

MESSAGE N° 140 11 mai 2009
de la commission parlementaire au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
sur les conventions intercantionales (LConv)

1. INTRODUCTION

En acceptant la prise en considération de l'initiative parlementaire N° 119.05 Markus Bapst/Benoît Rey, puis de l'initiative parlementaire N° 161.06 Solange Berset/Benoît Rey, le Grand Conseil a affirmé son souci d'étendre les droits de participation du Parlement en matière de collaboration intercantonale et de clarifier les compétences sur le plan cantonal. Cette demande intervient à un moment charnière tant pour ce qui est du fond (les collaborations intercantionales) que pour ce qui concerne la procédure législative. En effet, ces dernières années, le rôle du Parlement dans l'adoption et la mise en œuvre des accords intercantonaux a été remis en question par des modifications successives du cadre légal cantonal et supracantonal. Quant à la portée et à la procédure de mise en œuvre des initiatives parlementaires, elles étaient entourées d'un certain flou au moment du dépôt de ces instruments. Ce n'est en effet qu'ultérieurement, avec l'entrée en vigueur de la loi sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121), que ces questions ont été formellement réglées.

Premier projet de loi entièrement élaboré sous l'égide d'une commission parlementaire, le texte qui vous est soumis répond aux revendications des deux initiatives, mais également à la nécessité de clarifier les compétences du Conseil d'Etat et du Grand Conseil en matière de traités suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Le projet institue une procédure d'information et de consultation du pouvoir législatif tout au long de leur négociation, de leur approbation et de leur mise en œuvre. Enfin, il clarifie les modes d'intervention du Grand Conseil lorsque ce dernier souhaite initier une démarche visant à adhérer à une convention ou à en sortir.

2. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES RÉCENTES

2.1 L'initiative N° 119.05 Markus Bapst/Benoît Rey

Déposée le 9 septembre 2005 (BGC 2005 p. 1379; réponse du Conseil d'Etat le 20 juin 2006, BGC 2006 p. 1408) et prise en considération par le Grand Conseil le 20 juin 2006 (BGC 2006 p. 1399), l'initiative parlementaire N° 119.05 Markus Bapst/Benoît Rey demande la création d'une loi sur les collaborations intercantionales, qui prévoira notamment:

- *l'attachement aux processus de collaboration intercantonale comme mode privilégié de travail entre les cantons;*
- *les modes d'association du Grand Conseil aux décisions prises dans le cadre de collaborations intercantionales;*
- *les modes de contrôle démocratique du Grand Conseil sur les décisions prises dans le cadre de collaborations intercantionales.*

Les deux derniers points témoignent de la volonté d'assurer un contrôle parlementaire sur la conception et l'exécution des collaborations intercantionales et de formaliser

cette participation dans le cadre d'une loi cantonale. Tout en visant une application plus large, l'initiative poursuit ainsi un but similaire à celui de la 'Convention des conventions' (voir plus bas: chap. 3.2.1).

2.2 L'initiative N° 161.06 Solange Berset/Benoît Rey

L'initiative N° 161.06 Solange Berset / Benoît Rey a été déposée le 10 octobre 2006 (BGC 2006 p. 2362; réponse du Conseil d'Etat le 30 mai 2007, BGC 2007 p. 1319) et prise en considération le 11 septembre 2007 (BGC 2007 p. 948). Le Conseil d'Etat, qui avait proposé de la transformer en motion, a renoncé à cette proposition après que les initiants ont eux-mêmes renoncé à demander qu'une petite délégation parlementaire accompagne le membre du Conseil d'Etat concerné, dans toutes les négociations importantes. L'initiative parlementaire demande ce qui suit:

La législation cantonale est adaptée de façon que les droits du Parlement soient mieux pris en compte dans les accords intercantonaux. La modification prévoira notamment la possibilité pour les commissions compétentes d'être consultées sur le mandat de négociation et de décider si elles souhaitent être associées à ces négociations.

Comme l'initiative précédente, cet instrument parlementaire réclame donc une meilleure représentation des intérêts parlementaires en matière de collaboration intercantonale, plus précisément en ce qui concerne les accords intercantonaux. En outre, pour arriver à cette fin, la nouvelle initiative propose de créer deux instruments à la disposition des commissions compétentes du Parlement: le droit d'être entendu concernant la définition du mandat de négociation et le droit de participer aux négociations. Cependant, au moment de la prise en considération de l'initiative, le Grand Conseil a explicitement renoncé à la création du deuxième instrument.

Cette deuxième initiative parlementaire est donc formulée de manière à la fois plus ouverte que la première (elle n'exige pas la création d'une loi spécifique) et plus restreinte (elle ne s'intéresse qu'aux collaborations prenant la forme d'accords intercantonaux et elle propose des instruments concrets).

2.3 Autres interventions parlementaires

Les interventions suivantes ne sont pas directement à l'origine du présent projet. Elles témoignent néanmoins d'une certaine continuité des membres du Grand Conseil dans leur souci d'être associés aux décisions en matière d'affaires extérieures.

- *Postulat N° 261.01 Beat Vonlanthen (BGC 2001 pp. 1345 et 1397; BGC 2002 pp. 936 et 937):* par ce postulat, le Grand Conseil demandait au Conseil d'Etat de lui présenter un programme esquissant ses objectifs en matière de politique extérieure et la manière dont il pensait les atteindre. Une réponse à cette requête a notamment été donnée dans le chap. 5 du rapport N° 147 du Conseil d'Etat du 24 août 2004 sur les axes de réformes et de restructurations annoncés dans le plan financier de la législature 2002–2006 ainsi que, plus récemment, par le programme gouvernemental 2007–2011 (voir le défi 5: 'renforcer notre économie et positionner notre canton').
- *Question N° 725.04 Georges Godel (BGC 2004 p. 1005):* cette question portait sur les conséquences

économiques de l'intensification des collaborations intercantionales; le Conseil d'Etat était appelé à analyser les coûts et les bénéfices de cette évolution.

- *Résolution du 16 septembre 2004 (BGC 2004 pp. 969 et 977)*: par cette résolution, le Grand Conseil demandait au Conseil d'Etat d'intervenir dans le cadre de la procédure de consultation en cours concernant le projet d'accord-cadre intercantonal (voir ci-dessous, chap. 3.2.2). Le gouvernement était appelé à défendre une meilleure prise en compte dans cet accord des intérêts des Parlements cantonaux.
- *Motion N° 103.05 Benoît Rey (BGC 2005 pp. 807, 1831 et 1828)*: cette motion proposait de conférer un statut permanent à la commission spéciale des affaires extérieures créée suite à l'entrée en vigueur de la 'Convention des conventions'. Elle a été mise en œuvre dans le cadre de la révision de la loi portant règlement du Grand Conseil (voir ci-dessous, chap. 3.3.2).

3. CONTEXTE JURIDIQUE

Dans le domaine des traités, il convient de distinguer quatre cercles de relations: celui des traités avec l'étranger (conclus directement ou par l'intermédiaire de la Confédération), celui des conventions avec un ou des cantons romands (champ d'application de la Convention des conventions, mais pas dans les domaines RPT – ce dernier point est controversé), celui des domaines RPT (champ d'application du droit fédéral et de l'ACI) et finalement les autres conventions (par ex. conclues avec un canton non romand comme BE et en dehors de la RPT).

3.1 Droit fédéral

Sur le plan du droit fédéral, la collaboration intercantonale repose tout d'abord sur l'art. 48 Cst. féd. Aux termes de cette disposition, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes (al. 1). Dans les limites de ses compétences, la Confédération peut également y participer (al. 2).

Dans le cadre de la *réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*, un nouvel alinéa 4 a été introduit à cette disposition constitutionnelle; il autorise les cantons à habiliter par convention un organe intercantonal à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit, à condition que la convention en question ait été adoptée selon la procédure applicable aux lois et qu'elle fixe les grandes lignes de ces dispositions.

L'introduction, également dans le cadre de la RPT, de l'art. 48a Cst. féd. constitue une deuxième grande nouveauté dans le domaine des relations intercantionales. Il prévoit que la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales. Toutefois, le champ d'application de cet article est limité aux domaines énumérés de manière exhaustive à l'alinéa 1, à savoir: l'exécution des peines et des mesures, l'instruction publique pour certains domaines spécifiques, les hautes écoles cantonales, les institutions culturelles d'importance suprarégionale, la gestion des déchets, l'épuration des eaux usées, les transports en agglomération, la médecine de pointe et les cliniques spéciales ainsi que les institutions d'intégration et de prise

en charge des personnes handicapées. Cet article constitutionnel est concrétisé notamment par la *loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)*, dont l'art. 13 oblige les cantons à élaborer un accord-cadre intercantonal portant sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Les cantons sont entre autres tenus d'y régler la participation des Parlements cantonaux à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (let. d). Il convient toutefois de noter que l'abrogation de l'article 48a Cst. féd. a été demandée par une initiative parlementaire du groupe UDC des Chambres fédérales (08.463) et a reçu l'appui de la Commission des institutions du Conseil national, à la fin janvier 2009.

3.2 Droit intercantonal

3.2.1 'Convention des conventions'

Depuis l'entrée en vigueur, au 23 avril 2002, de la *convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (RSF 121.4)*, communément appelée 'Convention des conventions', les Parlements des cantons de FR, GE, JU, NE, VD et VS disposent d'un certain nombre de droits de participation garantis en matière de politique extérieure cantonale.

Il s'agit essentiellement des droits suivants:

- droit d'être informé sur la politique extérieure du gouvernement (art. 3);
- droit d'être consulté sur le mandat de négociation lors de la négociation d'accords intercantonaux et internationaux (art. 4);
- droit d'être consulté, par le biais d'une *commission interparlementaire de consultation*, sur le résultat des négociations avant la conclusion d'un accord intercantonal ou international (art. 5);
- droit de surveiller l'exécution d'un accord: obligation d'instituer des *commissions interparlementaires de contrôle* lorsqu'un accord intercantonal crée une institution intercantonale ou un réseau d'institutions intercantonal (art. 8).

Depuis 2002, les Parlements de Suisse occidentale sont ainsi consultés sur tout projet d'accord pour lequel les cantons signataires de la 'Convention des conventions' sont majoritaires et cela avant la signature finale du projet en question par les gouvernements. A sept reprises, le Grand Conseil du canton de Fribourg a participé, par l'envoi d'une délégation de sept membres, aux travaux d'une commission interparlementaire *de consultation*. Pour ce qui est de la surveillance interparlementaire, le canton est actuellement représenté dans trois commissions interparlementaires *de contrôle*, chargées de la surveillance de cinq accords au total.

3.2.2 Accord-cadre (ACI)

L'*accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI) (RSF 121.5)*, entré en vigueur le 11 mai 2007, définit un nombre de règles communes sur la compensation des charges et le règlement des différends entre cantons contractants pour les domaines mentionnés à l'article 48a de la Constitution fédérale, domaines pour lesquels la collaboration intercantonale peut être

rendue obligatoire. Tous les cantons suisses y ont adhéré avant la fin 2007.

A l'instar de la 'Convention des conventions', mais de manière plus sommaire s'agissant de la phase des négociations, l'Accord-cadre accorde aux Parlements cantonaux des droits de participation pour les traités inter-cantonaux concernés. Il s'agit principalement des droits suivants:

- droit d'être informé, à temps et de manière complète, sur les conventions existantes ou prévues (art. 4 al. 1);
- droit de surveiller l'exécution d'un accord: obligation d'instituer des commissions de gestion interparlementaires pour contrôler les institutions communes (ou 'organismes responsables communs'; art. 15).

Par ailleurs, le droit cantonal en matière de participation des Parlements est réservé (art. 4 al. 2).

Depuis son entrée en vigueur, aucune convention soumise à l'Accord-cadre n'a été transmise au Grand Conseil pour ratification. Sa mise en œuvre concrète reste donc à définir.

3.2.3 Révision de la 'Convention des conventions' (projet CoParl)

Pour remédier à certains problèmes d'application de la 'Convention des conventions' ainsi que pour prévenir les cas où elle entrerait en collision avec l'accord-cadre, la *Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)* a entrepris de soumettre le texte à une révision intégrale. Intitulé *convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'adoption et de l'exécution des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl)* le projet appelé à remplacer la 'Convention des conventions' prévoit notamment les modifications suivantes:

- suppression des dispositions régissant l'organisation interne des autorités cantonales (obligation de créer une commission parlementaire chargée des relations extérieures, rapport obligatoire du gouvernement sur la politique extérieure);
- suppression du droit de consultation concernant la teneur du mandat de négociation (un droit qui n'a cependant jamais été exercé concrètement par les Parlements concernés);
- introduction d'une réserve concernant l'ACI;
- clarification du champ d'application.

En date du 24 août 2007, conformément à la procédure prévue par la Convention des conventions, le projet CoParl a été transmis aux Parlements des cantons concernés, qui ont chargé une commission interparlementaire de l'examiner et d'émettre un avis à l'adresse des gouvernements. Le 11 mars 2009, la commission interparlementaire a adressé sa prise de position à la CGSO. La signature de la nouvelle convention dans sa forme définitive est attendue pour la deuxième moitié de l'année.

Le projet de convention de la CGSO et les modifications proposées par la commission interparlementaire ne présentent pas d'incompatibilités avec le projet LConv. Si, malgré tout, un cas de collision devait se présenter entre la LConv et la version définitive de la CoParl, c'est le droit supérieur (et donc la CoParl) qui s'appliquerait, ce qui est rappelé à l'article 3 LConv. En cas de conflit

important, il y aurait néanmoins lieu d'adapter la LConv dans le cadre de la loi approuvant l'adhésion à la CoParl. Compte tenu de ces éléments, rien ne s'oppose à ce que la LConv entre en vigueur *avant* la CoParl.

3.3 Droit cantonal

3.3.1 Constitution

La Constitution du 16 mai 2004 accorde au Grand Conseil la compétence d'approuver l'adhésion du canton aux traités (art. 100 al. 1); celui-ci peut déléguer cette compétence aux conditions de l'article 100 al. 2 Cst. Le Conseil d'Etat a, pour sa part, la compétence de représenter le canton (art. 114 al. 1) ainsi que de négocier et de signer les traités (art. 114 al. 2).

En outre, la Constitution confère au Parlement les droits suivants en matière de traités:

- le Grand Conseil peut «inviter le Conseil d'Etat à engager des négociations en vue de la conclusion d'un traité ou à dénoncer un traité existant» (art. 100 al. 3);
- il a le droit d'être informé par le Conseil d'Etat sur les négociations en cours (art. 114 al. 2, 2^e phr.);
- dans l'exercice de ses compétences financières (art. 102) et de haute surveillance (art. 104), il garde un certain contrôle sur la mise en œuvre des traités en vigueur.
- enfin, la présidente ou le président du Grand Conseil possède le droit de consulter en tout temps les dossiers du Conseil d'Etat sur les objets qui concernent le Grand Conseil (art. 98 al. 2).

Concernant les traités, notre Constitution accorde donc au Grand Conseil un droit d'initiative, un droit à l'information et le droit au «dernier mot» au moment de l'approbation finale. A des degrés divers, tous ces droits sont concrétisés dans la loi sur le Grand Conseil.

3.3.2 Loi sur le Grand Conseil

La loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC) (RSF 121.1), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, a considérablement renforcé la position du Parlement face au gouvernement en le dotant de nouveaux droits et de nouveaux instruments d'intervention. Cela est également le cas dans le domaine des affaires extérieures, où la loi concrétise, par des dispositions nouvelles, les règles applicables de la Constitution et de la Convention des conventions.

Voici les principales nouveautés de la LGC affectant la participation du Parlement en matière de politique extérieure:

- *extension de la portée des instruments parlementaires*: la *motion* peut maintenant explicitement porter sur l'adhésion à un traité intercantonal ou international (art. 69 let. c) et le *mandat* sur l'ensemble des domaines relevant de la compétence du Conseil d'Etat (art. 79 al. 1; à propos de l'applicabilité de cette disposition en matière de traités: voir chap. 6, commentaire de l'art. 9); *l'initiative parlementaire*, enfin, permet de charger le Grand Conseil d'élaborer lui-même un projet d'acte d'adhésion;
- *institution d'une commission permanente des affaires extérieures*: avant 2007, la «commission chargée des affaires extérieures» que le Grand Conseil était tenu de désigner en vertu de l'article 2 de la 'Convention

des conventions' prenait la forme d'une commission spéciale, donc temporaire; à son article 15, la nouvelle loi définit son mandat et ses compétences et lui confère le statut de commission permanente, ce qui l'autorise notamment à déposer des instruments parlementaires en son nom propre;

- *formalisation du droit d'être informé*: la nouvelle loi oblige explicitement le Conseil d'Etat à transmettre au Grand Conseil et à ses organes les informations dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches, notamment dans l'exercice de la haute surveillance (art. 92 al. 1); au besoin, ils peuvent requérir que ces documents leur soient transmis (art. 92 al. 2);
- *définition de la forme de l'acte d'adhésion*: la loi précise la forme que doit prendre l'acte par lequel le Grand Conseil approuve l'adhésion à un traité (loi ou décret, art. 87 et 88 LGC).

