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege den Sachverhalt fest. Es kann ausserdem Zeuginnen und Zeugen befragen.

<sup>3</sup> Die Erhebung über die Situation der Bewerberin oder des Bewerbers umfasst namentlich die folgenden Punkte:

- a) die persönliche, soziale, berufliche und familiäre Situation;
- b) die schulische Situation;
- c) Vorstrafen und Polizeidaten;
- d) die Erfüllung der öffentlichen Pflichten;
- e) die Respektierung der schweizerischen Lebensgewohnheiten;
- f) die angemessenen Kenntnisse des öffentlichen und politischen Lebens.

#### **Art. 16** Unzulässigkeit oder Nichteintreten auf das Gesuch

<sup>1</sup> Das Amt kann das Gesuch als unzulässig erklären, wenn die formellen Voraussetzungen gemäss Bundesrecht nicht erfüllt sind.

<sup>2</sup> Die Direktion kann einen Nichteintretensentscheid fällen, wenn die materiellen Voraussetzungen gemäss Bundesrecht offensichtlich nicht erfüllt sind.

<sup>3</sup> Der Entscheid kann ab dem Einreichen des Gesuchs bis spätestens vor der Weiterleitung des Dossiers an die Gemeindebehörde gefällt werden.

#### **Art. 17** Entscheid der Gemeinde

Wenn das Dossier die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, leitet das Amt das Einbürgerungsgesuch für den Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an die Gemeindebehörde weiter.

**Art. 18** Autorisation fédérale

Lorsque le droit de cité communal a été accordé, le Service transmet la demande de naturalisation à l'autorité fédérale, en vue de la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation.

**Art. 19** Procédure ordinaire

a) Examen par le Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Après la délivrance du droit de cité communal et l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, le dossier est transmis au Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat transmet le dossier au Grand Conseil sous la forme d'un projet de décret. Chaque dossier fait l'objet d'une proposition d'acceptation ou, le cas échéant, d'une proposition de refus d'octroi de la naturalisation.

**Art. 20** b) Naturalisation des personnes de la première génération

<sup>1</sup> La Commission des naturalisations du Grand Conseil examine préalablement le dossier et entend, en principe, la personne requérante. Elle établit des propositions à l'intention du Grand Conseil.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil décide de l'octroi du droit de cité cantonal et de la nationalité suisse.

<sup>3</sup> Le huis clos peut être demandé aux conditions fixées par la législation sur le Grand Conseil. Le cas échéant, un compte rendu des délibérations est établi et joint au rôle séparé tenu par le Secrétariat du Grand Conseil pour la séance qui se déroule à huis clos.

**Art. 21** c) Publication du décret

<sup>1</sup> Le décret de naturalisation du Grand Conseil est publié dans la Feuille officielle. Il ne fait pas l'objet d'une publication électronique.

<sup>2</sup> La réglementation relative à la publication des actes officiels est pour le surplus applicable.

**Art. 22** Procédure simplifiée

a) pour les personnes étrangères de la deuxième génération

Pour les personnes étrangères de la deuxième génération, la procédure ordinaire est applicable, sous réserve des dispositions suivantes:

- a) la personne requérante n'est pas auditionnée par la Commission des naturalisations du Grand Conseil;
- b) la naturalisation est décidée par le Conseil d'Etat;

**Art. 18** Eidgenössische Einbürgerungsbewilligung

Wurde das Gemeindebürgerrecht erteilt, so leitet das Amt das Einbürgerungsgesuch für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung an die Bundesbehörde weiter.

**Art. 19** Ordentliches Verfahren

a) Prüfung durch den Staatsrat

<sup>1</sup> Wurde der Bewerberin oder dem Bewerber das Gemeindebürgerrecht und die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt, so wird das Dossier an den Staatsrat weitergeleitet.

<sup>2</sup> Der Staatsrat leitet das Dossier in Form eines Dekretsentwurfs an den Grossen Rat weiter. Jedes Dossier wird mit einem Antrag auf Annahme oder gegebenenfalls einem Antrag auf Ablehnung der Einbürgerung unterbreitet.

**Art. 20** b) Einbürgerung von Personen der ersten Generation

<sup>1</sup> Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates prüft das Dossier vorgängig und hört die Bewerberin oder den Bewerber grundsätzlich an. Sie fasst Anträge zuhanden des Grossen Rates.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat entscheidet über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts und des Schweizer Bürgerrechts.

<sup>3</sup> Eine geheime Beratung kann gemäss den Voraussetzungen nach der Gesetzgebung über den Grossen Rat verlangt werden. Gegebenenfalls wird ein Protokoll der Beratungen erstellt und dem Sitzungsjournal beigelegt, welches das Sekretariat des Grossen Rates für die geheime Sitzung separat führt.

**Art. 21** c) Veröffentlichung des Dekrets

<sup>1</sup> Das Einbürgerungsdekret des Grossen Rates wird im Amtsblatt veröffentlicht. Es wird nicht elektronisch veröffentlicht.

<sup>2</sup> Im Übrigen gelten die Regeln über die Veröffentlichung der Erlasse.

**Art. 22** Vereinfachtes Verfahren

a) für ausländische Personen der zweiten Generation

Bei ausländischen Personen der zweiten Generation wird das ordentliche Verfahren angewendet. Die folgenden Bestimmungen bleiben vorbehalten:

- a) Die Bewerberin oder der Bewerber wird nicht von der Einbürgerungskommission des Grossen Rates angehört.
- b) Der Staatsrat entscheidet über die Einbürgerung.

c) la décision de naturalisation est publiée dans la Feuille officielle; elle ne fait pas l'objet d'une publication électronique; la réglementation relative à la publication des actes officiels est pour le surplus applicable.

**Art. 23** b) pour les personnes confédérées

Pour les personnes confédérées, la procédure ordinaire est applicable, sous réserve des dispositions suivantes:

- a) la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation n'est pas requise;
- b) la personne requérante n'est pas auditionnée par la Commission des naturalisations du Grand Conseil;
- c) le Service peut renoncer au rapport d'enquête;
- d) la naturalisation est décidée par le Conseil d'Etat;
- e) la décision de naturalisation est publiée dans la Feuille officielle; elle ne fait pas l'objet d'une publication électronique; la réglementation relative à la publication des actes officiels est pour le surplus applicable.

**Art. 24** Date de la naturalisation

L'acquisition du droit de cité fribourgeois et de la nationalité suisse prend effet à la date de l'adoption du décret de naturalisation par le Grand Conseil ou de la décision de naturalisation par le Conseil d'Etat.

**Art. 25** Acte de naturalisation

Le Conseil d'Etat délivre au nouveau citoyen ou à la nouvelle citoyenne un acte de naturalisation qui lui est en principe remis lors de la réception officielle.

**Art. 26** Réception officielle

<sup>1</sup> Après l'octroi de la naturalisation, le Service convoque les nouveaux citoyens et les nouvelles citoyennes à une réception officielle. Les personnes ayant acquis la nationalité suisse par décision de l'autorité fédérale peuvent y être invitées.

<sup>2</sup> Le nouveau citoyen ou la nouvelle citoyenne est invité-e à prendre, devant le Conseil d'Etat ou son représentant, l'engagement suivant:

c) Der Einbürgerungsentscheid wird im Amtsblatt veröffentlicht; er wird nicht elektronisch veröffentlicht; im Übrigen gelten die Regeln über die Veröffentlichung der Erlasse.

**Art. 23** b) für Schweizerinnen und Schweizer

Bei Schweizerinnen und Schweizern wird das ordentliche Verfahren angewendet. Die folgenden Bestimmungen bleiben vorbehalten:

- a) Die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung muss nicht eingeholt werden.
- b) Die Bewerberin oder der Bewerber wird nicht von der Einbürgerungskommission des Grossen Rates angehört.
- c) Das Amt kann auf den Erhebungsbericht verzichten.
- d) Der Staatsrat entscheidet über die Einbürgerung.
- e) Der Einbürgerungsentscheid wird im Amtsblatt veröffentlicht; er wird nicht elektronisch veröffentlicht; im Übrigen gelten die Regeln über die Veröffentlichung der Erlasse.

**Art. 24** Datum der Einbürgerung

Der Erwerb des freiburgischen Bürgerrechts und des Schweizer Bürgerrechts wird mit der Verabschiedung des Einbürgerungsdekrets durch den Grossen Rat oder des Einbürgerungsentscheids des Staatsrats rechtskräftig.

**Art. 25** Einbürgerungsdokument

Der Staatsrat stellt der neuen Bürgerin oder dem neuen Bürger ein Einbürgerungsdokument aus, das ihr oder ihm grundsätzlich am offiziellen Empfang übergeben wird.

**Art. 26** Offizieller Empfang

<sup>1</sup> Nach Erteilung des Bürgerrechts bietet das Amt die neuen Bürgerinnen und Bürger zu einem offiziellen Empfang auf. Die Personen, die das schweizerische Bürgerrecht durch Entscheid der Bundesbehörde erworben haben, können dazu eingeladen werden.

