



Message 2022-DSAS-95

20 décembre 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil prolongeant le délai d'un an pour élaborer un contre-projet à l'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité»

En vertu de l'article 117 al. 2 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concernant la prolongation du délai pour élaborer un contre-projet à l'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité».

1. Délais légaux pour le traitement de l'initiative

Selon les alinéas 1 à 3 de l'article 125 LEDP, lorsque le Grand Conseil se rallie à une initiative entièrement rédigée ou qu'il la rejette sans contre-projet, celle-ci est soumise au peuple dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité. Lorsque le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative, il peut également, dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité, élaborer un contre-projet. Si ni la loi, ni son message ne précisent s'il s'agit de délais impératifs ou de délais d'ordre, force est de constater que les attentes des signataires de l'initiative commandent un traitement avec célérité.

Déposée le 16 juin 2021 par le «Comité citoyen HFR», cette initiative constitutionnelle entièrement rédigée (art. 125 LEDP) a été validée par le Grand Conseil en date du 22 mars 2022. Les délais d'une année des alinéas 1 à 3 de l'article 125 LEDP ont commencé à courir à partir de cette date.

2. Travaux en cours

La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a mandaté le Professeur François Clergue pour effectuer, en collaboration avec les acteurs concernés, une analyse de l'actuelle pratique de la chaîne des urgences préhospitalières et hospitalières. Le 24 mai 2022, le Professeur Clergue a produit un rapport d'analyse avec contribution à l'élaboration d'un concept formalisé de la chaîne des urgences qui formule des recommandations portant sur plusieurs domaines.

Par décret du 21 juin 2022, le Grand Conseil a pris la décision de principe d'élaborer un contre-projet à l'initiative. Suite à un amendement déposé et développé au Grand Conseil, le projet de décret du Conseil d'Etat a été complété par l'ins-

titution d'une commission parlementaire accompagnant le Conseil d'Etat durant l'élaboration du contre-projet. L'amendement demande explicitement que le contre-projet propose des mesures concrètes. La volonté d'accompagner le contre-projet par des modifications législatives a, par ailleurs, aussi été exprimée fréquemment.

La commission parlementaire a pris connaissance de l'état d'analyse fondée sur le développement actuel de la politique sanitaire par la DSAS, des constats et recommandations du Professeur Clergue, ainsi que d'une étude de la Professeur Stéphanie Monod, mandatée par le Parti socialiste (PS). La commission s'est exprimée sur les axes stratégiques ressortis de ces analyses (numéro d'appel unique Santé, centres de santé et permanences, égalité entre les régions, organe de coordination et bilinguisme), y a intégré ses compléments en vue de répondre au mieux aux attentes de la population et a participé à la précision des différents aspects techniques des propositions.

3. Nécessité de consulter les organisations partenaires

Le projet pourra d'ici peu être soumis aux partenaires concernés (HFR, services d'ambulance, communes, initiants etc.) pour appréciation. Cette consultation du réseau socio-sanitaire et institutionnel est essentielle pour l'acceptabilité politique et la future opérationnalisation des propositions. Au-delà de la nécessité dans le présent dossier, l'implication des personnes concernées est d'ailleurs un élément standard du processus législatif fribourgeois. Renoncer à cette étape aurait constitué un risque majeur pour le contre-projet.

4. Prolongation du délai

Comme indiqué, selon la loi, un contre-projet à une initiative doit en principe être établi dans le délai d'une année à partir de la validation.

Cependant, la LEDP prévoit une clause d'exception pour des situations où ce délai ne peut pas être tenu. Selon l'article 117 al. 2 LEDP, le délai dans lequel la votation populaire doit avoir lieu peut être prolongé d'une année par le Grand Conseil, sur

rapport motivé du Conseil d'Etat. Cette disposition constitue une soupape de sécurité pour les autorités chargées de préparer les diverses étapes du processus que peut suivre une initiative, tant constitutionnelle que légale. La décision est à rendre sous la forme d'un décret au sens de l'article 88 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC).

En l'espèce, tant la demande de proposer des dispositions légales accompagnant le contre-projet constitutionnel que le processus innovant, matériellement et politiquement précieux, de faire accompagner le projet par une commission du Grand Conseil sont un investissement en temps. La complexité et l'hétérogénéité d'un réseau d'acteurs autonomes impliqués atténuent également le rythme d'avancement du projet. Enfin et surtout, la nécessité de pouvoir faire participer tous les acteurs concernés est une exigence incontournable pour la qualité et l'acceptabilité. Ces éléments constituent une plus-value évidente pour le projet, à laquelle le Conseil d'Etat ne souhaite pas renoncer. Fort de ces motifs, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de bien vouloir prolonger le délai en vertu de l'article 117 al. 2 LEDP.