Dans la pratique, l'introduction de ces nouveaux droits n'a pas modifié de manière substantielle le mode de participation du Grand Conseil aux décisions en matière de traités. Aucun instrument parlementaire ayant pour objet la conclusion d'un nouveau traité, l'adhésion à un traité existant ou la dénonciation d'un tel traité n'a été déposé depuis l'entrée en vigueur de la LGC. De même, la Commission des affaires extérieures n'a pas modifié son fonctionnement suite à son changement de statut – à une exception près: depuis le printemps 2008, elle examine séparément, sous l'angle des affaires extérieures, le rapport d'activité du Conseil d'Etat et en rend compte devant le plénum.

4. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

4.1 Procédure applicable

Au moment de la prise en considération de la première initiative, la loi en vigueur (loi du 15 mai 1979 portant règlement du Grand Conseil) mentionnait bien l'initiative parlementaire parmi les instruments d'intervention du Parlement. Cependant, elle restait muette quant au contenu, à la forme et au traitement de cet instrument. En l'absence de règles explicites, le Bureau du Grand Conseil, lors de sa séance du 26 août 2005, a donc décidé que l'initiative parlementaire N° 119.05 serait traitée de la même manière qu'une motion mais en demandant au Conseil d'Etat qu'il mette à disposition du Grand Conseil du personnel de l'administration et que les initiants soient intégrés au groupe de travail chargé de l'élaboration du projet de loi. Le gouvernement a accepté cette démarche mais souhaitait diriger lui-même les travaux tout en y intégrant les auteurs de l'initiative. C'est en ces termes-là qu'il a proposé au Grand Conseil d'accepter l'objet, ce que ce dernier a fait à une écrasante majorité.

La situation était plus claire lorsque le Grand Conseil a été appelé à se prononcer sur la prise en considération de la deuxième initiative. La nouvelle loi sur le Grand Conseil (LGC), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, définit la forme, les effets et la procédure de mise en œuvre de l'initiative parlementaire à ses articles 81ss. Et, selon les dispositions transitoires de cette même loi, le traitement des instruments parlementaires en cours lors de son entrée en vigueur se fait, en principe, selon le nouveau droit (art. 199 al. 2 LGC).

Le 13 décembre 2007, suivant en cela une proposition du Conseil d'Etat, le Bureau a ainsi décidé de confier la mise en œuvre conjointe des deux initiatives – et donc l'élaboration d'un projet d'acte – à une commission parlementaire assistée de représentants de l'administration cantonale.

4.2 Commission parlementaire et groupe de travail

Nommée par le Bureau le 13 février 2008, la commission parlementaire chargée de la mise en œuvre des deux initiatives parlementaires a été composée de sept membres du Grand Conseil, dont les quatre initiants, et présidée par le député Benoît Rey.

Sur le plan opérationnel, l'activité de la commission parlementaire a été préparée par un groupe de travail mandaté par le Secrétariat du Grand Conseil et composé du président de la commission parlementaire, d'un membre du Secrétariat du Grand Conseil et de trois représentants de l'administration cantonale.

La commission a tenu cinq séances; le groupe de travail s'est réuni à huit reprises.

4.3 Procédure de consultation et détermination du Conseil d'Etat

L'avant-projet élaboré par la commission a été mis en consultation auprès de l'administration et des partis politiques du 15 décembre 2008 au 30 mars 2009.

Toutes les instances qui se sont prononcées sur l'avant-projet en ont fait une appréciation globalement positive et estimaient que ce dernier répondait aux objectifs visés par les initiatives parlementaires. Elles ont notamment salué la clarification de la répartition des compétences, le caractère pragmatique de la procédure d'information et de consultation préconisée et le fait que l'ensemble des dispositions aient été concentrées dans un seul texte.

Les principales critiques à l'égard de l'avant-projet émanaient des deux partis politiques ayant répondu à la consultation. Le Parti libéral-radical souhaitait que la mise en œuvre des nouvelles dispositions ne nécessite pas d'importants moyens en personnel tandis que le Parti socialiste considérait comme insuffisante l'association du Parlement à la préparation des conventions tout en regrettant l'absence de dispositions contraignantes en la matière.

Dans sa détermination du 26 mai 2009, le Conseil d'Etat souligne le bon esprit de collaboration qui a marqué les travaux de la commission parlementaire et la qualité du texte du projet de loi. Il formule par ailleurs les observations suivantes:

Le Gouvernement aurait souhaité qu'à l'article 11 alinéa 2 le projet comporte le texte plus synthétique suivant: «La Commission peut prendre position au sujet de négociations en cours».

Ce projet institue une procédure d'information et de consultation du pouvoir législatif durant tout le processus de négociation, d'approbation et de mise en œuvre des conventions intercantionales et donne une suite adéquate aux initiatives parlementaires N° 119.05 et 161.06, le respect et la confiance réciproques du Législatif et de l'Exécutif étant au demeurant des éléments déterminants pour un travail efficace en matière de collaboration intercantonale.

En conclusion, le Conseil d'Etat approuve et soutient le projet de loi sur les conventions intercantionales.

5. PRÉSENTATION DU PROJET

Le projet vise principalement à mettre en œuvre, d'une part, les deux initiatives parlementaires qui demandent l'extension des droits du Parlement dans le domaine du droit intercantonal et, d'autre part, l'article 100 al. 2 Cst. qui permet de déléguer certaines compétences au Conseil d'Etat dans ce domaine.

Le projet groupe dans une loi nouvelle toutes les dispositions générales concernant le rôle respectif du Grand Conseil et du Conseil d'Etat en matière de conventions intercantionales et, très rarement, de traités internationaux. Il sera applicable lors de l'initialisation d'une procédure d'adhésion à une convention, puis au cours de la procédure elle-même (négociation, signature, approbation de l'adhésion, ratification, publication) et ultérieurement (mise en œuvre et, éventuellement, règlement des différends et dénonciation).

Le projet exige que le Grand Conseil soit informé à temps et de manière adéquate des conventions en préparation et de l'avancement des négociations. La Commission des affaires extérieures peut prendre position sur les étapes importantes des négociations et avant que le texte de la convention ne soit signé; sa prise de position ne lie pas le gouvernement, mais doit être portée à la connaissance de ses partenaires aux négociations. Il n'est par contre pas prévu que des membres du Grand Conseil accompagnent les émissaires de l'Etat de Fribourg lors des négociations.

Le projet, faisant usage de la faculté prévue par l'article 100 al. 2 Cst., prévoit une délégation générale de compétence en faveur du Conseil d'Etat pour les conventions ne comportant que des dispositions d'importance secondaire, soit celles qui, en droit cantonal ordinaire, relèveraient du pouvoir réglementaire du Conseil d'Etat en vertu des articles 111 al. 2 Cst. et 5 al. 2 LOCEA.

Le projet pose en outre quelques règles relatives au rapport annuel d'activité du Conseil d'Etat et prévoit la tenue d'un inventaire de toutes les conventions auxquelles le canton est partie, quelle que soit l'autorité cantonale qui les a approuvées.

Une version du projet présentant l'essentiel de ses dispositions sous la forme d'une loi purement modificatrice de la LGC et de la LOCEA a été écartée par la commission, qui a estimé que la matière serait alors trop dispersée, ce qui ferait perdre la vue d'ensemble sur ces questions et compliquerait donc la consultation des règles applicables dans un cas d'espèce.

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Titre et abréviation

On a veillé à adopter un titre relativement bref et une abréviation assez parlante.

Art. 1

Le projet renonce à utiliser en français le mot de «traité» comme dans la Constitution fribourgeoise (art. 100 et 114 Cst.), terminologie qui avait été reprise dans la LGC.

Il utilise directement la terminologie plus usuelle de la Constitution fédérale de «conventions intercantionales» et «traités internationaux». Cela permet aussi de simplifier le texte puisque notre canton ne conclut quasiment pas de traité international. La terminologie utilisée dans la LGC est adaptée en conséquence dans les dispositions finales du projet. On notera qu'en allemand, le droit fédéral utilise le mot «Vertrag» aussi bien pour les conventions intercantionales que pour les traités internationaux.

La mention de la Confédération parmi les partenaires potentiels tient compte de l'article 48 al. 2 Cst. féd., qui autorise la Confédération à participer à des conventions intercantionales dans les limites de ses compétences. Il convient encore de préciser que les conventions-programmes passées dans les domaines RPT sont soumises à des règles spéciales prévues aux articles 6a LOCEA (RSF 122.0.1) et 44 al. 2 let. n et al. 4 de la loi sur les finances de l'Etat (RSF 610.1). La procédure d'élaboration de ces conventions-programmes est exposée dans la section 5 du message n° 18 accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT (BGC 2007 p. 823ss).

Pour mémoire, l'article 56 de la Constitution fédérale prescrit ce qui suit s'agissant des traités conclus avec l'étranger:

Art. 56 Relations des cantons avec l'étranger

¹ Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.

² Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.

³ Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

Art. 2

La nécessité de préciser les compétences entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat concerne essentiellement les procédures qui sont susceptibles d'aboutir à une décision d'adhésion adoptée par le Grand Conseil et éventuellement soumise au peuple, selon le droit référendaire. Selon l'article 100 Cst. il s'agit en fait de tous les traités (quels que soient nos partenaires ou l'objet et la nature de cet acte), sauf si la compétence d'adhérer a été déléguée au Conseil d'Etat par une loi (art. 93 et 100 al. 2 Cst.).

Le projet va toutefois au-delà de la simple précision de l'intervention du Grand Conseil et de ses organes en cas de négociation ou de dénonciation d'un traité entrant dans la compétence du Grand Conseil. Il prévoit en effet d'attribuer une délégation de compétence générale en faveur du Conseil d'Etat pour les actes d'importance secondaire comme le permet l'article 100 al. 2 Cst. (cf. art. 7 du projet) et pose quelques règles en relation avec l'exercice du pouvoir de haute surveillance du Grand Conseil dans ce domaine (art. 17 du projet). Finalement, il instaure un instrument unique pour répertorier toutes les conventions auxquelles le canton est partie, quelle que soit l'autorité cantonale qui les a approuvées (art. 18 du projet).

Art. 3

La réserve concerne notamment les domaines soumis à la RPT et certaines règles de la Convention des Conventions (ou de la future CoParl). Elle concernerait aussi une éventuelle délégation législative à un organisme intercantonal en application de l'article 48 al. 4 de la Constitution fédérale, qui a la teneur suivante:

Les cantons peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit, à condition que cette convention:

- a. soit adoptée selon la procédure applicable aux lois;
- b. fixe les grandes lignes de ces dispositions.

Art. 4

L'article 100 Cst. donne au Grand Conseil la compétence d'approuver l'adhésion du canton à tout traité (convention intercantonale ou traité international). Il ne distingue pas les traités selon que leur nature serait législative ou administrative. Il ne distingue pas non plus ce qui est soumis à l'ACI/RPT, à la Convention des Conventions ou non, ni quel est le cercle des partenaires. Finalement, il ne distingue pas non plus ce qui, selon le droit cantonal, serait de la compétence du Grand Conseil et ce qui relèverait de la compétence du Conseil d'Etat. Par contre, la Constitution permet de déléguer certaines compétences, notamment au Conseil d'Etat; ce dernier point est traité plus en détail à l'article 7 du projet.

Art. 5

L'alinéa 2 correspond aux règles de l'article 15 LGC, notamment à son alinéa 2.

S'agissant de l'alinéa 3, on notera qu'une formule similaire figure à l'article 54 al. 2 LOCEA.

LOCEA Art. 54 Représentation de l'Etat

¹ L'Etat est représenté au sein d'organismes extérieurs de droit public ou de droit privé si la législation spéciale le prévoit ou si le Conseil d'Etat le décide dans un cas déterminé.

² Les représentants et représentantes de l'Etat informent de manière adéquate le Conseil d'Etat de l'exécution de leur mandat.

L'expression «de manière adéquate» doit être comprise dans le sens que l'information est proportionnelle à l'importance de l'objet et aux attentes des destinataires. Les personnes concernées gardent le choix de la manière de rendre compte au Grand Conseil, qui devrait rester dépourvue de formalisme.

Art. 6

Cet article repose sur les articles 93, 100 al. 2 et 114 Cst. et correspond aux principes de l'article 3 LOCEA.

A l'alinéa 1, la réserve des droits du Grand Conseil vise les articles 9 et suivants du projet. S'agissant de la dénonciation, en raison du parallélisme des formes, une loi (ou, rarement, un décret) sera nécessaire si l'adhésion à la convention a été l'œuvre du Grand Conseil. La communication ultérieure de la renonciation du canton pourra toutefois incomber, le cas échéant, au gouvernement, de la même manière que la ratification est exécutée sur la base de l'acte d'adhésion adopté par le Grand Conseil.

La délégation mentionnée à l'alinéa 2 est réglée à l'article 7 du projet. La division de la matière entre les ar-

ticles 6 et 7 permet d'éviter un article trop volumineux et de mettre en évidence l'une des règles essentielles du projet.

S'agissant de la portée de l'alinéa 3, on se référera au commentaire de l'article 16.

Art. 7

a) La Constituante a voulu renforcer l'intervention du Grand Conseil dans le domaine des traités. L'article 100 Cst. est inspiré de l'article 88 al. 4 de la Constitution bernoise qui a la teneur suivante: «Il [le Conseil-exécutif] peut conclure des traités intercantonaux et internationaux sous réserve du droit d'approbation du Grand Conseil. Les traités intercantonaux dénonçables à court terme ressortissent exclusivement au Conseil-exécutif s'ils sont d'une importance mineure ou s'ils se situent dans le cadre de ses compétences législatives». La Cst/BE cumule donc les conditions de dénonciabilité et d'importance secondaire. Selon le «Manuel de droit constitutionnel bernois» de Kälin/Bolz (ch. 14, p. 490s.), sont considérés comme dénonçables à court terme les traités dont le délai de dénonciation est inférieur à une année. Le cumul des conditions a pour but d'exiger une approbation par le Grand Conseil d'un traité, *même du niveau de l'ordonnance*, dès que la situation juridique ne peut plus être modifiée à court terme par un organe cantonal.

b) L'article 7 du projet institue une délégation générale en faveur du Conseil d'Etat, en s'inspirant de la solution qui prévalait sous l'ancienne Constitution, à savoir que la compétence d'adhérer à une convention est calquée sur la compétence qui serait donnée pour adopter un acte cantonal réglant l'objet de la convention en cause. Cette délégation générale correspond à la compétence réglementaire et décisionnelle ordinaire du Conseil d'Etat en droit cantonal. Cet article met ainsi en œuvre l'article 100 al. 2 Cst. dans le respect des principes posés aux articles art. 93 al. 2, 110 et 111 al. 2 Cst.

c) S'agissant d'une éventuelle délégation complémentaire de compétence au Conseil d'Etat basée sur le délai de dénonciation de la convention à ratifier, on relèvera ce qui suit.

- L'article 100 al. 2 Cst. prévoit des conditions alternatives, sans que les travaux de la Constituante ne permettent d'expliquer le but et la portée de la condition de dénonciation à court terme.
- Dans le canton de Berne, la compétence ordinaire en matière de conventions appartient au Conseil-exécutif; l'art. 88 Cst/BE a donc pour but d'assurer au Grand Conseil un droit d'intervention dès que la convention ne peut pas être modifiée à court terme. A Fribourg, la répartition des compétences est exactement contraire. En outre, le besoin de restreindre les compétences du Conseil d'Etat dans les cas que la présente loi va justement permettre de lui déléguer de manière générale (à savoir son pouvoir réglementaire et décisionnel ordinaire) ne paraît pas s'imposer. En effet, dans la mesure où les conventions conclues par le Conseil d'Etat ne devraient porter que sur des règles d'importance secondaire, l'existence d'une convention conclue par le Conseil d'Etat ne devrait pas empêcher le Grand Conseil d'exercer sa compétence législative ordinaire.
- La délégation au Conseil d'Etat de la compétence d'adhérer à une convention comportant des règles primaires et conclue pour une durée indéterminée sous

la seule réserve qu'elle soit dénonçable dans un délai inférieur à une année est difficilement compatible avec la volonté de renforcer l'implication du Parlement dans le processus intercantonal clairement exprimée à l'article 100 al. 1 Cst. ainsi qu'avec les exigences en matière de délégation législative, posées par l'article 98 al. 2 Cst. et la jurisprudence, qui prescrivent que les règles d'importance doivent être prises sous forme de loi et doivent donc rester de la compétence du Grand Conseil.

C'est pourquoi le projet ne prévoit pas de déléguer au gouvernement de manière générale le pouvoir d'adopter des règles d'importance (donc de niveau légal en droit cantonal) sous réserve que la convention soit dénonçable à court terme.