<sup>2</sup> Die neue Bürgerin oder der neue Bürger wird aufgefordert, sich vor dem Staatsrat oder seinem Vertreter mit folgenden Worten zu verpflichten:

*Je m'engage à être fidèle à la Constitution fédérale et à la Constitution cantonale; je m'engage à maintenir et à défendre en toute occasion, en loyal-e et fidèle Confédéré-e, les droits, les libertés et l'indépendance de ma nouvelle patrie et à la servir dignement.*

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat arrête les détails de la réception officielle.

#### **Art. 27** Emolument

<sup>1</sup> Un émolument administratif est perçu par l'Etat et les communes.

<sup>2</sup> En cas de retrait, de renvoi ou de rejet de la demande, l'émolument reste dû pour les étapes effectuées.

#### **Art. 28** Délais de paiement

<sup>1</sup> L'émolument administratif est versé au Service avant le début de la session du Grand Conseil ou la transmission du projet de décision de naturalisation au Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> En cas de non-paiement dans les délais, la demande de naturalisation est retirée de l'ordre du jour du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> Une dérogation peut être accordée par le Service sur demande écrite et motivée de la personne requérante.

## 2. Réintégration de personnes confédérées

#### **Art. 29** Conditions

La personne confédérée qui a perdu le droit de cité fribourgeois par mariage ou pour toute autre raison peut en tout temps, sur demande adressée au Service, être réintégrée dans son ancien droit de cité.

#### **Art. 30** Autorité compétente

La réintégration dans le droit de cité fribourgeois est accordée par le Conseil d'Etat.

*Ich verpflichte mich, der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung treu zu sein; ich verpflichte mich als loyale und treue Schweizerin/loyaler und treuer Schweizer die Gesetze, die Freiheiten und die Unabhängigkeit meines neuen Heimatlandes zu achten und mich für sie einzusetzen und meiner neuen Heimat würdig zu dienen.*

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt die Einzelheiten des offiziellen Empfangs fest.

#### **Art. 27** Gebühren

<sup>1</sup> Der Staat und die Gemeinden erheben eine Verwaltungsgebühr.

<sup>2</sup> Wird das Gesuch zurückgezogen, ausgesetzt oder abgewiesen, so bleibt die Verwaltungsgebühr für die bereits durchgeführten Schritte geschuldet.

#### **Art. 28** Zahlungsfristen

<sup>1</sup> Die Verwaltungsgebühr muss dem Amt vor Beginn der Session des Grossen Rates entrichtet werden oder bevor der Entwurf des Einbürgerungsentscheids dem Staatsrat überwiesen wird.

<sup>2</sup> Werden die Gebühren nicht fristgerecht entrichtet, so wird das Einbürgerungsgesuch von der Tagesordnung des Grossen Rates oder des Staatsrats gestrichen.

<sup>3</sup> Das Amt kann auf schriftliches und begründetes Gesuch der Bewerberin oder des Bewerbers eine Ausnahme bewilligen.

## 2. Wiedereinbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern

#### **Art. 29** Voraussetzungen

Schweizerinnen und Schweizer, die ihr freiburgisches Bürgerrecht infolge Heirat oder aus anderen Gründen aufgegeben haben, können jederzeit wieder in ihr früheres Bürgerrecht aufgenommen werden, wenn sie ein entsprechendes Gesuch an das Amt richten.

#### **Art. 30** Zuständige Behörde

Über die Wiederaufnahme in das freiburgische Bürgerrecht entscheidet der Staatsrat.

### **Art. 31** Enfants mineurs

<sup>1</sup> La réintégration dans le droit de cité fribourgeois s'étend aux enfants mineurs de la personne requérante s'ils sont soumis à son autorité parentale et avaient possédé préalablement le droit de cité fribourgeois; dès 16 ans, leur consentement écrit est requis.

<sup>2</sup> L'assentiment du représentant ou de la représentante légal-e est nécessaire si la personne requérante n'exerce pas l'autorité parentale; en cas d'autorité parentale conjointe, l'assentiment de l'autre parent est également requis.

<sup>3</sup> Pour le surplus, l'article 14 est applicable par analogie.

### **Art. 32** Emolument

La décision de réintégration est soumise à émolument.

## **SECTION 3**

### **Acquisition par décision de l'autorité fédérale**

#### **Art. 33**

<sup>1</sup> La réintégration des personnes ayant possédé la nationalité suisse ainsi que la naturalisation facilitée relèvent de l'autorité fédérale.

<sup>2</sup> Le Service est compétent pour:

- a) donner à l'autorité fédérale les préavis prévus par les articles 25 et 29 LN;
- b) recourir contre les décisions en matière de réintégration et de naturalisation facilitée prononcées en application du droit fédéral.

## **CHAPITRE III**

### **Perte du droit de cité fribourgeois**

#### **SECTION 1**

##### **Perte par le seul effet de la loi**

#### **Art. 34** En vertu du droit fédéral

Les cas de perte du droit de cité fribourgeois par un événement relevant du droit de la famille sont réglés par la loi fédérale sur la nationalité suisse et le code civil suisse.

### **Art. 31** Minderjährige Kinder

<sup>1</sup> Die Wiedereinbürgerung erstreckt sich auf die minderjährigen Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers, sofern sie ihrer oder seiner elterlichen Sorge unterstehen und vorher das freiburgische Bürgerrecht besaßen. Ab 16 Jahren ist ihre schriftliche Zustimmung erforderlich.

<sup>2</sup> Die Zustimmung der gesetzlichen Vertreterin oder des gesetzlichen Vertreters ist erforderlich, wenn die Bewerberin oder der Bewerber nicht über die elterliche Sorge verfügt; bei gemeinsamer elterlicher Sorge ist die Zustimmung des anderen Elternteils ebenfalls erforderlich.

<sup>3</sup> Im Übrigen gilt Artikel 14 sinngemäss.

### **Art. 32** Gebühren

Der Wiedereinbürgerungsentscheid unterliegt einer Gebühr.

## **3. ABSCHNITT**

### **Erwerb durch Beschluss der Bundesbehörde**

#### **Art. 33**

<sup>1</sup> Über die Wiedereinbürgerung von ehemaligen Schweizerinnen und Schweizern und die erleichterte Einbürgerung entscheidet die Bundesbehörde.

<sup>2</sup> Das Amt hat die Kompetenz:

- a) der Bundesbehörde seine Stellungnahme nach den Artikeln 25 und 29 BüG abzugeben;
- b) gegen gemäss Bundesrecht gefällte Entscheide über Wiedereinbürgerungen oder erleichterte Einbürgerungen Beschwerde einzureichen.

## **3. KAPITEL**

### **Verlust des freiburgischen Bürgerrechts**

#### **1. ABSCHNITT**

##### **Verlust von Gesetzes wegen**

#### **Art. 34** Gemäss Bundesrecht

Der familienrechtlich begründete Verlust des freiburgischen Bürgerrechts wird durch das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz und das Schweizerische Zivilgesetzbuch geregelt.

**Art. 35** En vertu du droit cantonal

<sup>1</sup> La personne fribourgeoise qui acquiert le droit de cité d'un autre canton par naturalisation garde son droit de cité fribourgeois, à moins qu'elle n'ait signé une déclaration de renonciation avant le prononcé de sa naturalisation.

<sup>2</sup> Le Service prend acte de la renonciation au droit de cité fribourgeois et procède aux mises à jour nécessaires.

## SECTION 2

### Perte par décision de l'autorité

#### 1. Libération

**Art. 36** Nationalité suisse

<sup>1</sup> La libération du droit de cité fribourgeois liée à celle de la nationalité suisse est régie par la loi fédérale sur la nationalité suisse.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat prononce la libération du droit de cité fribourgeois et de la nationalité suisse.

**Art. 37** Droit de cité fribourgeois

<sup>1</sup> La personne fribourgeoise possédant également un droit de cité d'un autre canton peut demander la libération de son droit de cité fribourgeois.

<sup>2</sup> Pour les enfants mineurs, l'article 14 est applicable par analogie.

**Art. 38** Procédure

<sup>1</sup> La déclaration de renonciation doit être adressée au Service qui procède aux vérifications d'état civil.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat délivre à la personne requérante l'acte de libération de son droit de cité fribourgeois, en mentionnant toutes les personnes libérées.

<sup>3</sup> Un émoulement administratif peut être perçu.

**Art. 39** Entrée en force

La libération du droit de cité fribourgeois prend effet à la notification de l'acte de libération.

**Art. 35** Gemäss kantonalem Recht

<sup>1</sup> Freiburgerinnen und Freiburger, die das Bürgerrecht eines anderen Kantons erwerben, behalten ihr freiburgisches Bürgerrecht, wenn sie nicht vor ihrer Einbürgerung eine Verzichtserklärung unterzeichnet haben.

<sup>2</sup> Das Amt nimmt vom Verzicht auf das freiburgische Bürgerrecht Kenntnis und nimmt die nötigen Anpassungen vor.

## 2. ABSCHNITT

### Verlust durch behördlichen Beschluss

#### 1. Entlassung

**Art. 36** Schweizer Bürgerrecht

<sup>1</sup> Die Entlassung aus dem freiburgischen Bürgerrecht, die mit der Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht verbunden ist, wird im eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz geregelt.

<sup>2</sup> Der Staatsrat entscheidet über die Entlassung aus dem freiburgischen Bürgerrecht und dem Schweizer Bürgerrecht.