Le 25 novembre 2022, la commission parlementaire accompagnant le Conseil d'Etat durant l'élaboration du contre-projet a discuté du principe du prolongement du délai et s'est exprimée en faveur de la prolongation.

En cas d'acceptation du présent décret, le Grand Conseil devra avoir élaboré le contre-projet au plus tard en session de mars 2024. En conséquence, la votation serait fixée dans le délai de cent huitante jours dès l'adoption du projet par le Grand Conseil. Les votations cantonales étant en principe organisées en même temps que les votations fédérales, le Conseil d'Etat part du principe que le vote pourrait être agendé le 22 septembre 2024.

5. Conclusion

Le Grand Conseil est invité à prolonger le délai de traitement de l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité».

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.



Botschaft 2022-DSAS-95

20. Dezember 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat betreffend Fristverlängerung um ein Jahr zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»

Gemäss Artikel 117 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) unterbreiten wir Ihnen einen Dekretsentwurf betreffend Fristverlängerung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24».

1. Gesetzliche Fristen für die Behandlung der Initiative

Nach Artikel 125 Abs. 1 bis 3 PRG wird – wenn sich der Grosse Rat einer in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Initiative anschliesst oder diese ohne Gegenvorschlag verwirft – diese dem Volk innert einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über ihre Gültigkeit zur Abstimmung unterbreitet. Schliesst sich der Grosse Rat der Initiative nicht an, so kann er innert einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative einen Gegenvorschlag ausarbeiten. Zwar wird weder im Gesetz noch in der Botschaft präzisiert, ob es sich um zwingende Fristen oder um Ordnungsfristen handelt, jedoch ist festzustellen, dass die Unterzeichnenden der Initiative eine zügige Bearbeitung erwarten.

Die am 16. Juni 2021 vom «HFR-Bürgerkomitee» in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Verfassungsinitiative (Art. 125 PRG) wurde vom Grossen Rat am 22. März 2022 für gültig erklärt. Die Jahresfristen von Artikel 125 Abs. 1 bis 3 PRG laufen seit diesem Tag.

2. In Erarbeitung

Die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) hat Professor François Clergue beauftragt, in Zusammenarbeit mit den betreffenden Akteuren die aktuelle Praxis der Rettungskette bei präklinischen Notfällen und in der Spitalnotaufnahme zu analysieren. Am 24. Mai 2022 legte Professor Clergue einen Analysebericht mit einem Beitrag zur Entwicklung eines formalisierten Konzepts für die Rettungskette mit Empfehlungen zu mehreren Bereichen vor.

Mit Dekret vom 21. Juni 2022 fasste der Grosse Rat den Grundsatzbeschluss, einen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten. Aufgrund eines im Grossen Rat eingereichten und begründeten Änderungsantrags wurde der Dekretsentwurf des Staatsrats ergänzt durch die Einrichtung einer parlamentarischen Kommission, die den Staatsrat während der Ausarbeitung des Gegenvorschlags begleiten soll. Der Änderungsantrag fordert ausdrücklich, dass der Gegenvorschlag konkrete Massnahmen enthält. Auch der Wunsch, den Gegenvorschlag mit Gesetzesänderungen zu ergänzen, wurde häufig geäussert.

Die parlamentarische Kommission hat die Zustandsanalyse der GSD, die auf der aktuellen Entwicklung der Gesundheitspolitik basiert, die Feststellungen und Empfehlungen von Professor Clergue sowie eine von der Sozialdemokratischen Partei (SP) in Auftrag gegebene Studie von Professorin Stéfanie Monod zur Kenntnis genommen. Die Kommission hat sich zu den fünf strategischen Achsen, die sich aus diesen Analysen ergaben (einheitliche Rufnummer Gesundheit, Gesundheitszentren und Permanenzen, Gleichstellung der Regionen, Koordinationsorgan und Zweisprachigkeit) geäussert, ihre Ergänzungen eingebracht, um den Erwartungen der Bevölkerung bestmöglich zu entsprechen, und sich an der Präzisierung verschiedener technischer Aspekte der Vorschläge beteiligt.