En conclusion, la solution retenue dans le projet veut dire, d'une part, que toute convention entrant en droit cantonal dans le pouvoir réglementaire du Conseil d'Etat relèvera de sa compétence quelle que soit la durée de dénonciation possible et, d'autre part, que toute convention comportant des règles ou des décisions qui, en droit cantonal, relèvent du Grand Conseil sont de la compétence de ce dernier quel que soit le délai de dénonciation de la convention (la législation spéciale demeurant réservée).

Il pourrait éventuellement être utile de déléguer au Conseil d'Etat la compétence d'adhérer à des conventions de brève durée (non dénonçables). Toutefois, ce genre de convention ne se rencontre guère et l'article 117 Cst. paraît suffire en cas de circonstances extraordinaires.

d) La législation spéciale comporte déjà de nombreuses délégations en faveur du Conseil d'Etat. Dans quelques cas où les délégations déjà opérées pouvaient paraître plus généreuses que ne le permettent la nouvelle Constitution et la jurisprudence, une précision a été apportée dans les *dispositions finales du projet*.

Art. 8

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 9

a) Il paraît utile de rappeler dans ce projet l'objet des principaux instruments parlementaires lorsqu'ils sont utilisés dans le domaine des conventions, même si plusieurs de ces règles peuvent se déduire déjà de la LGC.

Par le mandat, le Grand Conseil peut, d'une manière générale, «amener» (c'est-à-dire à obliger) le Conseil d'Etat à prendre une mesure dans un domaine de sa compétence (art 98 al. 1 Cst. et 79s. LGC). Lorsqu'il est question d'engager des négociations en vue de la conclusion ou de la dénonciation d'une convention, en revanche, le pouvoir du Grand Conseil est plus limité, puisqu'il doit se contenter «d'inviter» le Conseil d'Etat à entreprendre une telle démarche (art. 100 al. 3 Cst.). Cette restriction se justifie de par le fait que l'ouverture et l'avancement de négociations dépendent évidemment aussi de la volonté des autres cantons envisagés comme partenaires et des circonstances de la négociation. Le mandat n'est donc pas un instrument approprié dans ce domaine. Il en va de même pour la procédure de règlement des différends, qui a un caractère transactionnel marqué selon le droit fédéral et l'ACI.

b) Le mandat étant exclu, il est nécessaire de préciser quel autre instrument parlementaire doit être utilisé pour «inviter» le Conseil d'Etat à entreprendre des négociations

(art. 100 al. 3 Cst.). Cette invitation n'est pas de caractère obligatoire, mais le Conseil d'Etat est invité à agir et pas seulement à étudier l'opportunité d'agir. Autrement dit, cette invitation est moins contraignante que l'obligation de prendre une mesure (que viserait un mandat selon les art. 98 al. 1 Cst. et 79s. LGC), mais plus forte qu'une simple étude (que viserait un postulat). L'instrument de la requête – que l'article 85 LGC définit comme «la proposition de prendre une décision ou une mesure relevant de la compétence du Grand Conseil ou d'un de ses organes et pour laquelle la législation ne prescrit pas une autre forme» – paraît donc l'instrument approprié pour inviter le Conseil d'Etat à ouvrir des négociations, ce que précise l'alinéa 2 let. a de l'article 9. Et cela même si la requête a été pensée dans la LGC surtout pour traiter de questions de fonctionnement interne du Grand Conseil (sa forme la plus fréquente étant la motion d'ordre); la requête devra être prise en considération par le plénum du Grand Conseil et l'article 11 al. 1 du projet prévoit que le Conseil d'Etat doit être entendu dans ce cas.

Cette lettre a ne vise pas la dénonciation d'une convention que mentionne l'article 100 al. 3 Cst., car le postulat (obligation d'étudier l'opportunité, la possibilité ou la nécessité de dénoncer) ou la motion (obligation de présenter un acte de dénonciation), voire l'initiative parlementaire, paraissent des instruments adéquats et suffisants à cette fin, comme le rappellent les lettres b et c de l'alinéa 2. En effet, la décision de dénoncer une convention approuvée par le Grand Conseil doit être prise dans la même forme que la décision d'adhérer (une loi ou un décret, art. 87 al. 1 et 88 let. d LGC, art. 13 al. 3 du projet), mais sans qu'il faille mener au préalable des négociations.

Dernier cas de figure à régler, l'adhésion à une convention existante peut, selon le projet, faire l'objet d'un postulat, d'une motion ou, plus rarement, d'une requête. Pour une convention ouverte à l'adhésion unilatérale de cantons tiers (par exemple: la *Convention des conventions*) le Conseil d'Etat peut être obligé, par le biais d'une motion, à présenter au Grand Conseil un projet de loi approuvant l'adhésion. Lorsque l'adhésion à une convention nécessite par contre l'approbation des cantons partenaires, voire la modification des termes de la convention (par exemple pour tenir compte des conséquences financières de l'adhésion), cet acte ne peut pas être décidé unilatéralement par le Conseil d'Etat et il ne saurait être question de l'y contraindre. Dans ce cas, comme pour la négociation d'accords nouveaux, le Grand Conseil pourra, par une requête, inviter le gouvernement à agir.

Art. 10

a) La Constitution prescrit que le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil sur les négociations, soit de manière spontanée, soit sur demande.

L'article 98 Cst. donne à la présidente ou au président du Grand Conseil le droit en tout temps de consulter les dossiers du Conseil d'Etat sur les objets qui concernent le Grand Conseil. L'article 109 al. 1 Cst. prescrit que le Conseil d'Etat renseigne chaque année le Grand Conseil sur ses activités et sur l'état de réalisation du programme de législature, ainsi que chaque fois que le Grand Conseil le lui demande. L'article 114 al. 2 Cst. prévoit que le Conseil d'Etat négocie et signe les traités intercantonaux et internationaux, sous réserve des droits du Grand Conseil et qu'il informe régulièrement ce dernier des négociations en cours.

L'article 4 al. 1 ACI prescrit que les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les Parlements cantonaux à

temps et de manière complète des conventions existantes ou prévues en matière de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

L'article 4 de la Convention des Conventions (qui a été remis en cause dans les travaux préparatoires de la Co-Parl) va encore plus loin, puisqu'il prescrit notamment que: «Lors de négociations de conventions intercantionales et de traités du canton avec l'étranger, dont l'approbation est soumise au referendum obligatoire ou facultatif, le Gouvernement consulte la Commission chargée de traiter des affaires extérieures sur les lignes directrices du mandat de négociation, avant de les arrêter ou de les modifier».

Les experts entendus par le groupe de travail ont cependant confirmé que les négociations ne reposent quasiment jamais sur un mandat de négociation préalable, même informel, du gouvernement et qu'il est rare de pouvoir fixer clairement le moment de l'ouverture de négociations. Les projets de conventions résultent le plus souvent d'un long processus continu de recherche de solutions coordonnées, harmonisées, ou uniformes au sein d'organismes intercantonaux. On ne s'interroge souvent sur la forme juridique adéquate qu'une fois que l'on sait assez précisément sur quoi on veut travailler ensemble, voire que les principaux points d'un accord sont techniquement et politiquement acquis. Dès lors, une règle prévoyant l'information du Parlement sur le mandat de négociation, et ce dès l'ouverture des négociations, ne sera généralement pas applicable. En revanche, le Parlement gagnerait à être régulièrement informé des activités courantes des Conférences intercantionales, des projets en cours de développement et des consultations effectuées qui revêtent un aspect politique (la majeure partie est de nature technique et non pas politique). Cette information devrait intervenir aussi tôt que possible, afin de permettre au législatif de soutenir l'exécutif et de prendre connaissance de la problématique pour mieux la comprendre au moment d'examiner le résultat des négociations et de décider si le canton devrait adhérer ou non à une convention.

L'article 10 du projet retient une solution correspondant aux réflexions des experts, qui paraît praticable et efficace, tout en offrant la possibilité aux parlementaires d'intervenir, mais de manière non contraignante, pendant les travaux d'élaboration d'une convention.

b) Si le Conseil d'Etat doit informer à temps et de manière complète les parlementaires, il ne faut pas cependant que cette information mette en péril les négociations, ce que rappelle la fin de l'alinéa 1.

c) L'alinéa 2 précise la manière ordinaire d'informer la Commission: il s'agira d'une présentation plutôt informelle faite par le membre du Conseil d'Etat dont la Direction gère la matière concernée par la convention.

d) Pour mémoire, «la présidence» désigne la personne qui exerce effectivement la fonction présidentielle au moment concerné (art. 2 al. 1 LGC), soit la présidente ou le président du Grand Conseil (art. 98 al. 2 Cst.), sauf empêchement ou récusation (art. 6 al. 2 LGC).

Art. 11

Il paraît préférable de grouper dans un même article toutes les règles sur la détermination plutôt que de les laisser avec chaque phase concernée.

L'alinéa 1 reprend la règle de l'article 15 al. 2 LGC, mais en élargit la formulation. Il garantit au Conseil d'Etat le droit d'être entendu en cas de requête (situation non prévue par la LGC).

L'alinéa 2 précise les modes d'intervention de la Commission pendant la phase de négociation. Les formes énumérées (prise de position, recommandation, proposition) désignent différentes facettes d'une même démarche et ne se réfèrent donc pas à des étapes séparées dans le temps.

L'objet à examiner, selon l'alinéa 3, est le résultat final des négociations après l'éventuelle consultation officielle et avant la signature de la convention. Le meilleur moyen de ne pas risquer de retarder la signature est bien sûr, dans la mesure du possible, d'avoir informé la Commission à temps et de manière complète comme le prescrit l'article 10 al. 1.

Art. 12

Cet article reprend l'article 15 al. 4 LGC.

Art. 13

L'alinéa 1 est inspiré de l'article 7 al. 2 de la Convention des conventions.

L'alinéa 2 reprend l'article 15 al. 1 LGC, dans une formulation légèrement allégée.

L'alinéa 3 rappelle les règles des articles 87 al. 1 et 88 let. d LGC. La formulation de ces deux articles sera harmonisée avec celle de cet alinéa dans les dispositions finales.

L'alinéa 5 concrétise la règle de l'article 2 al. 3 LPAL (RSF 124.1), qui a la teneur suivante: «Elle [la loi sur la publication des actes législatifs] s'applique aux conventions intercantionales ou internationales dans la mesure où le droit concordataire, fédéral ou international ne prévoit pas de règles spéciales».

Art. 14

L'alinéa 2 fait application de l'article 48 al. 3 Cst. féd., qui a la teneur suivante: «Les conventions intercantionales ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons. Elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération».

L'alinéa 3 fait référence aux articles 6 et 20 LPAL ainsi que 4 et 6 RPAL (RSF 124.11). Les informations subséquentes sont notamment nécessaires pour connaître la date d'entrée en vigueur effective de la convention (qui dépend encore souvent de l'adhésion d'autres cantons) et pour tenir à jour l'inventaire prévu à l'article 18 du projet.

Art. 15

La participation à des organismes de mise en œuvre des conventions dépend pour l'essentiel de règles générales du droit intercantonal (art. 8 Convention des Conventions, art. 12, 14 et 15 ACI) ou de la convention en cause. On notera que les experts entendus par le groupe de travail ont suggéré que le canton veille, dans le cadre des négociations de ces conventions, à doter les organismes intercantonaux de plus de pouvoirs.

On se rappellera aussi que le droit intercantonal comporte parfois des exigences à l'égard du canton dans la mise en œuvre des dispositions conventionnelles (cf. l'art. 3 ACI,

qui prescrit que: «Les cantons s'engagent à appliquer les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale par analogie aussi dans les relations internes à chaque canton.»).

L'alinéa 2 reprend l'article 15 al. 5 LGC, en le complétant d'une réserve du droit supérieur en cas de remplacement.

Art. 16

Le projet retient par simplification le terme de différends, car c'est à première vue dans le domaine RPT que pourraient survenir le plus fréquemment des conflits. L'article 16 vaut toutefois aussi bien pour les réclamations ou contestations portées devant l'Assemblée fédérale ou le Tribunal fédéral (art. 172 al. 3, 186 al. 3 et 189 al. 2 Cst. féd.) que pour les différends dans les domaines RPT, qui sont soumis à une procédure spécifique (art. 16 PFCC, RS 613.2; art. 16 ACI), voire pour d'autres règles de solution de conflit prévues par une convention.

Pour mémoire, l'instrument du mandat n'est pas utilisable dans ce cas (art. 9 al. 1).

Art. 17

L'alinéa 1 codifie la nouvelle pratique de la Chancellerie d'Etat, qui a été saluée par le Grand Conseil.

L'alinéa 2 est inspiré de l'article 3 al. 2 de la Convention des conventions, qui a la teneur suivante: «Ce rapport est renvoyé à l'examen de la Commission chargée de traiter des affaires extérieures qui, après avoir entendu le Gouvernement et s'être entourée de tous les renseignements utiles, propose au Parlement d'en prendre acte». L'avis de la Commission pourra être donné soit oralement lors de l'examen en plénum du rapport d'activité, soit sous la forme d'une proposition écrite antérieure.

Art. 18

Il est important que les données rassemblées par la Chancellerie d'Etat avec l'aide des Directions soient disponibles dans une forme conviviale et actualisée régulièrement. Cela implique que l'on dispose d'un outil informatique permettant de dresser en tout temps l'inventaire des conventions auxquelles le canton de Fribourg est partie et de connaître la période de validité et les cantons partenaires pour chacune d'elles. Cet outil informatique peut être réalisé individuellement par le canton de Fribourg ou en collaboration avec d'autres cantons. Enfin, l'information peut être gérée de manière centralisée (par exemple dans une base de données exhaustive commune) ou décentralisée (par exemple par renvoi à des répertoires gérés par les conférences intercantionales compétentes).

Art. 19

Il suffit désormais que la LGC décrive de manière brève et générale les tâches de la Commission des affaires extérieures, comme elle le fait pour les autres commissions permanentes, et que deux réserves soient introduites pour rappel dans les articles concernant les instruments parlementaires et les messages. Au surplus, il s'agit d'harmoniser des formulations de la LGC avec le présent projet.

Art. 20 à 21

Il s'agit de réserver les droits du Grand Conseil pour lever toute ambiguïté dans ces clauses de délégation.

7. CONSÉQUENCES

7.1 Conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières du projet sont minimales.

Dans la mesure où une grande partie des données devrait être disponible à moyen terme sur le portail de l'Institut du fédéralisme, les coûts liés à la création et à l'exploitation de l'inventaire des conventions (art. 18) seront limités.

Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions sur l'information et la consultation du Parlement (art. 10 et 11) est susceptible d'occasionner une augmentation de la charge de travail des secrétariats respectifs du Grand Conseil et des Directions. Cette augmentation dépend toutefois de la pratique qui s'instaurera entre le Conseil d'Etat et la Commission des affaires extérieures. Elle devrait être partiellement compensée par une diminution de la charge de travail en aval (examen du projet final soumis pour ratification).

Selon toute vraisemblance, le projet n'a ainsi pas de conséquence en termes de personnel et n'exige ni engagements supplémentaires ni suppressions de postes.

7.2 Autres conséquences

Au vu de ce qui précède, le projet n'est soumis à aucun référendum financier. Comme toute loi, il est par contre soumis au référendum législatif facultatif.

Pour le reste, le projet n'a aucune influence sur la répartition des tâches Etat-communes. Dans la mesure où il concerne l'organisation et le fonctionnement des autorités cantonales, il ne soulève aucun problème sous l'angle de sa conformité au droit fédéral et de son eurocompatibilité.

BOTSCHAFT Nr. 140

11. Mai 2009

der parlamentarischen Kommission an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die interkantonalen Verträge (VertragsG)

1. EINLEITUNG

Indem der Grosse Rat die parlamentarische Initiative Nr. 119.05 Markus Bapst/Benoît Rey erheblich erklärt und dann die parlamentarische Initiative Nr. 161.06 Solange Berset/Benoît Rey angenommen hat, bestätigte er sein Bestreben danach, dass die Rechte des Parlaments bei der Mitwirkung an der interkantonalen Zusammenarbeit ausgedehnt und die Zuständigkeiten auf Kantons-ebene geklärt werden. Sowohl vom materiellen Standpunkt (die interkantonale Zusammenarbeit) als auch vom Gesetzgebungsverfahren aus gesehen kommt dieser Vorstoss in einem entscheidenden Moment. In den letzten Jahren wurde die Rolle des Parlaments beim Erlass und bei der Umsetzung der interkantonalen Übereinkommen mit verschiedenen Änderungen in der kantonalen und in der überkantonalen Gesetzgebung nämlich in Frage gestellt. Was den Geltungsbereich und das Umsetzungsverfahren der parlamentarischen Initiativen angeht, bestand zum Zeitpunkt, als diese Vorstösse eingereicht wurden, eine gewisse Unsicherheit. Erst später, als das Grossrats-

gesetz (GRG; SGF 121) in Kraft trat, wurden diese Fragen formell geregelt.