**Art. 37** Freiburgisches Bürgerrecht

<sup>1</sup> Freiburgerinnen und Freiburger, die über ein weiteres Kantonsbürgerrecht verfügen, können um die Entlassung aus dem freiburgischen Bürgerrecht ersuchen.

<sup>2</sup> Für Minderjährige gilt Artikel 14 sinngemäss.

**Art. 38** Verfahren

<sup>1</sup> Die Verzichtserklärung muss an das Amt geschickt werden, das die Zivilstandsangaben überprüft.

<sup>2</sup> Der Staatsrat stellt der gesuchstellenden Person das Dokument über die Entlassung aus dem freiburgischen Bürgerrecht, in dem alle aus dem Bürgerrecht entlassenen Personen aufgeführt sind, aus.

<sup>3</sup> Es kann eine Verwaltungsgebühr erhoben werden.

**Art. 39** Rechtskraft

Die Entlassung aus dem freiburgischen Bürgerrecht wird mit der Eröffnung des Entlassungsdokuments rechtskräftig.

## 2. Annulation et retrait

### Art. 40

<sup>1</sup> La perte du droit de cité fribourgeois par l'annulation ou le retrait de la nationalité suisse est régie par la loi fédérale sur la nationalité suisse.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil est compétent, en application de l'article 36 LN, pour annuler la naturalisation ordinaire octroyée. Le Conseil d'Etat est compétent si la naturalisation ordinaire a été octroyée par décision de sa part.

## CHAPITRE IV

### Droit de cité communal

#### SECTION 1

##### Acquisition

###### 1. Acquisition par une personne étrangère au canton

**Art. 41** Conditions d'octroi du droit de cité communal

Les articles 7 à 10 sont applicables par analogie.

**Art. 42** Autorité compétente

<sup>1</sup> Le conseil communal décide de l'octroi du droit de cité communal.

<sup>2</sup> Les décisions de refus doivent être motivées.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe les règles relatives au traitement de la demande et à la motivation de la décision.

**Art. 43** Audition par une commission des naturalisations

<sup>1</sup> Chaque commune institue une commission des naturalisations dont les membres sont élus par l'assemblée communale ou le conseil général pour la durée de la législature. La commission des naturalisations doit comprendre entre cinq et onze membres, choisis parmi les citoyens et citoyennes actifs domiciliés dans la commune.

<sup>2</sup> La commune veille à ce que les personnes requérantes soient auditionnées par la commission des naturalisations, afin de s'assurer de leur intégration. La personne confédérée qui demande le droit de cité n'est pas auditionnée.

## 2. Aufhebung und Entzug

### Art. 40

<sup>1</sup> Der Verlust des freiburgischen Bürgerrechts aufgrund der Nichtigklärung oder des Entzugs des Schweizer Bürgerrechts wird durch das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz geregelt.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat ist nach Artikel 36 BÜG die zuständige Behörde für die Nichtigklärung der ordentlichen Einbürgerung. Der Staatsrat ist zuständig, wenn die ordentliche Einbürgerung von ihm durch einen Entscheid bewilligt wurde.

## 4. KAPITEL

### Gemeindebürgerrecht

#### 1. ABSCHNITT

##### Erwerb

###### 1. Erwerb durch Personen ohne freiburgisches Bürgerrecht

**Art. 41** Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts

Die Artikel 7–10 gelten sinngemäss.

**Art. 42** Zuständige Behörde

<sup>1</sup> Der Gemeinderat entscheidet über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts.

<sup>2</sup> Ablehnende Entscheide müssen begründet werden.

<sup>3</sup> Der Staatsrat regelt die Behandlung des Gesuchs und die Begründung des Entscheids.

**Art. 43** Anhörung durch eine Einbürgerungskommission

<sup>1</sup> Jede Gemeinde setzt eine Einbürgerungskommission ein, deren Mitglieder von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat für die Dauer der Legislaturperiode gewählt werden. Der Einbürgerungskommission müssen 5 bis 11 Mitglieder angehören. Die Kommissionsmitglieder müssen in der Gemeinde wohnhaft und stimmberechtigt sein.

<sup>2</sup> Die Gemeinde sorgt dafür, dass die Bewerberinnen und Bewerber von einer Einbürgerungskommission angehört werden, damit sie sich von ihrer Integration überzeugen kann. Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die ein Gesuch um Erteilung des Gemeindebürgerrechts stellen, werden nicht angehört.

<sup>3</sup> La commission des naturalisations peut toutefois renoncer à auditionner toute personne requérante dont le dossier démontre une intégration parfaitement aboutie.

<sup>4</sup> Elle établit, à l'intention du conseil communal, des propositions d'acceptation ou de refus d'octroi du droit de cité communal.

## 2. *Acquisition par une personne fribourgeoise*

### **Art. 44** Principe

<sup>1</sup> Le citoyen ou la citoyenne d'une commune fribourgeoise peut demander le droit de cité d'une autre commune du canton.

<sup>2</sup> Pour les enfants mineurs, l'article 14 est applicable par analogie.

### **Art. 45** Dépôt de la demande et décision

<sup>1</sup> La demande motivée doit être adressée au conseil communal qui décide de l'octroi du droit de cité communal.

<sup>2</sup> L'acquisition du droit de cité communal prend effet à la date de son octroi par l'autorité communale.

## **SECTION 2**

### **Perte**

### **Art. 46** Libération du droit de cité communal

<sup>1</sup> La personne fribourgeoise possédant plusieurs droits de cité communaux peut, si elle conserve au moins un droit de cité communal, demander la libération de ses autres droits de cité communaux.

<sup>2</sup> Pour les enfants mineurs, l'article 14 est applicable par analogie.

### **Art. 47** Procédure

<sup>1</sup> La déclaration de renonciation doit être adressée au Service qui procède aux vérifications utiles et la communique à l'autorité communale.

<sup>2</sup> Le conseil communal rend une décision de libération du droit de cité communal mentionnant toutes les personnes libérées et la transmet au Service.

<sup>3</sup> La décision de libération est notifiée à la personne libérée par les soins du Service.

<sup>3</sup> Die Einbürgerungskommission kann jedoch darauf verzichten, Bewerberinnen und Bewerber anzuhören, aus deren Dossier eine gelungene Integration ersichtlich ist.

<sup>4</sup> Sie arbeitet zuhanden des Gemeinderats Anträge über die Annahme oder die Ablehnung des Gemeindebürgerrechts aus.

## 2. *Erwerb durch Personen mit freiburgischem Bürgerrecht*

### **Art. 44** Grundsatz

<sup>1</sup> Bürgerinnen und Bürger einer freiburgischen Gemeinde können um die Aufnahme in das Bürgerrecht einer anderen Gemeinde des Kantons nachsuchen.

<sup>2</sup> Für Minderjährige gilt Artikel 14 sinngemäss.

### **Art. 45** Einreichung des Gesuchs und Entscheidung

<sup>1</sup> Das begründete Gesuch wird an den Gemeinderat gerichtet, der über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheidet.

<sup>2</sup> Der Erwerb des Gemeindebürgerrechts wird mit der Erteilung durch die Gemeindebehörde rechtskräftig.

## **2. ABSCHNITT**

### **Verlust**

### **Art. 46** Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht

<sup>1</sup> Freiburgerinnen und Freiburger, die über mehrere Gemeindebürgerrechte verfügen, können um die Entlassung aus ihren Gemeindebürgerrechten ersuchen, sofern sie mindestens ein Gemeindebürgerrecht beibehalten.

<sup>2</sup> Für Minderjährige gilt Artikel 14 sinngemäss.

### **Art. 47** Verfahren

<sup>1</sup> Die Verzichtserklärung wird an das Amt gerichtet, das die erforderlichen Abklärungen vornimmt und die Erklärung der Gemeindebehörde übermittelt.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat fällt einen Entscheid über die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht, in dem alle aus dem Bürgerrecht entlassenen Personen aufgeführt sind, und übermittelt ihn dem Amt.

<sup>3</sup> Das Amt stellt den Entlassungsentscheid der aus dem Gemeindebürgerrecht entlassenen Person zu.

**Art. 48** Gratuité

La procédure de libération du droit de cité communal est gratuite.

**SECTION 3**

**Incidence sur le statut de bourgeois ou bourgeoise**

**Art. 49**

Dans les communes ayant des biens bourgeoisiaux, le droit de cité communal emporte également le statut de bourgeois ou bourgeoise.

**CHAPITRE V**

**Droit de cité d'honneur cantonal et communal**

**Art. 50** Droit de cité d'honneur cantonal

<sup>1</sup> Le Grand Conseil peut accorder, gratuitement et à titre honorifique, le droit de cité d'honneur à la personne étrangère au canton qui a rendu des services signalés ou qui s'est distinguée par des mérites exceptionnels.

<sup>2</sup> L'octroi du droit de cité d'honneur n'a les effets d'une naturalisation que dans le cadre d'une procédure de naturalisation. A défaut, il est personnel, intransmissible et ne comporte aucune suite d'état civil.

**Art. 51** Droit de cité d'honneur communal

<sup>1</sup> La commune peut accorder, gratuitement et à titre honorifique, le droit de cité d'honneur communal à la personne étrangère à la commune qui a rendu des services signalés ou qui s'est distinguée par des mérites exceptionnels.