3. Notwendige Vernehmlassung bei den Partnerorganisationen

Der Entwurf kann nächstens den betroffenen Partnern (HFR, Ambulanzdienste, Gemeinden, Initianten usw.) zur Beurteilung vorgelegt werden. Diese Vernehmlassung innerhalb des sozialen, gesundheitlichen und institutionellen Netzwerks ist für die politische Akzeptanz und die künftige Operationalisierung der Vorschläge von entscheidender Bedeutung. Ganz abgesehen davon, dass sich der Einbezug der Betroffenen bei diesem Dossier als Notwendigkeit aufdrängt, stellt er ein Standardelement des Freiburger Gesetzgebungsprozesses dar. Das Verzicht auf diesen Schritt hätte für den Gegenvorschlag ein grosses Risiko bedeutet.

4. Fristverlängerung

Wie bereits erwähnt, muss ein Gegenvorschlag zu einer Initiative laut Gesetz grundsätzlich innerhalb eines Jahres nach der Gültigkeitserklärung erarbeitet werden.

Das PRG sieht jedoch eine Ausnahmeklausel für Situationen vor, in denen diese Frist nicht eingehalten werden kann. Nach Artikel 117 Abs. 2 PRG kann die Frist, innerhalb derer die Volksabstimmung stattfinden muss, vom Grossen Rat auf einen begründeten Bericht des Staatsrats hin um ein Jahr verlängert werden. Diese Bestimmung ist ein Sicherheitsventil für die Behörden, die für die Vorbereitung der verschiedenen Etappen von Initiativen – sowohl Verfassungs- als auch Gesetzesinitiativen – zuständig sind. Der Entscheid ist in Form eines Dekrets im Sinne von Artikel 88 des Gesetzes vom 6. September 2006 über den Grossen Rat (GRG) zu erlassen.

Im vorliegenden Fall sind sowohl die Aufforderung, begleitende Gesetzesbestimmungen zum Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe vorzuschlagen, als auch der innovative, in materieller und politischer Hinsicht wertvolle Prozess, dass eine Kommission des Grossen Rates den Entwurf begleitet, eine zeitliche Investition. Das komplexe und heterogene Netzwerk an beteiligten autonomen Akteuren bremst das Fortschritts-tempo zusätzlich. Schliesslich und insbesondere ist die Notwendigkeit, alle betroffenen Akteure einbeziehen zu können, eine unumgängliche Voraussetzung für Qualität und Akzeptanz. Diese Punkte stellen für den Entwurf klare Mehrwerte dar, auf die der Staatsrat nicht verzichten möchte. Aus diesen Gründen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, die Frist gemäss Artikel 117 Abs. 2 PRG zu verlängern.

Am 25. November 2022 hat die parlamentarische Kommission, die den Staatsrat während der Ausarbeitung des Gegenvorschlags begleitet, das Prinzip der Fristverlängerung diskutiert und sich für diese ausgesprochen.

Bei Annahme dieses Dekrets muss der Grosse Rat den Gegenvorschlag spätestens für die Märzsession 2024 ausarbeiten. Demnach würde die Abstimmung innerhalb von 180 Tagen nach Annahme des Entwurfs durch den Grossen Rat stattfinden. Da die kantonalen Abstimmungen in der Regel zeitgleich wie die eidgenössischen Abstimmungen stattfinden, geht der Staatsrat davon aus, dass die Abstimmung am 22. September 2024 erfolgen könnte.

5. Schlussfolgerung

Der Grosse Rat wird eingeladen, die Frist zur Behandlung der Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs «Für bürger-nahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» zu verlängern.

Wir laden Sie ein, den beiliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

**Décret concernant l'initiative constitutionnelle
«Pour des urgences hospitalières publiques 24/24
de proximité» (prolongation des délais)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le décret du Grand Conseil du 22 mars 2022 concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité»;

Vu le décret du Grand Conseil du 21 juin 2022 concernant l'élaboration d'un contre-projet à l'initiative constitutionnelle «Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité»;

Vu l'article 117 al. 2 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);

Vu le message 2022-DSAS-95 du Conseil d'Etat du 20 décembre 2022;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

**Dekret über die Verfassungsinitiative
«Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»
(Fristverlängerung)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Dekret des Grossen Rates vom 22. März 2022 über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»;

gestützt auf das Dekret des Grossen Rates vom 21. Juni 2022 über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24»;

gestützt auf Artikel 117 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom 6. April 2001 (PRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2022-DSAS-95 des Staatsrats vom 20. Dezember 2022;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Les délais dans lesquels le contre-projet est élaboré et la votation populaire doit avoir lieu sont prolongés d'une année.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.
Il entre en vigueur dès sa publication.

I.

Art. 1

¹ Die Fristen, innert denen der Gegenvorschlag ausgearbeitet wird und die Volksabstimmung durchgeführt werden muss, werden um ein Jahr verlängert.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.
Es tritt mit seiner Veröffentlichung in Kraft.