Der Text, der Ihnen unterbreitet wird, ist der erste Gesetzesentwurf, der vollständig unter der Leitung einer parlamentarischen Kommission ausgearbeitet wurde. Er entspricht den Forderungen der beiden Initiativen, aber auch der Notwendigkeit, die Zuständigkeiten des Staatsrats und des Grossen Rats bei Verträgen nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung zu klären. Im Entwurf wird ein Verfahren zur Information und Anhörung der gesetzgebenden Gewalt bei der Aushandlung, Genehmigung und Umsetzung der Verträge eingeführt. Schliesslich wird geklärt, auf welche Weise der Grosse Rat tätig werden kann, wenn er einen Beitritt zu einem Vertrag oder einen Austritt einleiten möchte.

2. PARLAMETARISCHE VORSTÖSSE AUS JÜNGSTER ZEIT

2.1 Initiative Nr. 119.05 Markus Bapst/Benoît Rey

Die Grossräte Markus Bapst und Benoît Rey verlangen mit ihrer parlamentarischen Initiative Nr. 119.05 – eingereicht am 9. September 2005 (TGR 2005 S. 1379; Antwort des Staatsrats am 20. Juni 2006, TGR 2006 S. 1408) und erheblich erklärt durch den Grossen Rat am 20. Juni 2006 (TGR 2006 S. 1399) –, dass ein Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen geschaffen wird, das namentlich folgende Themen regelt:

- *Einbezug in die Prozesse der interkantonalen Zusammenarbeit als bevorzugte Arbeitsweise der Kantone;*
- *Art der Beteiligung des Grossen Rates an Entscheidungen, die im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit gefällt werden;*
- *Art der demokratischen Kontrolle durch den Grossen Rat von Entscheidungen, die im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit gefällt wurden.*

Die beiden letzten Punkte sind Ausdruck des Willens, eine parlamentarische Kontrolle der Ausarbeitung und Ausführung der Verträge über die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sicherzustellen und diese Mitwirkung in einem kantonalen Gesetz formal festzuhalten. Obwohl die Initiative eine breitere Anwendung anpeilt, verfolgt sie ein ähnliches Ziel wie die ‘Convention des conventions’ (siehe weiter unten: Kap. 3.2.1).

2.2 Initiative Nr. 161.06 Solange Berset/Benoît Rey

Die Initiative Nr. 161.06 Solange Berset/Benoît Rey wurde am 10. Oktober 2006 eingereicht (TGR 2006 S. 2362; Antwort des Staatsrats am 30. Mai 2007, TGR 2007 S. 1319), und am 11. September 2007 erheblich erklärt (TGR 2007 S. 948). Der Staatsrat hatte zuerst beantragt, dass sie in eine Motion umgewandelt werde, hat dann aber auf diesen Antrag verzichtet, nachdem die Initianten selbst darauf verzichtet hatten zu verlangen, dass eine kleine Delegation des Parlaments das betreffende Mitglied des Staatsrats bei allen wichtigen Verhandlungen begleite. Mit dieser parlamentarischen Initiative wurde Folgendes verlangt:

Die kantonale Gesetzgebung soll den Rechten des Parlaments bei interkantonalen Verträgen besser Rechnung tragen und entsprechend angepasst werden. Mit dieser Anpassung wird vor allem die Möglichkeit

vorgesehen, dass die zuständigen Kommissionen zum Verhandlungsmandat konsultiert werden und, wenn sie es wünschen, sich an diesen Verhandlungen beteiligen können.

Wie mit der ersten Initiative wird mit diesem parlamentarischen Vorstoss also gefordert, dass die Interessen des Parlaments bei der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, genauer bei der Aushandlung und beim Abschluss von Verträgen zwischen den Kantonen, besser vertreten werden. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt die neue Initiative ausserdem vor, zwei Instrumente zu schaffen, die den zuständigen Kommissionen des Parlaments zur Verfügung stehen: das Recht auf Anhörung bei der Definition des Verhandlungsmandats und das Recht, sich an den Verhandlungen zu beteiligen. Bei der Erheblicherklärung der Initiative hat der Grosse Rat ausdrücklich darauf verzichtet, das zweite Instrument zu schaffen.

Die zweite parlamentarische Initiative ist also einerseits offener formuliert als die erste (mit ihr wird nicht die Schaffung eines besonderen Gesetzes gefordert), gleichzeitig ist sie auch einschränkender (sie betrifft nur die Zusammenarbeit in Form von Verträgen zwischen den Kantonen und schlägt konkrete Instrumente vor).

2.3 Weitere Parlamentarische Vorstösse

Die folgenden Vorstösse haben nicht direkt zum Entstehen des Entwurfs beigetragen. Sie zeigen aber, dass es gewissermassen ein ständiges Bestreben der Mitglieder des Grossen Rates ist, zu den Entscheiden über auswärtige Angelegenheiten beigezogen zu werden.

- *Postulat Nr. 261.01 Beat Vonlanthen (TGR 2001 SS. 1345 und 1397; TGR 2002 SS. 936 und 937):* Mit diesem Postulat forderte der Grosse Rat den Staatsrat auf, ihm seine Ziele in der Aussenpolitik und die Art, wie er sie erreichen wollte, zu skizzieren. Eine Antwort auf diese Anfrage wurde namentlich im Kapitel 5 des *Berichts Nr. 147 des Staatsrats vom 24. August 2004 über die im Legislaturfinanzplan 2002–2006 angekündigten Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte* und in jüngerer Zeit im *Regierungsprogramm 2007–2011* gegeben (siehe Herausforderung 5: ‘Die Wirtschaft stärken und den Kanton positionieren’).
- *Anfrage Nr. 725.04 Georges Godel (TGR 2004 S. 1005):* Diese Anfrage hatte die wirtschaftlichen Folgen der vermehrten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zum Gegenstand; der Staatsrat wurde aufgefordert, die Kosten und Nutzen dieser Entwicklung zu analysieren.
- *Resolution vom 16. September 2004 (TGR 2004 SS. 969 und 977):* Mit dieser Resolution verlangte der Grosse Rat vom Staatsrat, dass er im Rahmen des laufenden Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich tätig werde (siehe unten, Kap. 3.2.2). Die Regierung wurde aufgefordert, sich für eine bessere Berücksichtigung der Interessen der Kantonsparlamente bei dieser Vereinbarung einzusetzen.
- *Motion Nr. 103.05 Benoît Rey (TGR 2005 SS. 807, 1831 und 1828):* Mit dieser Motion wurde beantragt, dass die nichtständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten, die nach dem Inkrafttreten der ‘Convention des conventions’ geschaffen wurde, zur ständigen Kommission wird. Die Motion wurde im

Rahmen der Revision des Grossratsgesetzes umgesetzt (siehe unten, Kap. 3.3.2).

3. RECHTLICHES UMFELD

Bei den Verträgen muss man vier Arten von Verhältnissen unterscheiden: Verträge mit dem Ausland (die direkt vom Bund oder über ihn abgeschlossen werden), Verträge mit einem oder mehreren Westschweizer Kantonen (Geltungsbereich der *Convention des conventions*, aber auch in den NFA-Bereichen – letzterer Punkt ist umstritten), die NFA-Bereiche (Geltungsbereich des Bundesrechts und der IRV) und schliesslich die übrigen Verträge (die z.B. mit einem Kanton ausserhalb der Westschweiz wie BE und ausserhalb der NFA abgeschlossen werden).

3.1 Bundesrecht

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen hat ihre bundesrechtliche Grundlage zunächst in Artikel 48 BV. Laut dieser Bestimmung können Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Abs. 1). Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen (Abs. 2).

Im Rahmen der *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)* wurde ein neuer Absatz 4 zu dieser Verfassungsbestimmung hinzugefügt. Laut dieser Bestimmung können die Kantone interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen; Voraussetzung dazu ist allerdings, dass der Vertrag nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festgelegt wurden.

Die Einführung von Artikel 48a BV, ebenfalls im Rahmen der NFA, bildet eine weitere grosse Neuerung bei den Beziehungen zwischen den Kantonen. Er bestimmt, dass der Bund interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zum Beitritt zu interkantonalen Verträgen verpflichten kann. Der Geltungsbereich dieses Artikels ist aber auf die in Absatz 1 abschliessend aufgezählten Aufgabenbereiche beschränkt, nämlich: Straf- und Massnahmenvollzug, gewisse Bereiche des Schulwesens, kantonale Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit Behinderung. Dieser Verfassungsartikel wird namentlich im *Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Fi-LaG)* konkret umgesetzt; in Artikel 13 werden die Kantone verpflichtet, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung zu erarbeiten. Die Kantone müssen darin unter anderem die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich regeln (Bst. d). Man muss aber darauf hinweisen, dass mit einer parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion in den eidgenössischen Kammern (08.463) die Aufhebung von Artikel 48A BV gefordert wurde; die Initiative erhielt Ende Januar 2009 Unterstützung von der Kommission für Institutionen des Nationalrats.

3.2 Konkordatsrecht

3.2.1 'Convention des conventions'

Die *Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (SGF 121.4)*, gemeinhin als 'Convention des conventions' bezeichnet, trat am 23. April 2002 in Kraft. Seither verfügen die Parlamente der Kantone FR, GE, JU, NE, VD und VS über einige garantierte Rechte der Mitwirkung in der kantonalen Aussenpolitik.

Es sind dies namentlich folgende Rechte:

- Recht auf Information über die Aussenpolitik der Regierung (Art. 3);
- Recht auf Anhörung zum Verhandlungsmandat bei der Aushandlung von interkantonalen und internationalen Verträgen (Art. 4);
- Recht, dass eine *interparlamentarische Anhörungskommission* zum Ergebnis der Verhandlungen angehört wird, bevor ein interkantonaler oder ein internationaler Vertrag abgeschlossen wird (Art. 5);
- Recht, die Ausführung eines Vertrags zu überwachen: Pflicht, *interparlamentarische Kontrollkommissionen* einzusetzen, wenn in einem interkantonalen Vertrag eine Institution oder ein Netzwerk von interkantonalen Institutionen geschaffen wird (Art. 8).

Seit 2002 werden die Westschweizer Parlamente also zu jedem Vertragsentwurf, bei dem die Vereinbarungskantone der 'Convention des conventions' die Mehrheit bilden, angehört, bevor der betreffende Entwurf von den Regierungen abschliessend unterzeichnet wird. Der Grosse Rat des Kantons Freiburg hat siebenmal mit einer Delegation von sieben Mitgliedern an den Arbeiten einer interparlamentarischen *Anhörungskommission* mitgewirkt. Bei der interparlamentarischen Aufsicht ist der Kanton zurzeit in drei interparlamentarischen *Kontrollkommissionen* vertreten, die mit der Aufsicht über insgesamt fünf Verträge beauftragt sind.

3.2.2 Rahmenvereinbarung (IRV)

Die *Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (Rahmenvereinbarung; IRV) (SGF 121.5)* ist am 11. Mai 2007 in Kraft getreten; darin werden einige gemeinsame Regeln über den Lastenausgleich und die Streitbeilegung zwischen den Vertragskantonen festgehalten. Sie betreffen Aufgabenbereiche nach Artikel 48a der Bundesverfassung, bei denen die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen obligatorisch erklärt werden kann. Vor Ende 2007 sind alle Schweizer Kantone beigetreten.

Ähnlich wie in der 'Convention des conventions', aber etwas summarischer bei der Aushandlungsphase, werden den Kantonsparlamenten in der Rahmenvereinbarung Rechte zur Mitwirkung an den betreffenden interkantonalen Verträgen eingeräumt. Es sind dies hauptsächlich folgende Rechte:

- Recht auf rechtzeitige und umfassende Information über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen (Art. 4 Abs. 1);
- Recht, die Ausführung eines Vertrags zu überwachen: Pflicht, *interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen* einzusetzen, um die gemeinsamen Instituti-

onen (oder 'gemeinsamen Trägerschaften'; Art. 15) zu kontrollieren.

Das kantonale Recht im Bereich der Mitwirkung der Parlamente bleibt ausserdem vorbehalten (Art. 4 Abs. 2).

Seit dem Inkrafttreten der Rahmenvereinbarung wurde dem Grosse Rat kein Vertrag, der ihr unterstand, zur Ratifizierung unterbreitet. Die konkrete Umsetzung muss deshalb noch festgelegt werden.

3.2.3 Revision der 'Convention des conventions' (Entwurf ParlVer)

Um gewisse Probleme bei der Ausführung der 'Convention des conventions' zu lösen und um Fälle zu verhindern, in denen sie mit der Rahmenvereinbarung kollidieren könnte, machte sich die *Westschweizer Regierungskonferenz (WRK)* daran, den Text einer Totalrevision zu unterziehen. Unter dem Titel *über die Mitwirkung der Kantonsparlamente beim Erlass und beim Vollzug von interkantonalen Vereinbarungen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer)* sind im Entwurf, der die 'Convention des conventions' ersetzen soll, folgende Änderungen vorgesehen:

- Die Bestimmungen über die interne Organisation der kantonalen Behörden (Pflicht, eine parlamentarische Kommission, die mit den Aussenbeziehungen beauftragt ist, zu schaffen, obligatorischer Bericht der Regierung über die Aussenpolitik) wurden aufgehoben.
- Das Recht, zum Wortlaut des Verhandlungsmandats angehört zu werden (ein Recht, das von den betreffenden Parlamenten nie konkret ausgeübt wurde), wurde aufgehoben.
- Ein Vorbehalt der IRV wurde eingeführt.
- Der Geltungsbereich wurde geklärt.

Am 24. August 2007 wurde der Entwurf der ParlVer gemäss dem Verfahren, das in der Convention des conventions vorgeschrieben wird, den Parlamenten der betreffenden Kantone überwiesen; diese haben eine interparlamentarische Kommission mit der Prüfung und der Stellungnahme zuhanden der Regierungen beauftragt. Am 11. März 2009 hat die interparlamentarische Kommission der WRK ihre Stellungnahme zukommen lassen. Die Unterzeichnung des neuen Vertrags in der definitiven Form sollte in der zweiten Hälfte des Jahres erfolgen.

Der Vereinbarungsentwurf der WRK und die von der interparlamentarischen Kommission beantragten Änderungen sind mit dem Entwurf für ein VertragsG nicht unvereinbar. Sollte es trotzdem Fälle geben, in denen das VertragsG mit der endgültigen ParlVer kollidiert, so würde das höhere Recht gelten (also die ParlVer); darauf wird in Artikel 3 VertragsG hingewiesen. Im Falle eines bedeutenden Konflikts, müsste man aber das VertragsG dennoch im Rahmen des Gesetzes zur Genehmigung des Beitritts zur ParlVer ändern. Angesichts dessen spricht nichts dagegen, dass das VertragsG vor der ParlVer in Kraft tritt.

3.3 Kantoniales Recht

3.3.1 Verfassung

Die Verfassung vom 16. Mai 2004 gibt dem Grosse Rat die Kompetenz, den Beitritt des Kantons zu den Verträgen zu genehmigen (Art. 100 Abs. 1); er kann diese Kompetenz unter den Voraussetzungen nach Artikel 100 Abs. 2 KV delegieren. Der Staatsrat hat seinerseits die

Kompetenz, den Kanton zu vertreten (Art. 114 Abs. 1 KV) und die Verträge auszuhandeln und zu unterzeichnen (Art. 114 2 Abs. 2 KV).

Ausserdem verleiht die Verfassung dem Parlament bei den Verträgen folgende Rechte:

- Der Grosse Rat kann «dem Staatsrat beantragen, Vertragsverhandlungen aufzunehmen oder Verträge zu kündigen» (Art. 100 Abs. 3).
- Er hat das Recht, vom Staatsrat über die laufenden Vertragsverhandlungen informiert zu werden (Art. 114 Abs. 2, 2. Satz).
- Bei der Ausübung seiner Kompetenzen bei den Finanzen (Art. 102) und der Obergewalt (Art. 104) steht ihm eine gewisse Kontrolle über die Ausführung der bestehenden Verträge zu.
- Schliesslich hat die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates das Recht, Dokumente des Staatsrats, die den Grosse Rat betreffen, jederzeit einzusehen (Art. 98 Abs. 2).

Bei den Verträgen gibt unsere Verfassung dem Grosse Rat also ein Initiativrecht, ein Recht auf Information und das Recht auf das «letzte Wort», bevor sie endgültig gutgeheissen werden. In unterschiedlichem Mass werden diese Rechte im Grossratsgesetz konkret umschrieben.

3.3.2 Grossratsgesetz

Im Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG) (SGF 121.1), das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, wird die Stellung des Parlaments gegenüber der Regierung beträchtlich gestärkt; ausserdem werden dem Grosse Rat neue Rechte verliehen und neue Arten von Vorstössen zur Verfügung gestellt. Das gilt auch für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten, bei denen im Gesetz mit neuen Bestimmungen die anwendbaren Bestimmungen der Verfassung und der 'Convention des conventions' konkret umschrieben werden.