<sup>2</sup> Le droit de cité d'honneur communal ne comporte des suites d'état civil qu'à l'égard d'une personne déjà originaire d'une commune fribourgeoise.

<sup>3</sup> Le droit de cité d'honneur communal accordé à une personne confédérée ou à une personne étrangère ne comporte des suites d'état civil que dans le cadre d'une procédure de naturalisation. A défaut, il est personnel et intransmissible.

<sup>4</sup> Le droit de cité communal d'honneur est accordé par l'assemblée communale ou le conseil général.

**Art. 48** Unentgeltlichkeit

Das Verfahren zur Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht ist unentgeltlich.

**3. ABSCHNITT**

**Auswirkungen auf das Ortsbürgerrecht**

**Art. 49**

In Gemeinden mit Bürgergütern schliesst die Erteilung des Gemeindebürgerrechts das Ortsbürgerrecht ein.

**5. KAPITEL**

**Ehrenbürgerrecht des Kantons und der Gemeinde**

**Art. 50** Ehrenbürgerrecht des Kantons

<sup>1</sup> Der Grosse Rat kann einer Person ohne freiburgisches Bürgerrecht, die hervorragende Dienste geleistet hat oder sich durch aussergewöhnliche Verdienste hervor getan hat, unentgeltlich und ehrenhalber das Ehrenbürgerrecht verleihen.

<sup>2</sup> Die Erteilung des Ehrenbürgerrechts hat nur im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens die Wirkungen einer Einbürgerung. Andernfalls ist es persönlich, nicht übertragbar und wirkt sich nicht auf den Zivilstand aus.

**Art. 51** Ehrenbürgerrecht der Gemeinde

<sup>1</sup> Die Gemeinde kann einer auswärtigen Person, die hervorragende Dienste geleistet hat oder sich durch aussergewöhnliche Verdienste hervor getan hat, unentgeltlich und ehrenhalber das Ehrenbürgerrecht verleihen.

<sup>2</sup> Das Ehrenbürgerrecht wirkt sich nur dann auf den Zivilstand einer Person aus, wenn diese bereits in einer anderen freiburgischen Gemeinde heimatberechtigt ist.

<sup>3</sup> Das einer Schweizerin, einem Schweizer oder einer ausländischen Person verliehene Ehrenbürgerrecht wirkt sich nur im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens auf den Zivilstand aus. Andernfalls ist es persönlich und nicht übertragbar.

<sup>4</sup> Das Ehrenbürgerrecht der Gemeinde wird von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat verliehen.

## CHAPITRE VI

### Constatation et voies de droit

#### Art. 52 Constatation de droit

<sup>1</sup> La Direction statue sur les cas douteux de nationalité suisse (art. 43 LN).

<sup>2</sup> Elle statue en outre sur les cas douteux de droit de cité fribourgeois.

<sup>3</sup> La commune concernée est consultée.

#### Art. 53 Procédure et voies de droit

<sup>1</sup> Les décisions rendues par le Service sont sujettes à recours directement auprès du Tribunal cantonal.

<sup>2</sup> Les décisions rendues par le conseil communal sont sujettes à recours auprès du préfet.

<sup>3</sup> Les décisions rendues par la Direction, le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal.

<sup>4</sup> Pour le surplus, le code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

#### Art. 54 Délai d'attente

<sup>1</sup> En cas de refus de la naturalisation par le conseil communal, un délai de deux ans dès l'entrée en force de la décision doit être respecté avant le dépôt d'une nouvelle demande.

<sup>2</sup> Il en est de même en cas de refus de la naturalisation par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat.

## CHAPITRE VII

### Dispositions finales

#### Art. 55 Disposition transitoire

Les demandes déposées avant le 31 décembre 2017 sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit.

#### Art. 56 Abrogation

La loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois (RSF 114.1.1) est abrogée.

## 6. KAPITEL

### Feststellungsverfahren und Rechtsmittel

#### Art. 52 Feststellungsverfahren

<sup>1</sup> Die Direktion entscheidet, wenn fraglich ist, ob eine Person das Schweizer Bürgerrecht besitzt (Art. 43 BüG).

<sup>2</sup> Sie entscheidet zudem, wenn fraglich ist, ob eine Person das freiburgische Bürgerrecht besitzt.

<sup>3</sup> Die betroffene Gemeinde wird angehört.

#### Art. 53 Verfahren und Rechtsmittel

<sup>1</sup> Entscheide des Amtes können direkt beim Kantonsgericht mit Beschwerde angefochten werden.

<sup>2</sup> Entscheide des Gemeinderats können beim Oberamtmann mit Beschwerde angefochten werden.

<sup>3</sup> Entscheide der Direktion, des Staatsrats oder des Grossen Rates können beim Kantonsgericht mit Beschwerde angefochten werden.

<sup>4</sup> Im Übrigen gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

#### Art. 54 Wartefrist

<sup>1</sup> Lehnt der Gemeinderat eine Einbürgerung ab, so muss ab Rechtskraft des Entscheids eine zweijährige Frist eingehalten werden, bevor ein neues Gesuch gestellt werden kann.

<sup>2</sup> Dasselbe gilt, wenn eine Einbürgerung vom Grossen Rat oder vom Staatsrat abgelehnt wurde.

## 7. KAPITEL

### Schlussbestimmungen

#### Art. 55 Übergangsbestimmungen

Vor dem 31. Dezember 2017 eingereichte Gesuche werden gemäss den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt.

#### Art. 56 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht (SGF 114.1.1) wird aufgehoben.

**Art. 57** Modifications

<sup>1</sup> La loi du 14 septembre 2004 sur l'état civil (RSF 211.2.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 29b** Annulation pour une cause absolue

<sup>1</sup> Le Service [*le service en charge de l'état civil*] est l'autorité compétente pour intenter l'action en annulation du mariage ou du partenariat enregistré pour une cause absolue. Il dispose, le cas échéant, de la qualité pour recourir contre les décisions rendues en la matière par les tribunaux.

<sup>2</sup> Les agents et agentes de l'Etat et des communes avisent le Service des cas d'annulation pour une cause absolue parvenus à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

<sup>2</sup> La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 10 let. a**

[L'assemblée communale a les attributions suivantes:]

- a) elle décide de l'octroi du droit de cité communal d'honneur;

**Art. 58** Referendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**Art. 57** Änderung bisherigen Rechts

<sup>1</sup> Das Zivilstandsgesetz vom 14. September 2004 (SGF 211.2.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 29b** Ungültigerklärung wegen eines unbefristeten Ungültigkeitsgrundes

<sup>1</sup> Das Amt [*das für das Zivilstandswesen zuständige Amt*] ist die zuständige Behörde für die Einreichung einer Klage auf Ungültigerklärung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft wegen eines unbefristeten Ungültigkeitsgrundes. Es ist gegebenenfalls zur Beschwerde gegen Entscheidungen der Gerichte in diesem Bereich berechtigt.

<sup>2</sup> Die Amtsträgerinnen und Amtsträger des Staates und der Gemeinden erstatten dem Amt Mitteilung, wenn ihnen in Ausübung ihres Amtes ein Fall von Eheungültigkeit wegen eines unbefristeten Ungültigkeitsgrundes zur Kenntnis gelangt.

<sup>2</sup> Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 10 Bst. a**

[Der Gemeindeversammlung stehen folgende Befugnisse zu:]

- a) Sie entscheidet über die Erteilung des Ehrenbürgerrechts der Gemeinde.

**Art. 58** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

<sup>2</sup> Es tritt am 1. Januar 2018 in Kraft.

## Annexe

## Anhang

GRAND CONSEIL

2017-DIAF-4

Projet de loi

Modification de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF)

*Propositions de la Commission des naturalisations - CNat*

---

*Présidence* : Andréa Wassmer

*Vice-présidence* : Bernadette Mäder-Brühlhart

*Membres* : René Kolly, Patrice Longchamp, Anne Meyer Loetscher, Nicolas Repond, Ruedi Schläfli

### Entrée en matière

A l'unanimité, la Commission des naturalisations propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

### Propositions acceptées (projet bis)

La Commission des naturalisations propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

#### **Art. 8 al. 2, let. a**

*Ne concerne que le texte allemand.*

#### **Art. 20 al. 1**

<sup>1</sup> La Commission des naturalisations du Grand Conseil examine préalablement le dossier et entend, ~~en principe,~~ la personne requérante. Elle peut toutefois renoncer à entendre celle-ci si l'audition effectuée par l'autorité communale révèle une intégration parfaitement aboutie. Elle établit des propositions à l'intention du Grand Conseil.

GROSSER RAT

2017-DIAF-4

Gesetzesentwurf

Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht (BRG)

*Antrag der Einbürgerungskommission - NatK*

---

*Präsidium*: Andréa Wassmer

*Vize-Präsidium*: Bernadette Mäder-Brühlhart

*Mitglieder*: René Kolly, Patrice Longchamp, Anne Meyer Loetscher, Nicolas Repond, Ruedi Schläfli

### Eintreten

Die Einbürgerungskommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

### Angenommene Anträge (projet bis)

Die Einbürgerungskommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

#### **Art. 8 Abs. 2, Bst. a**

**A1**

<sup>2</sup> Die Integrationskriterien umfassen die folgenden Elemente:

a) die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben oder der Erwerb von Bildung ~~die Absolvierung einer Ausbildung;~~

#### **Art. 20 Abs. 1**

**A3**

<sup>1</sup> Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates prüft das Dossier vorgängig und hört die Bewerberin oder den Bewerber ~~grundsätzlich~~ an. Sie kann aber darauf verzichten, die Bewerberin oder den Bewerber anzuhören, wenn die Anhörung durch die Gemeindebehörde zeigt, dass sie oder er vollkommen integriert ist. Sie verfasst Anträge zuhanden des Grossen Rates.

## Art. 22

<sup>1</sup> Pour les personnes étrangères de la deuxième génération, la procédure ordinaire est applicable. La Commission des naturalisations du Grand Conseil peut toutefois renoncer à les entendre.

Pour les personnes étrangères de la deuxième génération, la procédure ordinaire est applicable, sous réserve des dispositions suivantes:

a) la personne requérante n'est pas auditionnée par la Commission des naturalisations du Grand Conseil;

b) la naturalisation est décidée par le Conseil d'Etat;

<sup>2</sup> e) La décision de naturalisation est publiée dans la Feuille officielle; elle ne fait pas l'objet d'une publication électronique; la réglementation relative à la publication des actes officiels est pour le surplus applicable.

## Art. 26 al. 1

<sup>1</sup> Après l'octroi de la naturalisation, le Service ~~invite~~ convoque les nouveaux citoyens et les nouvelles citoyennes à une réception officielle. Les personnes ayant acquis la nationalité suisse par décision de l'autorité fédérale peuvent aussi y être invitées.

## Art. 26 al. 2

<sup>2</sup> Lors de la réception officielle, l~~e~~ nouvel citoyen ou la nouvelle citoyenne est invité-e à prendre un engagement formel défini par le Conseil d'Etat, ~~devant le Conseil d'Etat ou son représentant,~~ l'engagement suivant:

Je m'engage à être fidèle à la Constitution fédérale et à la Constitution cantonale; je m'engage à maintenir et à défendre en toute occasion, en loyal-e et fidèle Confédéré-e, les droits, les libertés et l'indépendance de ma nouvelle patrie et à la servir dignement.

## Art. 22

A4 <sup>1</sup> Bei ausländischen Personen der zweiten Generation kommt das ordentliche Verfahren zur Anwendung. Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates kann jedoch darauf verzichten, sie anzuhören.

Bei ausländischen Personen der zweiten Generation wird das ordentliche Verfahren angewendet. Die folgenden Bestimmungen bleiben vorbehalten:

a) Die Bewerberin oder der Bewerber wird nicht von der Einbürgerungskommission des Grossen Rates angehört.

b) ~~Der Staatsrat entscheidet über die Einbürgerung.~~

<sup>2</sup> e) Der Einbürgerungsentscheid wird im Amtsblatt veröffentlicht; er wird nicht elektronisch veröffentlicht; im Übrigen gelten die Regeln über die Veröffentlichung der Erlasse.

## Art. 26 Abs. 1

A5 <sup>1</sup> Nach Erteilung des Bürgerrechts ~~lädt~~ bietet das Amt die neuen Bürgerinnen und Bürger zu einem offiziellen Empfang ~~ein~~ auf. Die Personen, die das schweizerische Bürgerrecht durch Entscheid der Bundesbehörde erworben haben, können ebenfalls dazu eingeladen werden.

## Art. 26 Abs. 2

A11 <sup>2</sup> Beim offiziellen Empfang wird d~~ie~~ neue Bürgerin oder der neue Bürger ~~wird~~ aufgefordert, sich eine formelle Verpflichtung, die vom Staatsrat festgelegt wird, anzunehmen, vor dem Staatsrat oder seinem Vertreter mit folgenden Worten zu verpflichten:

Ich verpflichte mich, der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung treu zu sein; ich verpflichte mich als loyale und treue Schweizerin/loyaler und treuer Schweizer die Gesetze, die Freiheiten und die Unabhängigkeit meines neuen Heimatlandes zu achten und mich für sie einzusetzen und meiner neuen Heimat würdig zu dienen.

#### Art. 40 al. 2

<sup>2</sup> Le Grand Conseil est compétent, en application de l'article 36 LN, pour annuler la naturalisation ordinaire octroyée. ~~Le Conseil d'Etat est compétent si la naturalisation ordinaire a été octroyée par décision de sa part.~~

#### Art. 42 al. 4 (nouveau)

<sup>4</sup>La décision du conseil communal est transmise au Service avec copie du procès-verbal des délibérations de la commission communale des naturalisations et du conseil communal.

#### Art. 43 al. 4

<sup>4</sup> Elle établit, à l'intention du conseil communal, des propositions motivées d'acceptation ou de refus d'octroi du droit de cité communal.

#### Vote final

A l'unanimité, la Commission des naturalisations propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

#### Catégorisation du débat

La Commission des naturalisations propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

#### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la Commission des naturalisations :

#### Amendements

#### Art. 20 al. 1

<sup>1</sup> La Commission des naturalisations du Grand Conseil examine préalablement le dossier et entend, ~~en principe~~, la personne requérante. Elle

#### Art. 40 Abs. 2

**A7** <sup>2</sup> Der Grosse Rat ist nach Artikel 36 BüG die zuständige Behörde für die Nichtigerklärung der ordentlichen Einbürgerung. ~~Der Staatsrat ist zuständig, wenn die ordentliche Einbürgerung von ihm durch einen Entscheid bewilligt wurde.~~

#### Art. 42 Abs. 4 (neu)

**A8** <sup>4</sup>Der Entscheid des Gemeinderats wird mit einer Kopie des Protokolls der Beratungen der Einbürgerungskommission der Gemeinde und des Gemeinderats dem Amt überwiesen.

#### Art. 43 Abs. 4

**A10** <sup>4</sup> Sie arbeitet zuhanden des Gemeinderats begründete Anträge über die Annahme oder die Ablehnung des Gemeindebürgerrechts aus.

#### Schlussabstimmung

Die Einbürgerungskommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

#### Kategorie der Behandlung

Die Einbürgerungskommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

#### Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Einbürgerungskommission verworfen:

#### Änderungsanträge

#### Art. 20 Abs. 1

**A2** <sup>1</sup> Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates prüft das Dossier vorgängig und hört die Bewerberin oder den Bewerber grundsätzlich an.

établit des propositions à l'intention du Grand Conseil.

Sie verfasst Anträge zuhanden des Grossen Rates.

#### Art. 26 al. 2

<sup>2</sup> Le nouveau citoyen ou la nouvelle citoyenne est invité-e à prendre un engagement formel, devant le Conseil d'Etat ou son représentant, l'engagement suivant:

~~Je m'engage à être fidèle à la Constitution fédérale et à la Constitution cantonale; je m'engage à maintenir et à défendre en toute occasion, en loyal-e et fidèle Confédéré-e, les droits, les libertés et l'indépendance de ma nouvelle patrie et à la servir dignement.~~

#### Art. 26 Abs. 2

**A6** <sup>2</sup> Die neue Bürgerin oder der neue Bürger wird aufgefordert, sich formell vor dem Staatsrat oder seinem Vertreter mit folgenden Worten zu verpflichten:

~~Ich verpflichte mich, der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung treu zu sein; ich verpflichte mich als loyale und treue Schweizerin/loyaler und treuer Schweizer die Gesetze, die Freiheiten und die Unabhängigkeit meines neuen Heimatlandes zu achten und mich für sie einzusetzen und meiner neuen Heimat würdig zu dienen.~~

#### Art. 43 al. 1

<sup>1</sup> [...]. La commission des naturalisations doit comprendre entre cinq et onze membres, dont au moins un membre du conseil communal, choisis parmi les citoyens et citoyennes actifs domiciliés dans la commune.

#### Art. 43 Abs. 1

**A9** <sup>1</sup> [...]. Der Einbürgerungskommission müssen 5 bis 11 Mitglieder angehören; unter ihnen muss mindestens ein Mitglied des Gemeinderats sein. Die Kommissionsmitglieder müssen in der Gemeinde wohnhaft und stimmberechtigt sein.

#### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Abstimmungsergebnisse

Die Einbürgerungskommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Première lecture

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A1** Antrag A1 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

La proposition A2 et la version initiale du Conseil d'Etat obtiennent chacune 3 voix (il y a 1 abstention). La présidente départage en faveur de la version initiale du Conseil d'Etat.

**A2** Der Antrag A2 und die ursprüngliche Version des Staatsrats erhalten je 3 Stimmen (es gibt 1 Enthaltung). Die Präsidentin entscheidet zugunsten der ursprünglichen Version des Staatsrats.

La proposition A3, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 4 voix contre 3 et 0 abstention.