Im Folgenden seien die hauptsächlichsten Neuerungen des GRG bei der Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik aufgezählt:

- *Ausdehnung der Wirkung der parlamentarischen Vorstösse:* Die *Motion* kann jetzt ausdrücklich den Beitritt zu einem interkantonalen oder internationalen Vertrag (Art. 69 Bst. c) und der *Auftrag* alle Bereiche, die in der Zuständigkeit des Staatsrats liegen, zum Gegenstand haben (Art. 79 Abs. 1; zur Anwendbarkeit dieser Bestimmung bei Verträgen: siehe Kap. 6, Kommentar zu Art. 9); mit der *parlamentarischen Initiative* schliesslich kann der Grosse Rat beauftragt werden, selbst einen Erlassentwurf zum Beitritt auszuarbeiten.
- *Einrichtung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten:* Vor 2007 war die «mit den auswärtigen Angelegenheiten beauftragte Kommission», die der Grosse Rat laut Artikel 2 der 'Convention des conventions' bezeichnen musste, eine nichtständige Kommission, also eine Kommission mit zeitlich beschränktem Mandat; in Artikel 15 des neuen Gesetzes werden ihr Auftrag und ihre Zuständigkeiten umschrieben, und sie wird zu einer ständigen Kommission gemacht, was sie namentlich ermächtigt, in eigenem Namen parlamentarische Vorstösse einzureichen.
- *Formelles Recht auf Information:* Im neuen Gesetz wird der Staatsrat ausdrücklich verpflichtet, dem Grosse Rat und seinen Organen die Informationen,

die sie zur Ausführung ihrer Aufgaben, insbesondere zur Ausübung der Oberaufsicht, benötigen, zukommen zu lassen (Art. 92 Abs. 1); wenn nötig können sie diese Dokumente anfordern (Art. 92 Abs. 2).

- *Form des Beitrittserlasses:* Im Gesetz wird genau festgehalten, welche Form der Erlass haben muss, mit dem der Grosse Rat den Beitritt zu einem Vertrag genehmigt (Gesetz oder Dekret, Art. 87 und 88 GRG).

In der Praxis hat die Einführung dieser neuen Rechte keine substantielle Änderung bei der Art der Mitwirkung des Grossen Rates im Hinblick auf Beschlüsse über Verträge bewirkt. Seit dem Inkrafttreten des GRG ist kein parlamentarischer Vorstoss zum Abschluss eines neuen Vertrags oder zur Kündigung eines bestehenden Vertrags eingereicht worden. Ebenso wenig hat die Kommission für auswärtige Angelegenheiten ihre Arbeitsweise gewechselt, seit sie zur ständigen Kommission wurde – mit einer Ausnahme: Seit Frühling 2008 prüft sie den Tätigkeitsbericht des Staatsrats speziell unter dem Gesichtspunkt der auswärtigen Angelegenheiten und erstattet darüber vor dem Plenum Bericht (TGR 2008 S. 589).

4. VORBEREITUNGSARBEITEN

4.1 Anwendbares Verfahren

Als die erste Initiative erheblich erklärt wurde, erwähnte das damals geltende Gesetz (Gesetz vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates) zwar die Parlamentarische Initiative als Form des parlamentarischen Vorstosses. Es sagte aber nichts aus zum Inhalt, zur Form und zur Behandlung dieser Art Vorstoss. Da es keine ausdrücklichen Bestimmungen gab, beschloss das Büro des Grossen Rates an der Sitzung vom 26. August 2005, dass die Parlamentarische Initiative Nr. 119.05 gleich wie eine Motion behandelt werde, und bat den Staatsrat, dass er dem Grossen Rat Personal aus der Verwaltung zur Verfügung stelle und dass die Verfasser der Initiative in die Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs beauftragt wurde, aufgenommen würden. Die Regierung hat dieses Vorgehen gutgeheissen, wollte aber die Arbeiten selber leiten und die Verfasser der Initiative daran mitwirken lassen. Mit diesen Worten beantragte sie dem Grossen Rat, den Gegenstand anzunehmen, was dieser auch mit einer überwältigenden Mehrheit tat.

Die Situation war dann klarer, als der Grosse Rat über die Erheblicherklärung der zweiten Initiative entscheiden musste. Im neuen Grossratsgesetz (GRG), das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, werden die Form, die Wirkungen und das Verfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative in den Artikeln 81 ff. festgehalten. Laut den Übergangsbestimmungen dieses Gesetzes werden die parlamentarischen Vorstösse, die beim Inkrafttreten hängig sind, grundsätzlich nach neuem Recht behandelt (Art. 199 Abs. 2 GRG).

Am 13. Dezember 2007 folgte das Büro dem Antrag des Staatsrats und übertrug die gleichzeitige Umsetzung der beiden Initiativen – und damit die Ausarbeitung eines Entlassentwurfs – einer parlamentarischen Kommission, die von Vertretern der Kantonsverwaltung unterstützt wurde.

4.2 Parlamentarische Kommission und Arbeitsgruppe

Die parlamentarische Kommission, die mit der Umsetzung der beiden Parlamentarischen Initiativen beauftragt

war, wurde am 13. Februar 2008 vom Büro ernannt und setzte sich aus sieben Mitgliedern zusammen, darunter die vier Verfasser der Initiativen; präsiert wurde sie von Grossrat Benoît Rey.

Auf der operationellen Ebene wurde die Tätigkeit der parlamentarischen Kommission von einer Arbeitsgruppe vorbereitet, die vom Sekretariat des Grossen Rates beauftragt wurde und sich aus dem Präsidenten der parlamentarischen Kommission, einem Mitglied des Sekretariats des Grossen Rates und 3 Vertretern der Kantonsverwaltung zusammensetzte.

Die Kommission hielt 5 Sitzungen ab. Die Arbeitsgruppe ist achtmal zusammengetreten.

4.3 Vernehmlassungsverfahren und Stellungnahme des Staatsrats

Der Vorentwurf, der von der Kommission ausgearbeitet wurde, wurde vom 15. Dezember 2008 bis zum 30. März 2009 bei der Verwaltung und den politischen Parteien in Vernehmlassung gegeben.

Alle Instanzen, die sich zum Vorentwurf geäussert haben, schätzen ihn insgesamt positiv ein und sind der Meinung, dass er den Zielen entspricht, die mit den Parlamentarischen Initiativen verfolgt werden. Sie begrüsst namentlich die Klärung der Zuständigkeitsaufteilung, das pragmatische Informations- und Vernehmlassungsverfahren und die Tatsache, dass alle Bestimmungen in einem einzigen Text zusammengefasst wurden.

Die Kritik am Vorentwurf kam hauptsächlich von zwei politischen Parteien, die auf die Vernehmlassung geantwortet haben. Die Freisinnig-Demokratische Partei wünscht, dass nicht viel Personal eingesetzt wird, um die neuen Bestimmungen umzusetzen, während die Sozialdemokratische Partei den Einbezug des Parlaments bei der Vorbereitung als ungenügend betrachtet und bedauert, dass nicht zwingendere Vorschriften geschaffen wurden.

In seiner Stellungnahme vom 26. Mai 2009 unterstreicht der Staatsrat die gute Zusammenarbeit, die bei den Arbeiten der parlamentarischen Kommission herrschte, und die Qualität des Gesetzestextes. Er formuliert ausserdem folgende Bemerkungen:

Die Regierung hätte gewünscht, dass der Artikel 11 Abs. 2 des Entwurfs den folgenden prägnanteren Text aufweist: «Die auswärtige Kommission kann zu laufenden Verhandlungen Stellung nehmen».

Mit diesem Entwurf wird ein Informations- und Anhörungsverfahren für die gesetzgebende Gewalt während der ganzen Aushandlung, Genehmigung und Ausführung der interkantonalen Verträge eingeführt und den Parlamentarischen Initiativen Nr. 119.05 und 161.06 angemessen Folge geleistet; im Übrigen sind die gegenseitige Achtung und das gegenseitige Vertrauen entscheidende Elemente, um auf dem Gebiet der interkantonalen Zusammenarbeit wirksam arbeiten zu können.

Der Staatsrat heisst das Gesetz über die Zuständigkeit bei Verträgen gut und unterstützt es.

5. VORSTELLUNG DES ENTWURFS

Mit dem Entwurf soll einerseits den beiden Parlamentarischen Initiativen Folge geleistet werden, mit denen

verlangt wurde, dass das Parlament beim interkantonalen Recht mehr mitbestimmen kann, und andererseits soll Artikel 100 Abs. 2 KV umgesetzt werden, aufgrund dessen gewisse Kompetenzen in diesem Bereich an den Staatsrat delegiert werden können.

Im Entwurf werden alle allgemeinen Bestimmungen über die Rolle des Grossen Rates und des Staatsrates bei interkantonalen Verträgen und bei den seltenen internationalen Verträgen in einem einzigen Gesetz zusammengefasst. Es ist anwendbar bei der Einleitung eines Beitrittsverfahrens zu einem Vertrag, dann beim eigentlichen Verfahren (Aushandlung, Unterzeichnung, Genehmigung des Beitritts, Ratifizierung, Veröffentlichung) und beim weiteren Vorgehen (Umsetzung und allenfalls Differenzbereinigung und Kündigung).

Im Entwurf wird verlangt, dass der Grosse Rat rechtzeitig und angemessen über die Verträge, die vorbereitet werden, und über den Stand der Verhandlungen informiert wird. Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten kann zu den wichtigen Etappen der Verhandlungen und bevor der Vertragstext unterzeichnet wird, Stellung nehmen. Die Stellungnahme ist für die Regierung nicht verbindlich, aber sie muss den Verhandlungspartnern zur Kenntnis gebracht werden. Es ist hingegen nicht vorgesehen, dass die Mitglieder des Grossen Rates die Vertreter des Staates Freiburg an den Verhandlungen begleiten.

Im Entwurf wird von der Möglichkeit nach Artikel 100 Abs. 2 KV Gebrauch gemacht und bei Verträgen, die nur zweitrangige Bestimmungen enthalten, eine allgemeine Kompetenzdelegation zugunsten des Staatsrats eingeführt; sie betrifft Verträge mit Bestimmungen, für deren Regelung im ordentlichen kantonalen Recht aufgrund von Artikel 111 Abs. 2 KV und 5 Abs. 2 SVOG der Staatsrat zuständig wäre.

Im Entwurf sind zudem einige Bestimmungen über den jährlichen Tätigkeitsbericht des Staatsrats enthalten, und es wird vorgeschrieben, dass ein Register aller Verträge geführt werden muss, denen der Kanton beigetreten ist, unabhängig davon, welche kantonale Behörde sie genehmigt hat.

Eine Fassung des Entwurfs, in dem die wesentlichen Bestimmungen lediglich die Form eines Gesetzes zur Änderung des GRG und des SVOG hatten, wurde von der Kommission verworfen; diese war der Meinung, dass das Thema zu zerstreut behandelt werde, womit man den Überblick verliere, so dass es schwierig geworden wäre, in einem konkreten Fall die geltenden Regeln nachzuschlagen.

6. BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Titel und Abkürzung

Es wurde darauf geachtet, dass der Titel verhältnismässig kurz und die Abkürzung möglichst sprechend ist.

Art. 1

Im Entwurf wird im Französischen darauf verzichtet, das Wort «traité» zu verwenden, das in der Freiburger Kantonsverfassung (Art. 100 und 114 KV) gebraucht wird; diese Terminologie wurde auch im GRG übernommen. Es wird die gebräuchlichere Terminologie der Bundesverfassung gebraucht, wo man von «conventions inter-

cantonales» und «traités internationaux» spricht. Damit kann der Text vereinfacht werden, denn unser Kanton schliesst fast keine internationalen Verträge ab. Die im GRG verwendete Terminologie wird folgerichtig in den Schlussbestimmungen des Entwurfs angepasst. Es sei darauf hingewiesen, dass man im Bundesrecht im Deutschen von interkantonalen und internationalen «Verträgen» spricht.

Indem der Bund als möglicher Partner erwähnt wird, berücksichtigt man den Artikel 48 Abs. 2 BV, der den Bund ermächtigt, sich innerhalb seines Kompetenzbereichs an interkantonalen Verträgen zu beteiligen. Man muss auch noch darauf hinweisen, dass die Rahmenvereinbarungen, die in den NFA-Bereichen abgeschlossen wurden, den speziellen Bestimmungen nach Artikel 6a SVOG (SGF 122.0.1) und 44 Abs. 2 Bst. n und Abs. 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1) unterstehen. Das Verfahren zur Ausarbeitung von Programmvereinbarungen wird im 5. Abschnitt der Botschaft Nr. 18 zum Gesetz zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die NFA (TGR 2007 S. 823 ff) erläutert.

Zur Erinnerung: Über Verträge mit dem Ausland stehen in Artikel 56 der Bundesverfassung folgende Vorschriften:

Art. 56 Beziehungen der Kantone mit dem Ausland

¹ Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen.

² Diese Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren.

³ Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt verkehren; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.

Art. 2

Die Notwendigkeit, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Grossen Rat und dem Staatsrat genau festzulegen, gilt im Wesentlichen für die Verfahren, die zu einem vom Grossen Rat genehmigten Beitrittsbeschluss führen können (der allenfalls gemäss dem Referendumsrecht dem Volk unterbreitet wird). Nach Artikel 100 KV handelt es sich tatsächlich um alle Verträge (unabhängig davon, wer unsere Partner sind oder welchen Zweck dieser Erlass hat und welcher Art er ist), ausser wenn die Zuständigkeit für den Beitritt mit einem Gesetz an den Staatsrat delegiert wurde (Art. 93 und 100 Abs. 2 KV).

Der Entwurf geht aber weiter, als nur einfach festzulegen, wie der Grosse Rat und seine Organe bei der Aushandlung oder der Kündigung eines Vertrags, für den der Grosse Rat zuständig ist, mitwirken. Er sieht eine allgemeine Kompetenzdelegation zugunsten des Staatsrats für die Erlasse von zweitrangiger Bedeutung vor, wie dies laut Artikel 100 Abs. 2 KV möglich ist (s. Art. 7 des Entwurfs), und legt einige Bestimmungen im Zusammenhang mit der Ausübung der Oberaufsicht des Grossen Rates in diesem Bereich fest (Art. 17 des Entwurfs). Schliesslich wird ein einheitliches Register aller Verträge, an denen der Kanton beteiligt ist, geschaffen, unabhängig davon, welche kantonale Behörde sie genehmigt hat (Art. 18 des Entwurfs).

Art. 3

Der Vorbehalt betrifft namentlich Bereiche, die unter die NFA fallen, und gewisse Bestimmungen der «Convention des Conventions» (oder der künftigen ParlVer). Er beträfe auch eine allfällige Gesetzesdelegation an ein interkantonales Organ in Anwendung von Artikel 48 Abs. 4 der Bundesverfassung, der folgenden Wortlaut hat:

Die Kantone können interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag:

- a. nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist;
- b. die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt.

Art. 4

In Artikel 100 KV wird dem Grossen Rat die Zuständigkeit gegeben, den Beitritt des Kantons zu einem Vertrag (interkantonalen oder internationalen Vertrag) zu genehmigen. Es wird nicht unterschieden zwischen Verträgen gesetzgeberischer und verwaltungstechnischer Natur. Es wird auch kein Unterschied gemacht zwischen Gebieten, die der IRV/NFA, der «Convention des Conventions» unterstellt sind, ebenso wenig wird nach dem Kreis der Partner unterschieden. Schliesslich wird auch kein Unterschied gemacht zwischen Gebieten, für die nach kantonalem Recht der Grosse Rat zuständig wäre, und solchen, für die der Staatsrat zuständig wäre. Laut Verfassung besteht jedoch die Möglichkeit, gewisse Zuständigkeiten zu delegieren, namentlich an den Staatsrat; dieser Punkt wird in Artikel 7 des Entwurfs ausführlicher behandelt.

Art. 5

Der Absatz 2 entspricht den Bestimmungen von Artikel 15 GRG, namentlich von Absatz 2.

Bei Absatz 3 sei darauf hingewiesen, dass eine ähnliche Formel in Artikel 54 Abs. 2 SVOG steht.

SVOG Art. 54 Vertretung des Staates

¹ Der Staat wird in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen externen Institutionen vertreten, wenn die Spezialgesetzgebung dies vorsieht oder der Staatsrat dies im Einzelfall beschliesst.

² Die Vertreterinnen und Vertreter des Staates informieren den Staatsrat auf geeignete Weise über die Ausübung ihres Mandats.

Der Ausdruck «auf geeignete Weise» muss so verstanden werden, dass die Information zur Bedeutung des Gegenstands und zu den Erwartungen der Empfänger in einem Verhältnis steht. Die betreffenden Personen können weiterhin wählen, wie sie dem Grossen Rat Bericht erstatten wollen; das sollte ohne Formalismus gehen.

Art. 6

Dieser Artikel stützt sich auf die Artikel 93, 100 Abs. 2 und 114 KV und entspricht den Grundsätzen von Artikel 3 SVOG.