**A3** Antrag A3 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 4 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A4** Antrag A4 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

La proposition A5, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A5** Antrag A5 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

La proposition A6, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.	<b>A6</b> <b>CE</b>	Antrag A6 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
La proposition A7, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.	<b>A7</b> <b>CE</b>	Antrag A7 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
La proposition A8, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.	<b>A8</b> <b>CE</b>	Antrag A8 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
La proposition A9, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 5 voix contre 2 et 0 abstention.	<b>A9</b> <b>CE</b>	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A9 mit 5 gegen 2 Stimmen bei 0 Enthaltung.
La proposition A10, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.	<b>A10</b> <b>CE</b>	Antrag A10 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
<u>Deuxième lecture</u>		<u>Zweite Lesung</u>
La proposition A11, opposée à la proposition A6, est acceptée à l'unanimité.	<b>A11</b> <b>A6</b>	Antrag A11 obsiegt einstimmig gegen Antrag A6.
<u>Troisième lecture</u>		<u>Dritte Lesung</u>
La proposition A11, opposée à la proposition A6, est confirmée à l'unanimité.	<b>A11</b> <b>A6</b>	Antrag A11 wird einstimmig gegen Antrag A6 bestätigt.

Le 13 octobre 2017

Den 13. Oktober 2017



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Fritz Glauser / Dominique Zamofing  
**Rénovation de la ferme-école bio de Sorens**

2017-GC-91

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 22 mai 2017, les députés Fritz Glauser et Dominique Zamofing demandent au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un décret pour le renouvellement et la remise en état des bâtiments de production animale de la ferme-école bio de Sorens. A l'appui de leur motion, ses auteurs remarquent que certaines installations de cette ferme rattachée à l'Institut agricole de Grangeneuve sont aujourd'hui dans un état déplorable. Ils estiment que cette ferme reconvertie en production biologique se doit d'être un pilier important de l'enseignement, ainsi qu'un modèle pour la formation et la recherche agricole dans le canton de Fribourg en général et pour le secteur de la production agricole biologique plus particulièrement.

Selon les motionnaires, c'est avant tout le secteur bovin qui a un besoin urgent de renouvellement. Ils remarquent que, pour le remplacement de ces installations, un projet était déjà mentionné dans le rapport traitant des différents futurs projets à réaliser de l'Institut agricole de Grangeneuve.

Les motionnaires remarquent en outre qu'un projet pour Sorens a déjà été élaboré et peut être rapidement mis en œuvre.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Grangeneuve, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, ci-après l'Institut, a connu un fort développement au cours des deux dernières décennies, aussi bien dans la diversité des filières de formation qu'au niveau du nombre de ses élèves. Des investissements sont nécessaires et doteront Grangeneuve d'infrastructures modernes, ceci en vue d'assurer son avenir en tant qu'institution de référence en Suisse.

Avec l'octroi d'un crédit-cadre de 12 millions de francs pour la construction et la rénovation de bâtiments sur le site de Grangeneuve en mars 2016, le Grand Conseil fribourgeois et le Conseil d'Etat ont soutenu le développement des infrastructures de l'Institut. Les futurs investissements liés au bâtiment de la Grange Neuve et du site de Sorens avaient déjà été mentionnés dans le message du décret.

Dans sa réponse à la motion Pierre-André Page / Pierre-André Grandgirard 2014-GC-79 « Institut agricole de Grangeneuve : son avenir comme centre de formation agricole de pointe » ([http://appl.fr.ch/friactu\\_inter/handler.ashx?fid=9476](http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=9476)), le Conseil d'Etat indiquait que la construction d'une nouvelle ferme à Grangeneuve devrait être suivie d'une restructuration de l'exploitation de Sorens. La complémentarité entre les exploitations agricoles de Grangeneuve et Sorens est importante et doit être utile à la formation des futurs professionnels de l'agriculture.

Le Conseil d'Etat partage ainsi les préoccupations des députés et soutient le développement de l'exploitation agricole de Sorens.

En complémentarité avec les autres exploitations de Grangeneuve, la ferme-école bio de Sorens doit devenir une référence dans le domaine de la détention de différentes races de vaches produisant du lait de qualité fromagère, sur la base de la maximalisation de la pâture. La ferme-école de Sorens est en production bio depuis plus de dix ans et les grandes cultures y ont fait leur retour. Indispensable pour les cours bio et les procédures de qualification, cette exploitation comprend encore un engraissement de porcs et le plus grand élevage de cerfs rouges de Suisse. Par ailleurs, l'exploitation de Sorens est utilisée pour des activités d'essais et de recherches réalisées par Agroscope.

Les bâtiments du bétail bovin sont vétustes et doivent être rénovés, voire reconstruits à neuf afin d'être une exploitation modèle pour le canton de Fribourg et pour les élèves en formation.

Toutes les vaches laitières et les génisses devraient être regroupées dans un seul bâtiment abritant également les fenils. Cette nouvelle construction devra être une unité de production économique, modulable et performante. Ce projet permettra aussi une diminution sensible du travail et des coûts de séchage et de stockage des fourrages.

La réalisation d'une nouvelle fosse à purin permettra la gestion conséquente et raisonnée du lisier (meilleure disponibilité des nutriments en période de végétation), tout en limitant les risques d'accident. Cette installation permettra la démolition des quatre fosses existantes, dont deux dans un état vétuste.

A propos de l'éventuelle construction d'une nouvelle porcherie d'élevage à Sorens, des réflexions sont en cours concernant la démolition partielle de la porcherie d'élevage sur le site de Grangeneuve. Cette nouvelle porcherie modèle pourrait permettre la formation, la visite et le contact visuel avec tous les animaux, depuis la naissance jusqu'à leur départ de l'exploitation. Elle devrait être unique pour la formation et le suivi sanitaire et permettre aussi aux professionnels, partenaires et visiteurs de venir se former et s'informer à Sorens, sans contact direct avec les animaux.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat a inscrit 8 millions de francs au plan financier de la législature 2017-2021. Ce montant inclut à la fois la transformation de la Grange Neuve ainsi que la création du centre de compétences de lait cru sur le site de Grangeneuve et les investissements à Sorens, ces derniers pour un montant de 3 millions de francs. De ce fait, le Conseil d'Etat a mandaté la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts afin d'élaborer un concept global. L'objectif est d'établir des priorités en fonction des moyens financiers prévus.

Ainsi, au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la motion sur le principe. Il partage en effet la volonté des motionnaires d'investir dans de nouvelles infrastructures pour le site de Sorens. Il convient cependant de réserver les délais de réalisation en fonction des perspectives financières de l'Etat, sachant que l'inscription d'un investissement au plan financier ne signifie pas une promesse de réalisation.

*26 septembre 2017*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Fritz Glauser / Dominique Zamofing  
**Renovation des Bio-Schulbauernhofs von Sorens**

2017-GC-91

### I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 22. Mai 2017 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossräte Fritz Glauser und Dominique Zamofing den Staatsrat darum, dem Grossen Rat ein Dekret über die Erneuerung und die Sanierung der Gebäude für die Tierproduktion des Bio-Schulbauernhofs von Sorens zu unterbreiten. Zur Stützung ihrer Motion führen ihre Verfasser an, dass gewisse Anlagen dieses zum Landwirtschaftlichen Institut Grangeneuve gehörenden Bauernhofs heute in einem desolaten Zustand sind. Sie sind der Meinung, dass dieser Bauernhof, der auf biologische Landwirtschaft umgestellt wurde, ein wichtiger Eckpfeiler des Unterrichts ist, wie auch ein Modell für die landwirtschaftliche Ausbildung und Forschung im Kanton Freiburg im Allgemeinen und für den Sektor der Bioproduktion im Besonderen.

Gemäss den Motionären besteht vor allem im Sektor der Rindviehzucht dringender Erneuerungsbedarf. Sie bemerken, dass im Bericht zu den verschiedenen Projekten, die in Zukunft am Landwirtschaftlichen Institut Grangeneuve umgesetzt werden sollen, bereits ein Projekt für den Ersatz dieser Anlagen erwähnt war.

Die Motionäre fügen im Übrigen an, dass für Sorens bereits ein Projekt ausgearbeitet wurde, das rasch umgesetzt werden kann.

### II. Antwort des Staatsrats

Grangeneuve, das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (das Institut), hatte in den letzten 20 Jahren sowohl bei der Vielfalt der Ausbildungen als auch bei der Anzahl Schülerinnen und Schüler ein starkes Wachstum zu verzeichnen. Investitionen sind notwendig und werden Grangeneuve mit modernen Infrastrukturen ausstatten, um seine Zukunft als Schweizer Referenzinstitution zu sichern.

Mit der Gewährung eines Rahmenkredits von 12 Millionen Franken für den Bau und den Umbau von Gebäuden am Standort Grangeneuve im März 2016 haben der Grosse Rat und der Staatsrat des Kantons Freiburg die Entwicklung der Infrastrukturen des Instituts unterstützt. Die zukünftigen Investitionen in Zusammenhang mit den Gebäuden der Grange Neuve und am Standort Sorens wurden bereits in der Botschaft zum Dekret erwähnt.

In seiner Antwort auf die Motion Pierre-André Page / Pierre-André Grandgirard 2014-GC-79 «Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve: Seine Zukunft als führendes landwirtschaftliches Ausbildungszentrum» ([http://appl.fr.ch/friactu\\_inter/handler.ashx?fid=9478](http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=9478)) wies der Staatsrat darauf hin, dass nach dem Bau eines neuen Schulbauernhofs in Grangeneuve eine Restrukturierung der Betriebsgebäude in Sorens folgen sollte. Die Komplementarität der Betriebe Grangeneuve und

Sorens ist wichtig und muss für Ausbildung der zukünftigen Landwirtinnen und Landwirte zweckdienlich sein.