Der Vorbehalt der Rechte des Grossen Rates im Absatz 1 verweist auf die Artikel 9 ff. des Entwurfs. Bei der Kündigung braucht es aufgrund des Erfordernisses der gleichen Form ein Gesetz (oder seltener ein Dekret), wenn der Beitritt zum Vertrag vom Grossen Rat beschlossen worden war. Für die spätere Mitteilung der Kündigung des Kantons könnte aber allenfalls die Regierung zu-

ständig sein, denn auch die Ratifizierung wird aufgrund des Beitrittserlasses, der vom Grossen Rat verabschiedet wurde, gemacht.

Die Delegation nach Absatz 2 wird in Artikel 7 des Entwurfs geregelt. Mit der Aufteilung des Themas auf die Artikel 6 und 7 kann verhindert werden, dass es einen allzu umfangreichen Artikel gibt, und eine wesentliche Bestimmung des Entwurfs kann hervorgehoben werden.

Für die Wirkung von Absatz 3 beachte man den Kommentar zu Artikel 16.

Art. 7

a) Der Verfassungsrat wollte die Rolle des Grossen Rates im Bereich der Verträge stärken. Der Artikel 100 KV hat den Artikel 88 Abs. 4 der Berner Verfassung zum Vorbild; dieser hat folgenden Wortlaut: «Er [der Regierungsrat] kann unter Vorbehalt des Genehmigungsrechts des Grossen Rates interkantonale und internationale Verträge abschliessen. In die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen kurzfristig kündbare interkantonale Verträge, die entweder im Bereich seiner Verordnungskompetenzen liegen oder von untergeordneter Bedeutung sind». Die KV/BE kumuliert also die Voraussetzungen der Kündbarkeit und der untergeordneten Bedeutung. Nach dem «Handbuch des Bernischen Verfassungsrechts» von Kälin/Bolz (Ziff. 14, S. 490f.) werden Verträge als kurzfristig kündbar betrachtet, wenn die Kündigungsfrist weniger als ein Jahr beträgt. Die Kumulierung der Voraussetzungen hat den Zweck, dass selbst bei einem Vertrag auf *Verordnungsstufe* eine Genehmigung des Grossen Rates erforderlich ist, sobald die rechtliche Lage von keinem kantonalen Organ kurzfristig geändert werden kann.

b) In Artikel 7 des Entwurfs wird eine allgemeine Delegation zugunsten des Staatrats eingeführt, dabei richtete man sich nach der Lösung, die noch unter der alten Verfassung herrschte, nämlich dass die Zuständigkeit für einen Beitritt zu einem Vertrag davon abhängt, wer zum Erlass eines kantonalen Erlasses zur Regelung eines dem Vertrag entsprechenden Gegenstands zuständig ist. Diese allgemeine Delegation entspricht der ordentlichen Regelungs- und Beschlusszuständigkeit des Staatrats im kantonalen Recht. Mit diesem Artikel wird der Artikel 100 Abs. 2 KV umgesetzt, wobei die Grundsätze nach Artikel 93 Abs. 2, 110 und 111 Abs. 2 KV beachtet werden.

c) Für eine allfällige zusätzliche Kompetenzdelegation an den Staatsrat, die sich auf die Kündigungsfrist des zu ratifizierenden Vertrags stützt, sei Folgendes bemerkt:

- In Artikel 100 Abs. 2 KV werden alternative Voraussetzungen festgehalten, ohne dass man anhand der Arbeiten des Verfassungsrates erklären könnte, welchen Zweck und welche Wirkung die Voraussetzung der kurzfristigen Kündbarkeit hat.
- Im Kanton Bern hat der Regierungsrat die ordentliche Zuständigkeit für Verträge; mit dem Artikel 88 KV/BE soll deshalb sichergestellt werden, dass der Grosse Rat ein Recht zum Einschreiten hat, sobald ein Vertrag nicht kurzfristig geändert werden kann. In Freiburg sind die Zuständigkeiten genau umgekehrt aufgeteilt. Ausserdem scheint kein Bedürfnis zu herrschen, die Zuständigkeiten des Staatrats in den Fällen, die ihm aufgrund dieses Gesetzes allgemein delegiert werden können (nämlich seine ordentliche Regelungs- und Entscheidungsbefugnis), einzuschränken. Soweit die vom Staatsrat abgeschlossenen Verträge nur zweitrangig-

ge Bestimmungen zum Gegenstand haben sollten, dürfte ein vom Staatsrat abgeschlossener Vertrag den Grossen Rat nicht hindern, seine ordentliche Gesetzgebungskompetenz auszuüben.

- Aus Artikel 100 KV geht klar hervor, dass die Mitwirkung des Parlaments bei interkantonalen Verfahren verstärkt werden muss. Dieser Wille wird auch sichtbar in Artikel 98 Abs. 2 KV, der die Voraussetzungen für eine Gesetzgebungsdelegation aufstellt, sowie in den Entscheiden der bisherigen Rechtsprechung. Die Bestimmungen und die Praxis verankern den Grundsatz, dass wichtige Bestimmungen in einem Gesetz festgehalten werden und so in der Zuständigkeit des Grossen Rates verbleiben müssen. Mit diesem Grundsatz wäre es daher nicht vereinbar, würde die Zuständigkeit zum Abschluss eines Vertrags, der erstrangige Bestimmungen enthält und für unbestimmte Zeit abgeschlossen wurde, an den Staatsrat delegiert; daran änderte auch nichts, wenn die Kündigungsfrist weniger als ein Jahr betrüge.

Deshalb ist im Entwurf nicht vorgesehen, dass – ausser der Vertrag ist kurzfristig kündbar – der Regierung allgemein die Befugnis zum Erlass von wichtigen Vorschriften (die im kantonalen Recht auf Gesetzesstufe angesiedelt sind) delegiert wird.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die im Entwurf gewählte Lösung bedeutet, dass für jeden Vertrag, der im kantonalen Recht in die Regelungsbefugnis des Staatsrats fällt, der Staatsrat zuständig ist, unabhängig von der möglichen Kündigungsfrist; andererseits ist für jeden Vertrag, der Bestimmungen und Entscheide aus dem Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates mit sich bringt, der Grosse Rat zuständig ist, unabhängig davon, welche Kündigungsfrist dieser Vertrag enthält (die Spezialgesetzgebung bleibt vorbehalten).

Es könnte allenfalls nützlich sein, dem Staatsrat die Zuständigkeit zu delegieren, Verträgen mit kurzer Geltungsdauer beizutreten, auch wenn diese unkündbar sind. Diese Art Verträge gibt es aber nur sehr selten, und der Artikel 117 KV scheint im Fall von ausserordentlichen Umständen zu genügen.

d) Die Spezialgesetzgebung enthält schon zahlreiche Delegationen an den Staatsrat. In den paar Fällen, in denen die bereits gemachten Delegationen weiter zu gehen scheinen, als es die Verfassung und die Rechtsprechung zulässt, wurde in den *Schlussbestimmungen des Entwurfs* ein Hinweis angebracht.

Art. 8

Zu diesem Artikel braucht es keinen besonderen Kommentar.

Art. 9

a) Es erscheint nützlich, in diesem Entwurf darauf hinzuweisen, wie die parlamentarischen Vorstösse bei den Verträgen gebraucht werden, obwohl man mehrere Regeln bereits aus dem GRG ableiten kann.

Mit dem Auftrag kann der Grosse Rat grundsätzlich den Staatsrat veranlassen (d. h. ihn verpflichten), in einem Bereich, der in dessen Zuständigkeit steht, Massnahmen zu ergreifen (Art. 98 Abs. 1 KV und 79 f. GRG). Wenn es darum geht Verhandlungen über den Abschluss oder die Kündigung eines Vertrags aufzunehmen, hat der Grosse Rat weniger Macht, denn er muss sich darauf beschrän-

ken, den Staatsrat «einzuladen» einen solchen Schritt zu unternehmen (Art. 100 Abs. 3 KV). Diese Einschränkung lässt sich damit rechtfertigen, dass die Eröffnung und der Fortschritt von Verhandlungen auch vom Willen der übrigen Kantone, die als Partner in Betracht kommen, und von den Umständen der Verhandlungen abhängen. Der Auftrag ist deshalb kein geeigneter Vorstoss in diesem Bereich. Dasselbe gilt für das Streitbeilegungsverfahren, das gemäss Bundesrecht und der IRV den Charakter eines Vergleichs hat.

b) Da der Auftrag ausgeschlossen ist, ist es nötig, darauf hinzuweisen, welcher andere parlamentarische Vorstoss gebraucht werden muss, um den Staatsrat «aufzufordern», Verhandlungen aufzunehmen (Art. 100 Abs. 3 KV). Diese Aufforderung ist nicht zwingend, aber der Staatsrat wird aufgefordert zu handeln und nicht nur zu prüfen, ob man handeln sollte. Mit anderen Worten ist diese Aufforderung weniger zwingend als die Pflicht, eine Massnahme zu ergreifen (die mit einem Auftrag gemäss Art. 98 Abs. 1 KV und 79 f. GRG geschaffen würde), aber sie ist stärker als eine einfache Studie (die mit einem Postulat angestrebt würde). Die Eingabe – im Artikel 85 GRG definiert als «Antrag an den Grossen Rat, einen Entscheid zu treffen oder eine Massnahme zu ergreifen, für die der Grosse Rat oder eines seiner Organe zuständig ist und für die die Gesetzgebung keine andere Form vorschreibt» – scheint deshalb die geeignete Form des Vorstosses zu sein, um den Staatsrat aufzufordern, Verhandlungen zu eröffnen, worauf in Artikel 9 Abs. 2 Bst. a hingewiesen wird. Das gilt, obwohl die Eingabe im GRG vor allem zur Behandlung von Fragen des inneren Betriebs des Grossen Rates gedacht war (die häufigste Form ist der Ordnungsantrag); die Eingabe muss vom Grossen Rat im Plenum erheblich erklärt werden, und in Artikel 11 Abs. 1 des Entwurfs ist vorgesehen, dass der Staatsrat in einem solchen Fall angehört werden muss.

In diesem Buchstaben a geht es nur um die Kündigung eines Vertrags, die in Artikel 100 Abs. 3 KV erwähnt wird, denn das Postulat (Verpflichtung zu prüfen, ob eine Kündigung angebracht, möglich oder nötig ist), die Motion (Verpflichtung, einen Kündigungserlass zu unterbreiten) oder die Parlamentarische Initiative scheinen dazu angemessene und ausreichende Vorstösse zu sein, worauf in Absatz 2 Bst. b und c hingewiesen wird. Der Beschluss, einen vom Grossen Rat genehmigten Vertrag zu kündigen, muss in derselben Form getroffen werden wie der Beitrittsbeschluss (Gesetz oder Dekret, Art. 87 Abs. 1 und 88 Bst. d GRG, Art. 13 Abs. 3 des Entwurfs), ohne dass man aber Verhandlungen führen muss.

Als letzter Fall muss der Beitritt zu einem bestehenden Vertrag geregelt werden. Gemäss dem Entwurf kann mit einem Postulat, einer Motion oder seltener mit einer Eingabe um einen Beitritt nachgesucht werden. Bei einem Vertrag, zu dem ein Drittkanton unilateral beitreten kann (zum Beispiel: die *Convention des conventions*), kann der Staatsrat mit einer Motion verpflichtet werden, dem Grossen Rat einen Gesetzentwurf zur Genehmigung des Beitritts zu unterbreiten. Bedarf der Beitritt hingegen der Genehmigung der Partnerkantone oder müssen dazu Bestimmungen des Vertrags geändert werden (beispielsweise, um die finanziellen Folgen des Beitritts zu berücksichtigen), so kann dieser Erlass nicht unilateral vom Staatsrat beschlossen werden und man kann diesen nicht dazu verpflichten. In diesem Fall kann der Grosse Rat wie bei der Aushandlung von neuen Verträgen die Regierung mit einer Eingabe zum Handeln veranlassen.

Art. 10

a) Die Verfassung schreibt vor, dass der Staatsrat den Grossen Rat spontan oder auf Verlangen über die Verhandlungen informiert.

Laut Artikel 98 KV hat die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates das Recht, Dokumente des Staatsrats, die den Grossen Rat betreffen, jederzeit einzusehen. In Artikel 109 Abs. 1 KV wird vorgeschrieben, dass der Staatsrat den Grossen Rat jedes Jahr und jedes Mal, wenn der Grosse Rat es verlangt, über seine Tätigkeit und den Stand der Umsetzung des Regierungsprogramms informiert. In Artikel 114 Abs. 2 KV wird bestimmt, dass der Staatsrat die interkantonalen und internationalen Verträge aushandelt und unterzeichnet, wobei er die Rechte des Grossen Rates beachten und das Parlament regelmässig über die laufenden Verhandlungen informieren muss.

In Artikel 4 Abs. 1 IRV wird vorgeschrieben, dass die Kantonsregierungen verpflichtet sind, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Verträge im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.

Artikel 4 der «Convention des Conventions» (der bei den Vorarbeiten zur ParlVer in Frage gestellt wurde) geht noch weiter, er enthält namentlich folgende Vorschrift: «Im Hinblick auf die Aushandlung von interkantonalen Verträgen und Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Ausland, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, konsultiert die Regierung die Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat, bevor sie diese festlegt oder ändert».

Die Experten, die von der Arbeitsgruppe angehört wurden, haben aber bestätigt, dass diese Verhandlungen sich fast nie auf ein vorheriges, selbst informelles Verhandlungsmandat der Regierung stützen und dass der Zeitpunkt der Verhandlungseröffnungen nur selten klar festgelegt werden kann. Die Vertragsentwürfe sind meistens das Ergebnis eines langen kontinuierlichen Prozesses des Suchens nach koordinierten, harmonisierten oder einheitlichen Lösungen bei interkantonalen Organen. Man stellt sich häufig die Frage nach der geeigneten rechtlichen Form erst, wenn man genau genug weiss, auf welcher Grundlage man zusammenarbeiten will oder wenn die Hauptpunkte eines Vertrags technisch und politisch zustande kamen. Deshalb ist eine Bestimmung, die vorschreibt, dass das Parlament ab Eröffnung der Verhandlungen über das Verhandlungsmandat informiert werden muss, im Allgemeinen nicht anwendbar. Das Parlament würde hingegen gewinnen, wenn es regelmässig über die laufenden Tätigkeiten der interkantonalen Konferenzen, über die Projekte im Entwicklungsstadium und über die durchgeführten Vernehmlassungen informiert würde, die eine politische Tragweite haben (die Mehrheit ist technischer und nicht politischer Natur). Diese Information sollte so früh wie möglich stattfinden, damit die Legislative die Exekutive unterstützen und Kenntnis von der Problematik nehmen kann, damit sie sie besser versteht, wenn sie das Ergebnis der Verhandlungen prüfen und entscheiden muss, ob der Kanton einem Vertrag beitreten soll oder nicht.

Artikel 10 des Entwurfs enthält eine Lösung, die den Überlegungen der Experten entspricht, durchführbar und effizient scheint und gleichzeitig den Parlamentsmitgliedern ermöglicht, während der Ausarbeitung eines Vertrags nichtzwingende Vorstösse zu machen.

b) Zwar muss der Staatsrat die Parlamentsmitglieder rechtzeitig und umfassend informieren, diese Information darf aber die Verhandlungen nicht gefährden; darauf wird am Ende von Absatz 1 hingewiesen.

c) In Absatz 2 wird genau ausgeführt, wie die auswärtige Kommission gewöhnlich informiert: Es handelt sich um eine eher informelle Vorstellung durch das Staatsratsmitglied, dessen Direktion für den Gegenstand des Vertrags zuständig ist.

d) Zur Erinnerung: «Präsidentin oder Präsident» bezeichnet die Person, die im betreffenden Moment tatsächlich das Präsidentenamt ausführt (Art. 2 Abs. 1 GRG), nämlich die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates (Art. 98 Abs. 2 KV), es sei denn, diese Person sei verhindert oder in den Ausstand getreten (Art. 6 Abs. 2 GRG).

Art. 11

Die Bestimmungen über den Entscheid sollen lieber in einem Artikel zusammengefasst werden, als dass sie für jede der betreffenden Phasen erneut aufgeführt werden.

In Absatz 1 wird die Bestimmung von Artikel 15 Abs. 2 GRG übernommen, aber weiter formuliert. Er stellt sicher, dass der Staatsrat das Recht hat, bei einer Eingabe angehört zu werden (dieser Fall ist im GRG nicht vorgesehen).

In Absatz 2 wird genauer beschrieben, wie die Kommission in der Aushandlungsphase tätig wird. Die aufgezählten Handlungsformen (Stellungnahme, Empfehlung, Antrag) bezeichnen verschiedene Seiten eines Vorgehens und nicht verschiedene, zeitlich getrennte Etappen.

Der zu prüfende Gegenstand nach Absatz 3 ist das Schlussergebnis der Verhandlungen, wie es nach einer allfälligen offiziellen Vernehmlassung und vor der Unterzeichnung des Vertrags zustande gekommen ist. Das beste Mittel um zu verhindern, dass die Unterzeichnung verzögert wird, ist natürlich, die auswärtige Kommission möglichst rechtzeitig und umfassend zu informieren, wie das in Artikel 10 Abs. 1 vorgeschrieben wird.