Der Staatsrat teilt somit die Besorgnis der Grossräte und unterstützt die Entwicklung des Landwirtschaftsbetriebs Sorens.

In Ergänzung zu den übrigen Betrieben von Grangeneuve muss der Bio-Schulbauernhof von Sorens eine Referenz in der Haltung verschiedener Kuhrassen werden, die auf der Basis der Weidemaximierung Milch auf Käsequalitätsstandard produzieren. Der Schulbauernhof Sorens ist seit über zehn Jahren ein Bio-Betrieb, und der Ackerbau wurde wieder eingeführt. Sorens ist unerlässlich für die Bio-Kurse und die Qualifikationsverfahren, zudem umfasst der Betrieb eine Schweinemast und die grösste Rothirschzucht der Schweiz. Im Übrigen nutzt Agroscope den Betrieb für Versuche und Forschungstätigkeit.

Die Rindviehstallungen sind veraltet und müssen renoviert oder neu gebaut werden, um für den Kanton Freiburg und die Auszubildenden ein Musterbetrieb zu sein.

Alle Milchkühe und die Rinder sollten zusammen im gleichen Gebäude gehalten werden, in dem sich zudem das Heulager befinden sollte. Dieser Neubau muss eine ökonomische, modulierbare und leistungsstarke Produktionseinheit darstellen. Das Projekt wird ausserdem dazu führen, dass die Arbeitsbelastung und die Kosten für die Trocknung und Lagerung der Futtermittel erheblich zurückgehen.

Der Bau einer neuen Jauchegrube wird ein konsequentes und vernünftiges Gülle-Management ermöglichen (bessere Verfügbarkeit der Nährstoffe in der Vegetationsperiode), gleichzeitig wird das Unfallrisiko reduziert. Diese Anlage ermöglicht den Rückbau der vier bestehenden Gruben, von denen zwei veraltet sind.

In Bezug auf den allfälligen Bau eines neuen Zuchtschweinestalls in Sorens, sind Überlegungen im Gange, ob der Zuchtschweinestall am Standort Grangeneuve teilweise abgerissen werden soll. Dieser Musterbetrieb würde die Ausbildung, den Besuch und den visuellen Kontakt mit allen Tieren ermöglichen, von der Geburt bis sie den Betrieb verlassen. Er muss einzigartig sein in Bezug auf die Ausbildung und die Überwachung des Gesundheitszustands und muss es den Berufsleuten, Partnern und Besuchern erlauben, sich in Sorens zu bilden und zu informieren, und das auch ohne direkten Kontakt zu den Tieren.

Im Hinblick darauf hat der Staatsrat einen Betrag von 8 Millionen Franken im Finanzplan 2017–2021 aufgenommen. Dieser Betrag umfasst den Umbau der Grange Neuve ebenso wie die Schaffung des Kompetenzzentrums für Rohmilch am Standort Grangeneuve und die Investitionen in Sorens, letztere für einen Betrag von 3 Millionen Franken. Daher hat der Staatsrat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft damit beauftragt, ein Gesamtkonzept auszuarbeiten. Ziel ist es, Prioritäten entsprechend den vorgesehenen finanziellen Mitteln zu setzen.

Aus den erwähnten Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion im Grundsatz anzunehmen. Er teilt die Absicht der Motionäre, in Sorens in neue Infrastrukturen zu investieren. Es gilt aber, den Zeitpunkt für die Realisation von den Finanzperspektiven abhängig zu machen, im Wissen, dass die Einstellung einer Investition in den Finanzplan kein Realisierungsversprechen ist.

*26. September 2017*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Nicolas Repond / Nicole Lehner-Gigon

2016-GC-132

### **Interdiction ou limitation des sodas et barres chocolatées dans les distributeurs et restaurants du degré secondaire I (CO)**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 14 novembre 2016, les députés Nicolas Repond et Nicole Lehner-Gigon demandent au Conseil d'Etat d'envisager soit l'interdiction, soit des critères stricts et limitatifs, de la consommation et de la vente de certaines boissons sodas et barres chocolatées que l'on peut trouver dans les distributeurs automatiques ou dans les restaurants des établissements du degré secondaire I. Ils suggèrent d'inscrire ces mesures, soit dans la nouvelle proposition de loi sur la restauration collective publique (LRCP), soit dans une ordonnance, qui devrait être proposée au Grand Conseil au début de cette nouvelle législature 2017-2021. A l'appui de leur motion, les députés constatent que la progression du diabète et du surpoids dans la population, particulièrement chez les jeunes, est une des grandes préoccupations de santé publique. L'une des causes principales est la surconsommation de sucre. Ils estiment donc qu'il faut commencer par l'éducation et la prévention au niveau des jeunes et diminuer fortement les mauvaises habitudes de consommation des produits industriels hypersucrés.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat reconnaît les motifs louables des motionnaires. La santé des élèves est un objectif important. L'aspect d'une nutrition équilibrée à l'école mérite d'être soutenu. En même temps, le Conseil d'Etat rappelle que l'alimentation est un facteur parmi d'autres pour la santé des élèves.

Le Conseil d'Etat rappelle également que le projet de loi sur la restauration collective (LRCP), mentionné par les motionnaires, a été renvoyé au Conseil d'Etat suite aux remarques de la commission parlementaire chargée du dossier. Etant donné les critiques soulevés lors de la consultation, le Conseil d'Etat a entretemps abandonné l'idée d'avoir une loi ad hoc en faveur d'une révision de la Loi du 3 octobre 2016 sur l'agriculture (LAgri, RSF 910.1), qui sera présentée au Grand Conseil prochainement. Avec cette révision, l'action de l'Etat se concentrera sur des mesures incitatives pour privilégier les produits de proximité.

Le Conseil d'Etat relève aussi que les bâtiments des CO et leurs équipements, y compris les automates à boissons ne dépendent pas du canton mais des associations de communes, voire des communes. L'organisation du restaurant scolaire, comme le choix du tenancier et de l'offre appartient également aux communes. Comme les communes se sont opposées aux contraintes prévues par le premier projet de LRCP pour les institutions leur appartenant, il serait certainement aussi mal perçu de légiférer sur le sujet demandé par les motionnaires.

Pour le reste, il n'y a aucune autre base légale pour bannir des aliments et boissons malsains des distributeurs automatiques. Une nouvelle loi serait donc à créer.

Faute de base légale pour réduire ou limiter la distribution des boissons sucrées et des barres chocolatées dans des distributeurs automatiques, le Conseil d'Etat propose de concentrer ses efforts sur des instruments et programmes existants. Il s'est engagé notamment par le biais du Plan cantonal de promotion de la santé et prévention 2007-2016 pour une alimentation équilibrée.

La Stratégie cantonale de Promotion de la santé et de Prévention (Perspectives 2030), confirme les priorités de santé publique (alimentation et mouvement, alcool, tabac, santé mentale) qui s'inscrivent actuellement dans des plans cantonaux thématiques. Les quatre facteurs de risque (consommation excessive d'alcool, alimentation déséquilibrée, tabagisme et manque d'activité physique) sont en effet à l'origine de la plupart des maladies non transmissibles (notamment le diabète, les maladies musculo-squelettiques, le cancer, les maladies cardio-vasculaires, les maladies chroniques des voies respiratoires), actuellement en augmentation. La nouvelle stratégie, tout comme la stratégie « Développement durable » du canton, préconise une approche globale axée sur les déterminants qui influencent la santé de la population. Elle entend renforcer une démarche intersectorielle, cohérente et concertée entre plusieurs acteurs et niveaux décisionnels.

Les objectifs de promotion de la santé et de prévention en matière d'alimentation équilibrée et d'activité physique régulière sont également concrétisés dans le Programme thématique « Je mange bien, je bouge bien » 2014-2017. Ce programme cantonal sera prolongé pour une durée de quatre ans dès 2018. Il entend, au travers de la mise en œuvre de mesures coordonnées et des activités transversales de mise en réseau et de communication sur cette thématique, atteindre les objectifs suivants :

- > Le niveau d'activité physique régulière de la population fribourgeoise est supérieur à la moyenne suisse.
- > L'attention qu'accorde la population fribourgeoise à son alimentation correspond à la moyenne suisse.

[https://www.fr.ch/dsas/files/pdf67/Je\\_mange\\_bien\\_je\\_bouge\\_bien\\_programme\\_FR\\_web.pdf](https://www.fr.ch/dsas/files/pdf67/Je_mange_bien_je_bouge_bien_programme_FR_web.pdf)

En outre, le site [www.guide-ecole.ch](http://www.guide-ecole.ch), dont les porteurs sont les cantons de la Suisse romande, présente des recommandations pratiques et concrètes en matière d'alimentation et d'activité physique à destination des enseignant-e-s, responsables d'établissements, directeur-trice-s des cycles d'orientation et groupes de santé scolaire.