Art. 12

Dieser Artikel übernimmt Artikel 15 Abs. 4 GRG.

Art. 13

Der Absatz 1 lehnt sich an Artikel 7 Abs. 2 der 'Convention des conventions' an.

In Absatz 2 wird der Artikel 15 Abs. 1 GRG übernommen, aber etwas weniger schwer formuliert.

In Absatz 3 wird auf die Bestimmungen der Artikel 87 Abs. 1 und 88 Bst. d GRG hingewiesen. Die Formulierung dieser beiden Artikel wird in den Schlussbestimmungen derjenigen dieses Absatzes angepasst.

Im Absatz 5 wird die Bestimmung von Artikel 2 Abs. 3 VEG (SGF 124.1) konkretisiert; sie hat folgenden Wortlaut: «Es [das Gesetz über die Veröffentlichung der Erlasse] gilt für interkantonale und internationale Vereinbarungen so weit, wie das Konkordats-, das Bundes- oder das Staatsvertragsrecht keine eigenen Regeln enthält».

Art. 14

In Absatz 2 wird der Artikel 48 Abs. 3 BV ausgeführt; er hat folgenden Wortlaut: «Verträge zwischen Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen».

In Absatz 3 wird auf die Artikel 6 und 20 VEG und 4 und 6 VER (SGF 124.11) verwiesen. Die entsprechenden Informationen sind namentlich notwendig, damit man das Datum des tatsächlichen Inkrafttretens des Vertrags weiss (das oft vom Beitritt anderer Kantone abhängt) und das Verzeichnis gemäss Artikel 18 des Entwurfs nachgeführt werden kann.

Art. 15

Die Mitwirkung von Organen bei der Umsetzung der Verträge hängt im Wesentlichen von den allgemeinen Bestimmungen des interkantonalen Rechts (Art. 8 «Convention des Conventions», Art. 12, 14 und 15 IRV) und vom fraglichen Vertrag ab. Es sei darauf hingewiesen, dass die von der Arbeitsgruppe angehörten Experten vorgeschlagen haben, dass der Kanton im Rahmen der Aushandlung der Verträge darauf achtet, diesen interkantonalen Organen mehr Macht zu verleihen.

Man denke auch daran, dass das interkantonale Recht bei der Ausführung der Vertragsbestimmungen manchmal Anforderungen an den Kanton enthält (s. Art. 3 IRV, der folgende Vorschrift enthält: «Die Kantone verpflichten sich, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten.»).

Im Absatz 2 wird der Artikel 15 Abs. 5 GRG übernommen; dieser wird ergänzt mit einem Vorbehalt des übergeordneten Rechts bei einer Vertretung.

Art. 16

Im Entwurf wurde aus Gründen der Vereinfachung der Begriff «Streitbeilegung» gewählt, denn auf den ersten Blick könnten am ehesten im NFA-Bereich Konflikte entstehen. Der Artikel 16 gilt aber sowohl für Einsprachen und Beanstandungen, die vor die Bundesversammlung oder das Bundesgericht gebracht werden (Art. 172 Abs. 3, 186 Abs. 3 und 189 Abs. 2 BV) als auch für Streitigkeiten in den NFA-Bereichen, die einem besonderen Verfahren unterstehen (Art. 16 FiLaG, SR 613.2; Art. 16 IRV) oder für andere Regeln der Konfliktlösung, die in einem Vertrag vorgesehen sind.

Zur Erinnerung: Der Vorstoss in Form des Auftrags ist in diesem Fall nicht brauchbar (Art. 9 Abs. 1 des Entwurfs).

Art. 17

In Absatz 1 wird die neue Praxis der Staatskanzlei, die vom Grossen Rat begrüsst wurde, festgehalten.

Der Artikel 2 lehnt sich an den Artikel 3 Abs. 2 der «Convention des conventions» an; dieser hat folgenden Wortlaut: «Dieser Bericht wird der Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten zur Prüfung unterbreitet. Sobald die Kommission die Regierung angehört und die nötigen Informationen gesammelt hat, unterbreitet sie den Bericht dem Parlament zur Kenntnisnahme». Die Kommission kann ihre Stellungnahme entweder mündlich bei der Prüfung des Tätigkeitsberichts im Plenum oder in Form eines vorherigen schriftlichen Antrags abgeben.

Art. 18

Es ist wichtig, dass die Daten, die von der Staatskanzlei mit Hilfe der Direktionen zusammengetragen werden, in einer benutzerfreundlichen Form zur Verfügung stehen

und regelmässig nachgeführt werden. Das setzt voraus, dass man über ein Informatik-Tool verfügt, mit dem man jederzeit das Verzeichnis der Verträge, bei denen der Kanton Freiburg Partei ist, erstellen und in Erfahrung bringen kann, bis wann jeder Vertrag gilt und welche Kantone daran beteiligt sind. Dieses Informatik-Tool kann vom Kanton Freiburg im Alleingang oder in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen geschaffen werden. Schliesslich kann die Information zentral (z. B. in einer gemeinsamen umfassenden Datenbank) oder dezentral (z. B. mit Verweis auf die Verzeichnisse, die von den zuständigen interkantonalen Konferenzen geführt werden) verwaltet werden.

Art. 19

Es reicht künftig, dass im GRG die Aufgaben der Kommission für auswärtige Angelegenheiten kurz und allgemein beschrieben werden, wie das bei den anderen ständigen Kommissionen der Fall ist, und dass zwei Vorbehalte als Hinweis auf die Artikel über die parlamentarischen Vorstösse und die Botschaften eingeführt werden. Ausserdem muss man die Formulierungen des GRG mit diesem Entwurf in Übereinklang bringen.

Art. 20 – 21

Es geht darum, die Rechte des Grossen Rates vorzubehalten, um alle Zweideutigkeiten bei diesen Delegationsklauseln zu beseitigen.

7. FOLGEN

7.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Entwurf hat nur geringe finanzielle Auswirkungen.

Da mittelfristig ein grosser Teil der Daten auf dem Portal des Instituts für Föderalismus verfügbar sein sollte, verursachen die Schaffung und der Betrieb des Verzeichnisses der Verträge (Art. 18) nur beschränkt Kosten.

Ausserdem könnte die Umsetzung der Bestimmungen über die Information und die Anhörung des Parlaments (Art. 10 und 11) eine zusätzliche Arbeitsbelastung der Sekretariate des Grossen Rates und der Direktionen bewirken. Diese Zunahme hängt aber von der Praxis ab, die sich zwischen dem Staatsrat und der auswärtigen Kommission einstellen wird. Sie dürfte teilweise durch eine Verminderung der nachfolgenden Arbeitsbelastung ausgeglichen werden (Prüfung des SchlusSENTwurfs, der zur Ratifizierung unterbreitet wird).

Sehr wahrscheinlich hat der Entwurf keine Auswirkungen beim Personal, es müssen weder zusätzliche Leute angestellt werden noch werden Stellen aufgehoben.

7.2 Weitere Auswirkungen

Angesichts des Gesagten untersteht der Entwurf keinem Finanzreferendum. Wie jedes Gesetz untersteht er hingegen dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Im Übrigen hat der Entwurf keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Da er die Organisation und die Arbeitsweise der kantonalen Behörden betrifft, gibt es keine Probleme bei der Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und bei der Eurokompatibilität.

Loi

du

concernant les conventions intercantionales (LConv)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Constitution fédérale du 18 avril 1999, notamment ses articles 48, 172, 186 al. 3 et 4 et 189 al. 2;

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.), notamment ses articles 100, 109 al. 1, 111 et 114;

Vu la détermination du Conseil d'Etat du 26 mai 2009;

Vu le rapport du 11 mai 2009 de la commission parlementaire chargée de la mise en œuvre des initiatives parlementaires 119.05 et 161.06;

Sur la proposition de cette commission,

Décrète:

1. Objet et champ d'application

Art. 1 Objet

¹ La présente loi précise les compétences du Grand Conseil et du Conseil d'Etat en matière de conventions du canton de Fribourg avec d'autres cantons et, le cas échéant, avec la Confédération (ci-après: les conventions).

² Elle décrit notamment les rôles respectifs du Grand Conseil et du Conseil d'Etat lors de l'élaboration ou de la modification d'une convention, de l'approbation de l'adhésion du canton à une telle convention ou de la mise en œuvre de celle-ci.

³ Elle s'applique par analogie en cas de conclusion d'un traité avec l'étranger.

Gesetz

vom

über die interkantonalen Verträge (VertragsG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Bundesverfassung vom 18. April 1999, namentlich die Artikel 48, 172, 186 Abs. 3 und 4 und 189 Abs. 2;

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV), namentlich die Artikel 100, 109 Abs. 1, 111 und 114;

gestützt auf die Stellungnahme des Staatsrats vom 26. Mai 2009;

gestützt auf den Bericht der parlamentarischen Kommission für die Umsetzung der parlamentarischen Initiativen 119.05 und 161.06 vom 11. Mai 2009;

auf Antrag dieser Kommission,

beschliesst:

1. Gegenstand und Geltungsbereich

Art. 1 Gegenstand

¹ Dieses Gesetz regelt die Zuständigkeiten des Grossen Rates und des Staatsrats beim Abschluss von Verträgen des Kantons Freiburg mit anderen Kantonen und mit dem Bund (die Verträge).

² Es beschreibt namentlich die Rollen des Grossen Rates und des Staatsrats bei der Ausarbeitung und der Änderung eines Vertrags, bei der Genehmigung des Beitritts des Kantons zu einem solchen Vertrag und bei dessen Umsetzung.

³ Es gilt sinngemäss für den Abschluss eines Vertrags mit dem Ausland.

Art. 2 Champ d'application

¹ La présente loi s'applique lorsque l'approbation de l'adhésion du canton de Fribourg ressortit au Grand Conseil, quels que soient la nature et l'objet de la convention concernée.

² Elle s'applique également lorsque cette compétence a été déléguée à une autre autorité, dans la mesure prescrite par les articles 6 à 8, 13 al. 5, 14 et 16 à 18.

Art. 3 Réserve du droit supérieur

Les dispositions complémentaires ou contraires prévues par le droit intercantonal, par le droit fédéral ou par le droit international demeurent réservées.

2. Répartition générale des compétences

Art. 4 Attributions du Grand Conseil

a) Objets

¹ Le Grand Conseil approuve l'adhésion du canton aux conventions ou leur dénonciation, sauf délégation opérée par la présente loi ou par la législation spéciale.

² Il est impliqué dans le lancement de la procédure, dans les négociations et dans la mise en œuvre des conventions conformément aux prescriptions de la présente loi, de la législation sur le Grand Conseil et du droit supérieur.

Art. 5 b) Exercice

¹ L'approbation de l'adhésion à une convention, la dénonciation d'une convention et la prise en considération des instruments parlementaires sont débattues en séance plénière du Grand Conseil.

² Les autres attributions du Grand Conseil sont d'ordinaire exercées par l'intermédiaire de la Commission des affaires extérieures (ci-après: la Commission) ou des membres du Grand Conseil délégués au sein des organismes interparlementaires ou conventionnels.

³ La Commission et les personnes déléguées rendent compte au Grand Conseil de manière adéquate de leurs activités.

Art. 6 Attributions du Conseil d'Etat

a) Objets

¹ Le Conseil d'Etat négocie, signe et, au besoin, dénonce les conventions, sous réserve des droits du Grand Conseil.

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz ist anwendbar auf Verträge, bei denen der Grosse Rat für die Genehmigung des Beitritts des Kantons Freiburg zuständig ist, unabhängig davon, welcher Art der betreffende Vertrag ist und was er zum Gegenstand hat.

² Die Artikel 6 bis 8, 13 Abs. 5, 14 und 16 bis 18 sind auch anwendbar, wenn diese Zuständigkeit an eine andere Behörde delegiert wurde.

Art. 3 Vorbehalt des übergeordneten Rechts

Ergänzende oder widersprechende Bestimmungen im interkantonalen Recht, im Bundesrecht und im internationalen Recht bleiben vorbehalten.

2. Allgemeine Verteilung der Zuständigkeiten

Art. 4 Zuständigkeiten des Grossen Rates

a) Gegenstände

¹ Der Grosse Rat genehmigt den Beitritt des Kantons zu den Verträgen und deren Kündigung, es sei denn, diese Zuständigkeit werde durch dieses Gesetz oder die Spezialgesetzgebung delegiert.

² Er ist gemäss diesem Gesetz, der Gesetzgebung über den Grossen Rat und dem übergeordneten Recht an der Initiierung des Verfahrens und an der Aushandlung und an der Umsetzung der Verträge beteiligt.

Art. 5 b) Ausübung

¹ Die Genehmigung des Beitritts zu einem Vertrag, die Kündigung eines Vertrags und die Erheblicherklärung von parlamentarischen Vorstössen werden vom Grossen Rat in der Sitzung des Plenums beraten.

² Die weiteren Zuständigkeiten des Grossen Rates werden normalerweise durch die Kommission für auswärtige Angelegenheiten (die auswärtige Kommission) oder die Mitglieder des Grossen Rates ausgeübt, die in die interparlamentarischen Organe oder in die Vertragsorgane delegiert wurden.

³ Die auswärtige Kommission und die delegierten Personen legen dem Grossen Rat über ihre Tätigkeiten angemessen Rechenschaft ab.

Art. 6 Zuständigkeiten des Staatsrats

a) Gegenstände

¹ Der Staatsrat handelt die Verträge aus, unterzeichnet sie und kündigt sie allenfalls; die Rechte des Grossen Rates bleiben vorbehalten.

² Il approuve l'adhésion du canton à des conventions lorsque cette compétence lui est déléguée par la présente loi ou par une loi spéciale.

³ Il représente le canton dans une éventuelle procédure de règlement des différends.

Art. 7 b) Délégation

¹ Le Conseil d'Etat approuve l'adhésion aux conventions de moindre importance, c'est-à-dire celles qui portent sur des objets qui, en droit cantonal, relèveraient de sa compétence ou celles qui servent à l'exécution de conventions approuvées par le Grand Conseil.

² Le Conseil d'Etat peut déléguer ses compétences conformément à l'article 66 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration.

3. Procédure

Art. 8 Initiative du Conseil d'Etat

¹ Lorsque l'intérêt du canton le commande, le Conseil d'Etat ou l'une de ses Directions décide d'office de participer à des négociations ou d'en susciter.

² Le Conseil d'Etat peut requérir en tout temps l'avis de la Commission, notamment sur l'opportunité d'entreprendre des démarches auprès d'autres cantons ou sur les options d'une négociation prévue ou en cours.

Art. 9 Interventions du Grand Conseil

a) Instruments parlementaires

¹ A l'exception du mandat, tous les instruments parlementaires peuvent porter sur l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre ou la dénonciation de conventions.

² Le Grand Conseil peut en particulier:

- a) *par une requête*: inviter le Conseil d'Etat à engager des négociations en vue de l'élaboration ou de la modification d'une convention ou à introduire une procédure de règlement des différends;
- b) *par un postulat*: obliger le Conseil d'Etat à faire réaliser une étude sur l'opportunité d'entreprendre des démarches en vue d'élaborer, de modifier ou de dénoncer une convention;

² Er genehmigt den Beitritt des Kantons zu Verträgen, wenn ihm diese Zuständigkeit durch dieses Gesetz oder ein Spezialgesetz delegiert wird.

³ Er vertritt den Kanton in einem allfälligen Streitbelegungsverfahren.

Art. 7 b) Delegation

¹ Der Staatsrat genehmigt den Beitritt zu Verträgen von untergeordneter Bedeutung, nämlich zu solchen über Gegenstände, für die er laut kantonalem Recht zuständig wäre, oder zu solchen, die der Ausführung von Verträgen dienen, die vom Grossen Rat genehmigt wurden.

² Der Staatsrat kann seine Zuständigkeiten gemäss Artikel 66 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung delegieren.

3. Verfahren

Art. 8 Initiative des Staatsrats

¹ Wenn das Interesse des Kantons dies erfordert, wirkt der Staatsrat oder eine seiner Direktion von Amtes wegen an Verhandlungen mit oder veranlasst solche.

² Der Staatsrat kann jederzeit die Meinung der auswärtigen Kommission einholen, namentlich darüber, ob Schritte bei anderen Kantonen unternommen werden sollten, oder über die möglichen Entscheide bei einer geplanten oder einer laufenden Verhandlung.

Art. 9 Mitwirkung des Grossen Rates

a) Parlamentarische Vorstösse

¹ Mit Ausnahme des Auftrags können alle parlamentarischen Vorstösse die Ausarbeitung, den Erlass, die Ausführung und die Kündigung von Verträgen zum Gegenstand haben.

² Der Grosse Rat kann den Staatsrat insbesondere:

- a) *mit einer Eingabe* auffordern, Verhandlungen zur Ausarbeitung oder Änderung eines Vertrags aufzunehmen oder ein Verfahren zur Streitbeilegung in die Wege zu leiten;
- b) *mit einem Postulat* verpflichten, eine Studie darüber zu machen, ob Schritte zur Ausarbeitung, zur Änderung oder zur Kündigung eines Vertrags unternommen werden sollen;

c) *par une motion*: obliger le Conseil d'Etat à lui soumettre un projet d'acte ayant pour objet l'adhésion à une convention existante ou la dénonciation d'une telle convention.

Art. 10 b) Information sur les négociations

¹ Le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil, à temps et de manière complète, de chaque étape importante des négociations et, le cas échéant, de la suite donnée aux prises de position parlementaires. Il veille toutefois à respecter la confidentialité requise au sujet des négociations.

² L'information est fournie périodiquement à la Commission, d'ordinaire lors d'une séance de celle-ci, oralement et de manière groupée.

³ Le droit de la présidence du Grand Conseil de consulter les dossiers (art. 98 al. 2 Cst.) et l'information à fournir par le biais du rapport d'activité annuel du Conseil d'Etat (art. 17) demeurent réservés.

Art. 11 c) Prise de position de la Commission

¹ La Commission donne son avis avant la prise en considération d'un instrument parlementaire portant sur la collaboration intercantonale. Le Conseil d'Etat est entendu par la Commission avant qu'elle ne donne son avis au sujet d'une requête invitant le Conseil d'Etat à engager des négociations.

² La Commission peut prendre position, faire des recommandations ou formuler des propositions au sujet de négociations en cours.

³ La Commission peut prendre position sur le résultat des négociations avant la signature de la convention, à moins qu'une commission interparlementaire ne soit chargée de le faire. La Commission veille à ne pas retarder la signature de la convention.

⁴ La prise de position de la Commission ne lie pas le Conseil d'Etat. Celui-ci la porte toutefois de manière adéquate à la connaissance de ses partenaires à la négociation.

Art. 12 d) Commission interparlementaire

La Commission désigne parmi ses membres les personnes déléguées par le canton de Fribourg dans une commission interparlementaire chargée de prendre position sur l'approbation ou la modification d'une convention; elle en informe le Bureau du Grand Conseil.

c) *mit einer Motion* verpflichten, ihm einen Erlassentwurf über den Beitritt zu einem Vertrag oder über die Kündigung eines solchen Vertrags zu unterbreiten.

Art. 10 b) Information über die Verhandlungen

¹ Der Staatsrat informiert den Grossen Rat rechtzeitig und umfassend über jede wichtige Etappe der Verhandlungen und allenfalls über die Folge, die den parlamentarischen Stellungnahmen gegeben wurde. Er achtet aber darauf, dass die nötige Vertraulichkeit der Verhandlungen gewahrt bleibt.

² Die auswärtige Kommission wird regelmässig informiert. Die Information erfolgt in der Regel mündlich an einer ihrer Sitzungen; mehrere Verhandlungen werden zu einem Traktandum zusammengenommen.

³ Das Recht der Präsidentin oder des Präsidenten des Grossen Rates, die Unterlagen einzusehen (Art. 98 Abs. 2 KV), und die Information im jährlichen Tätigkeitsbericht des Staatsrats (Art. 17) bleiben vorbehalten.

Art. 11 c) Stellungnahme der auswärtigen Kommission

¹ Vor der Erheblicherklärung eines parlamentarischen Vorstosses zur interkantonalen Zusammenarbeit gibt die auswärtige Kommission ihre Stellungnahme ab. Sie hört den Staatsrat an, bevor sie ihre Stellungnahme zu einer Eingabe abgibt, mit der der Staatsrat aufgefordert wird, Verhandlungen einzuleiten.

² Die auswärtige Kommission kann zu laufenden Verhandlungen Stellungnahmen, Empfehlungen und Anträge abgeben.

³ Die auswärtige Kommission kann zum Ergebnis der Verhandlungen Stellung nehmen, bevor der Vertrag unterzeichnet wird, es sei denn, eine interparlamentarische Kommission sei damit beauftragt. Die auswärtige Kommission achtet darauf, dass die Unterzeichnung des Vertrags nicht verzögert wird.

⁴ Die Stellungnahme der auswärtigen Kommission ist für den Staatsrat nicht verbindlich. Dieser bringt sie den Verhandlungspartnern dennoch angemessen zur Kenntnis.

Art. 12 d) Interparlamentarische Kommission

Die auswärtige Kommission bestimmt unter ihren Mitgliedern die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Freiburg in den interparlamentarischen Kommissionen, die beauftragt sind, zur Genehmigung oder zur Änderung eines Vertrags Stellung zu nehmen; sie informiert das Büro des Grossen Rates darüber.

Art. 13 Approbation de l'adhésion

¹ Le message qui accompagne le projet d'acte approuvant l'adhésion à une convention est accompagné de la prise de position de la Commission ou de la commission interparlementaire sur le résultat des négociations. Le cas échéant, le Conseil d'Etat expose pourquoi cette prise de position n'a pas été suivie.

² D'ordinaire, le projet d'acte est examiné par la Commission. Le Bureau peut toutefois confier cet examen à une autre commission; celle-ci prend au besoin l'avis de la Commission des affaires extérieures.

³ L'acte par lequel le Grand Conseil approuve l'adhésion à une convention ou la dénonce revêt la forme d'une loi si la convention contient des règles de droit et celle d'un décret dans les autres cas.

⁴ Cet acte est soumis à l'exercice des droits politiques conformément aux règles ordinaires en la matière.

⁵ L'acte approuvant l'adhésion, auquel est annexé le texte de la convention, ou l'acte de dénonciation est publié conformément à la législation sur la publication des actes législatifs.

Art. 14 Ratification

¹ Après la promulgation de l'acte approuvant l'adhésion, le Conseil d'Etat procède à la ratification de la convention conformément à la procédure prévue par la convention elle-même ou par d'autres dispositions du droit intercantonal. A défaut, il adresse une communication officielle aux cantons partenaires ou à l'organisme chargé de la gestion de la convention.

² Le Conseil d'Etat veille à ce que la convention et l'adhésion du canton de Fribourg soient portées à la connaissance de la Confédération.

³ Les informations subséquentes relatives à la validité de la convention sont publiées conformément à la législation sur la publication des actes législatifs.

Art. 15 Mise en œuvre

¹ La convention est mise en œuvre conformément au droit fédéral et/ou intercantonal applicable.

Art. 13 Genehmigung des Beitritts

¹ Der Botschaft zum Erlassentwurf zur Genehmigung des Beitritts zu einem Vertrag wird die Stellungnahme der auswärtigen Kommission oder der interparlamentarischen Kommission zum Ergebnis der Verhandlungen beigelegt. Gegebenenfalls erläutert der Staatsrat, weshalb diese Stellungnahme nicht befolgt wurde.

² Normalerweise wird der Erlassentwurf von der auswärtigen Kommission geprüft. Das Büro kann diese Prüfung jedoch einer anderen Kommission übertragen; diese holt wenn nötig die Stellungnahme der auswärtigen Kommission ein.

³ Der Erlass, mit dem der Grosse Rat den Beitritt zu einem Vertrag oder dessen Kündigung genehmigt, hat die Form eines Gesetzes, wenn der Vertrag rechtsetzende Bestimmungen enthält; in den übrigen Fällen hat er die Form eines Dekrets.

⁴ Bei einem Erlass zur Genehmigung des Beitritts können die politischen Rechte gemäss den einschlägigen Bestimmungen ausgeübt werden.

⁵ Der Erlass zur Genehmigung des Beitritts, dem der Text des Vertrags beigelegt wird, oder der Erlass zur Kündigung wird gemäss der Gesetzgebung über die Veröffentlichung der Erlasse veröffentlicht.

Art. 14 Ratifikation

¹ Nach der Promulgierung des Erlasses zur Genehmigung des Beitritts ratifiziert der Staatsrat den Vertrag gemäss dem Verfahren, das im Vertrag selbst oder in weiteren Bestimmungen des interkantonalen Rechts vorgesehen ist. Ist kein Verfahren vorgesehen, so richtet er eine offizielle Mitteilung an die Partnerkantone oder an das Organ, das mit der Verwaltung des Vertrags beauftragt ist.

² Der Staatsrat sorgt dafür, dass der Vertrag und der Beitritt des Kantons Freiburg dem Bund zur Kenntnis gebracht werden.

³ Die nachgeführten Informationen über die Gültigkeit des Vertrags werden gemäss der Gesetzgebung über die Veröffentlichung der Erlasse veröffentlicht.

Art. 15 Umsetzung

¹ Der Vertrag wird gemäss geltendem Bundesrecht und geltendem interkantonalen Recht umgesetzt.

² Les membres du Grand Conseil délégués dans des organismes conventionnels sont élus par le Grand Conseil sur le préavis de la Commission. A moins que le droit supérieur ne s'y oppose, les membres de la Commission fonctionnent comme suppléants afin de garantir une délégation fribourgeoise complète.

Art. 16 Règlement des différends

Lorsqu'il envisage d'introduire une procédure de règlement des différends ou que le canton est pris à partie dans une telle procédure, le Conseil d'Etat informe la Commission et les personnes qui représentent le canton au sein des organismes conventionnels en cause.

4. Informations complémentaires

Art. 17 Information

¹ Le chapitre du rapport d'activité annuel du Conseil d'Etat dédié aux relations extérieures comprend une section sur le droit intercantonal, qui notamment renseigne le Grand Conseil sur l'application des conventions.

² La Commission examine ce chapitre, entend le Conseil d'Etat et donne son avis au Grand Conseil sur cet objet.

Art. 18 Inventaire

¹ Le Conseil d'Etat fait tenir à jour un inventaire des conventions auxquelles le canton de Fribourg est partie ou veille à disposer d'un instrument permettant de dresser facilement un tel inventaire.

² L'inventaire mentionne entre autres le champ d'application spatial et temporel de chaque convention ainsi que, le cas échéant, les informations utiles pour le contrôle de leur exécution par le Grand Conseil.

³ Les Directions veillent à l'actualisation des données relatives aux conventions qui concernent leurs domaines de compétence. En outre, le Conseil d'Etat fait vérifier périodiquement que l'inventaire est exact et complet.

² Die Mitglieder des Grossen Rates, die in Vertragsorgane delegiert werden, werden vom Grossen Rat auf Stellungnahme der auswärtigen Kommission gewählt. Die Mitglieder der auswärtigen Kommission sind Ersatzmitglieder, um eine vollständige Freiburger Delegation sicherzustellen, es sei denn, das übergeordnete Recht bestimme etwas anderes.

Art. 16 Streitbeilegung

Will der Staatsrat ein Streitbeilegungsverfahren einleiten oder wird der Kanton in einem solchen Verfahren belangt, so informiert der Staatsrat die auswärtige Kommission und die Personen, die den Kanton in den Organen des betreffenden Vertrags vertreten.

4. Zusätzliche Informationen

Art. 17 Information

¹ Das Kapitel des jährlichen Tätigkeitsberichts des Staatsrates über die Aussenbeziehungen enthält einen Abschnitt über interkantonales Recht, in dem der Grosse Rat namentlich über die Anwendung der Verträge informiert wird.

² Die auswärtige Kommission prüft dieses Kapitel, hört den Staatsrat an und gibt dem Grossen Rat ihre Stellungnahme zu diesem Gegenstand ab.

Art. 18 Verzeichnis

¹ Der Staatsrat führt ein Verzeichnis der Verträge, denen der Kanton Freiburg beigetreten ist, oder sorgt dafür, dass er über ein Instrument verfügt, welches ihm ermöglicht, leicht ein solches Verzeichnis zu erstellen.

² Im Verzeichnis werden unter anderem Angaben über den räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich jedes Vertrags und allenfalls die nützlichen Informationen für die Kontrolle der Ausführung durch den Grossen Rat geliefert.

³ Die Direktionen sorgen für die Nachführung der Daten zu den Verträgen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Der Staatsrat lässt das Verzeichnis ausserdem regelmässig auf seine Genauigkeit und seine Vollständigkeit überprüfen.

5. Dispositions finales

Art. 19 Modifications législatives a) Grand Conseil

La loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC) (RSF 121.1) est modifiée comme il suit:

Art. 15 Commission des affaires extérieures

¹ La Commission des affaires extérieures préavise les instruments parlementaires et examine les projets d'actes concernant une convention intercantonale ou, le cas échéant, un traité international.

² Elle exerce d'ordinaire les compétences attribuées au Grand Conseil au cours de négociations ou de la mise en œuvre d'une convention intercantonale ou d'un traité international.

³ Elle remplit en outre les missions et prend les mesures qui lui incombent en vertu du droit supérieur ou de la législation spéciale.

Art. 59 al. 4 (nouveau)

⁴ Les règles de la législation spéciale concernant le droit intercantonal sont réservées.

Art. 69 let. b

[La motion est la proposition faite au Grand Conseil d'obliger le Conseil d'Etat à lui présenter un projet d'acte ayant pour objet:]

b) l'adhésion à une convention intercantonale ou à un traité international et la dénonciation de tels actes;

Art. 87 al. 1

¹ Revêt la forme d'une loi l'acte par lequel le Grand Conseil édicte des règles de droit ou approuve l'adhésion à une convention intercantonale ou, le cas échéant, à un traité international qui comprend de telles règles.

5. Schlussbestimmungen

Art. 19 Änderung bestehenden Rechts a) Grosser Rat

Das Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG) (SGF 121.1) wird wie folgt geändert:

Art. 15 Kommission für auswärtige Angelegenheiten

¹ Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten nimmt Stellung zu parlamentarischen Vorstössen und prüft die Entwürfe von Erlassen über einen interkantonalen oder internationalen Vertrag.

² Sie übt bei der Aushandlung und der Umsetzung eines interkantonalen oder internationalen Vertrags die Zuständigkeiten des Grossen Rates aus.

³ Sie erfüllt ausserdem die Aufgaben und trifft die Massnahmen, die auf Grund des übergeordneten Rechts und der Spezialgesetzgebung in ihre Zuständigkeit gehören.

Art. 59 Abs. 4 (neu)

⁴ Die Bestimmungen der Spezialgesetzgebung über das interkantonale Recht bleiben vorbehalten.

Art. 69 Bst. b

[Die Motion ist der Antrag an den Grossen Rat, den Staatsrat zu verpflichten, ihm einen Erlassentwurf mit folgendem Inhalt vorzulegen:]

b) den Beitritt zu einem interkantonalen oder internationalen Vertrag oder dessen Kündigung;

Art. 87 Abs. 1

¹ Ein Erlass hat die Form eines Gesetzes, wenn er rechtsetzende Bestimmungen des Grossen Rates enthält oder den Beitritt zu einem interkantonalen oder internationalen Vertrag, der rechtsetzende Bestimmungen enthält, genehmigt.

Art. 88 let. d

[Revêtent la forme d'un décret notamment:]

- d) l'approbation de l'adhésion à une convention intercantonale non législative ou à un traité international non législatif et la dénonciation de tels actes.

Art. 197 al. 2 (nouveau)

² Les exigences supplémentaires en matière de droit intercantonal sont réservées.

Art. 20 b) Agriculture

La loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture (LAGri) (RSF 910.1) est modifiée comme il suit:

Art. 5 let. d

[Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:]

- d) il favorise la collaboration intercantonale, approuve les accords conclus avec les tiers en vue de l'application de la présente loi et conclut les conventions intercantionales, sous réserve des droits du Grand Conseil;

Art. 21 c) Pêche

La loi du 15 mai 1979 sur la pêche (RSF 923.1) est modifiée comme il suit:

Art. 1 al. 2

² La pêche dans les eaux intercantionales est réglementée par le Conseil d'Etat, qui conclut les conventions nécessaires avec les cantons voisins, sous réserve des droits du Grand Conseil.

Art. 22 Entrée en vigueur et referendum

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

² Elle est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 88 Bst. d

[Die Form eines Dekrets haben namentlich:]

- d) die Genehmigung des Beitritts zu einem nicht rechtsetzenden interkantonalen oder internationalen Vertrag oder die Kündigung eines solchen.

Art. 197 Abs. 2 (neu)

² Die zusätzlichen Anforderungen, die beachtet werden müssen, wenn es sich um interkantonales Recht handelt, bleiben vorbehalten.

Art. 20 b) Landwirtschaft

Das Landwirtschaftsgesetz vom 3. September 2006 (LandwG) (SGF 910.1) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Bst. d

[Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:]

- d) Er fördert die interkantonale Zusammenarbeit, genehmigt die im Hinblick auf die Anwendung dieses Gesetzes geschlossenen Abkommen mit Dritten und schliesst die interkantonalen Verträge ab; die Rechte des Grossen Rates bleiben vorbehalten.

Art. 21 c) Fischerei

Das Gesetz vom 15. Mai 1979 über die Fischerei (SGF 923.1) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2

² Die Fischerei in den interkantonalen Gewässern wird vom Staatsrat geregelt, der mit den Nachbarkantonen die nötigen Vereinbarungen abschliesst; die Rechte des Grossen Rates bleiben vorbehalten.

Art. 22 Inkrafttreten und Referendum

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2010 in Kraft.

² Es untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.