### III. Conclusion

A plusieurs niveaux, des collaborations et réflexions conjointes ont d'ores et déjà été menées contre l'obésité et le surpoids. Le Conseil d'Etat estime judicieux de renforcer ces mesures prévues dans le cadre des activités existantes, notamment en renforçant l'engagement pour une alimentation saine dans les écoles. Il s'engage donc à utiliser sa marge de manœuvre sur la base légale existante en adoptant des mesures qui limitent la consommation des boissons sucrées et des barres chocolatées fournies par des distributeurs automatiques ou dans les restaurants des établissements du degré secondaire 1, notamment par la sensibilisation des directions des écoles secondaires. Par cet engagement, le Conseil d'Etat s'inscrit en cohérence et en renforcement de la nouvelle stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention – Perspectives 2030, qui mentionne l'alimentation équilibrée comme priorité et entend renforcer la lutte contre les maladies non transmissibles

en favorisant la mise en place d'une gouvernance intersectorielle des problématiques de santé publique.

Ainsi, le Conseil d'Etat estime que les dispositions d'ores et déjà prévues sont suffisantes pour atteindre les objectifs des motionnaires. Le Conseil d'Etat propose donc le rejet de la motion.

*31 octobre 2017*



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Motion Nicolas Repond / Nicole Lehner-Gigon

2016-GC-132

### **Verbot oder Beschränkung von Softdrinks und Schokoladeriegeln in den Verkaufsautomaten und Restaurants der Sekundarstufe 1 (OS)**

#### **I. Zusammenfassung der Motion**

In einer am 14. November 2016 eingereichten und begründeten Motion ersuchen Grossrat Nicolas Repond und Grossrätin Nicole Lehner-Gigon den Staatsrat darum, entweder ein Verbot oder strenge und einschränkende Kriterien für den Konsum und den Verkauf gewisser Softdrinks und Schokoladeriegel, die man in Snack- und Getränkeautomaten oder in den Restaurants der Schulen der Sekundarstufe 1 findet, in Betracht zu ziehen. Sie schlagen vor, diese Massnahmen entweder im neu ausgearbeiteten Gesetz über die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie (öGGG) oder in einer Verordnung, die dem Grossen Rat zu Beginn dieser neuen Legislaturperiode 2017-2021 unterbreitet werden sollte, aufzunehmen. Zur Stützung der Motion stellen ihre Verfasser fest, dass Übergewicht und Diabetes in der Bevölkerung und insbesondere bei den Jugendlichen immer mehr zunehmen und Anlass grosser Besorgnis für die öffentliche Gesundheit sind. Einer der Hauptgründe ist der übermässige Zuckerkonsum. Sie sind daher der Ansicht, dass bei der Erziehung und der Prävention bei den Jugendlichen begonnen und die schlechte Gewohnheit, viel zu süsse, industriell hergestellte Nahrungsmittel zu konsumieren, reduziert werden sollte.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat anerkennt die lobenswerten Beweggründe der Motionäre. Die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler ist ein wichtiges Ziel. Der Aspekt einer ausgewogenen Ernährung in der Schule verdient Unterstützung. Gleichzeitig erinnert der Staatsrat daran, dass die Ernährung einer von mehreren Faktoren für die Gesundheit der Schüler ist.

Der Staatsrat weist auch darauf hin, dass der von den Motionären erwähnte Gesetzesentwurf über die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie (öGGG) aufgrund der Bemerkungen der parlamentarischen Kommission, die für das Dossier zuständig war, an den Staatsrat zurücküberwiesen wurde. In Anbetracht der bei der Vernehmlassung geäusserten Kritiken hat der Staatsrat die Idee eines Spezialgesetzes in der Zwischenzeit fallen gelassen zugunsten einer Revision des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 2016 (LandwG, SGF 910.1), die dem Grossen Rat demnächst präsentiert wird. Mit dieser Revision wird sich das staatliche Handeln auf Massnahmen beschränken, die einen Anreiz bieten sollen, Produkten aus der Region den Vorzug zu geben.

Der Staatsrat hält ausserdem fest, dass die Gebäude der OS und ihre Ausstattung, einschliesslich der Getränkeautomaten, nicht in den Zuständigkeitsbereich des Kantons, sondern der Gemeindeverbände oder Gemeinden fallen. Die Organisation des Schulrestaurants, wie auch die Wahl des Betriebsführers und des Angebots, liegt ebenfalls bei den Gemeinden. Da sich die Gemeinden

gegen die im ersten Entwurf des öGGG vorgesehenen Verpflichtungen für ihre Einrichtungen geäußert haben, würde es sicherlich auch schlecht aufgenommen, zu dem von den Motionären verlangten Thema gesetzgeberisch tätig zu werden.

Im Übrigen gibt es keine andere gesetzliche Grundlage, um ungesunde Lebensmittel und Getränke aus Verkaufsautomaten zu verbannen. Es müsste daher ein neues Gesetz geschaffen werden.

In Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage, um den Vertrieb von Süssgetränken oder Schokoladeriegeln durch Getränke- und Snackautomaten zu reduzieren oder einzuschränken, schlägt der Staatsrat vor, seine Bemühungen auf bestehende Instrumente und Programme zu konzentrieren. Er hat sich namentlich durch den kantonalen Plan für Gesundheitsförderung und Prävention 2007–2016 für eine ausgewogene Ernährung eingesetzt.

Die kantonale Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention (Perspektiven 2030) bestätigt die Prioritäten im Bereich der öffentlichen Gesundheit (Ernährung und Bewegung, Alkohol, Tabak und psychische Gesundheit), die derzeit in verschiedenen kantonalen thematischen Programmen behandelt werden. Die vier Risikofaktoren (übermässiger Alkoholkonsum, unausgewogene Ernährung, Rauchen und zu wenig Bewegung) sind die Ursache der meisten nichtübertragbaren Krankheiten (namentlich Diabetes, muskuloskelettale Erkrankungen, Krebs, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, chronische Leiden der Atemwege), deren Zahl derzeit steigt. Die neue Strategie, ebenso wie die Strategie «Nachhaltige Entwicklung» des Kantons, empfiehlt einen umfassenden Ansatz basierend auf Determinanten, die einen Einfluss auf die Volksgesundheit haben. Sie will einen sektorübergreifenden, schlüssigen und aufeinander abgestimmten Ansatz von mehreren Akteuren und Entscheidungsebenen unterstützen.

Die Ziele der Gesundheitsförderung und Prävention im Bereich der ausgewogenen Ernährung und der regelmässigen Bewegung sind auch im thematischen Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» 2014–2017 festgehalten. Dieses kantonale Programm wird ab 2018 für eine Dauer von vier Jahren verlängert. Damit sollen, durch die Umsetzung von koordinierten Massnahmen und themenübergreifenden Aktivitäten, welche das Networking und die Kommunikation des Themas sicherstellen, die folgenden Ziele erreicht werden:

- > Die regelmässige körperliche Betätigung der Freiburger Bevölkerung liegt anteilmässig über dem Schweizer Durchschnitt.
- > Die Aufmerksamkeit, die die Freiburger Bevölkerung der Ernährung zukommen lässt, entspricht dem Schweizer Durchschnitt.

[https://www.fr.ch/dsas/files/pdf67/Ich\\_ernhre\\_mich\\_gesund\\_und\\_bewege\\_mich\\_ausreichend\\_programme\\_DE\\_web.pdf](https://www.fr.ch/dsas/files/pdf67/Ich_ernhre_mich_gesund_und_bewege_mich_ausreichend_programme_DE_web.pdf)

Die Website [www.guide-ecole.ch](http://www.guide-ecole.ch), deren Trägerschaft die Westschweizer Kantone sind, gibt Lehrpersonen, Schulleiterinnen und -leitern, Direktorinnen und Direktoren von Orientierungsschulen und Gesundheitsgruppen in Schulen praktische und konkrete Tipps in Sachen Ernährung und Bewegung.

### III. Schlussfolgerung

Auf mehreren Ebenen gibt es bereits eine Zusammenarbeit und gemeinsame Überlegungen, wie gegen Adipositas und Übergewicht vorgegangen werden kann. Der Staatsrat hält es für sinnvoll, die im Rahmen der bestehenden Aktivitäten vorgesehenen Massnahmen zu intensivieren, namentlich indem das Engagement für eine gesunde Ernährung in den Schulen verstärkt wird. Er nutzt daher

seinen Handlungsspielraum basierend auf der bestehenden Gesetzesgrundlage aus, um Massnahmen zu ergreifen, die den Konsum von Süssgetränken und Schokoladeriegeln, die an Verkaufsautomaten und Restaurants der Sekundarstufe 1 erhältlich sind, beschränken sollen, insbesondere durch die Sensibilisierung der Direktionen der Sekundarschulen. Dieses Engagement des Staatsrats steht im Einklang mit der neuen kantonalen Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention – Perspektiven 2030, die der ausgewogenen Ernährung Priorität einräumt und den Kampf gegen nichtübertragbare Krankheiten durch die Einsetzung einer sektorübergreifenden Governance für die Probleme der Volksgesundheit verstärken will.

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass die bereits vorgesehenen Bestimmungen genügen, um die Ziele der Motionäre zu erreichen. Aus diesen Gründen beantragt er die Ablehnung der Motion.

*31. Oktober 2017*