



Message 2016-GC-48

26 août 2016

du Bureau du Grand Conseil au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la composition et la représentation de la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv; RSF 121.3) et la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Ce projet donne suite à l'initiative parlementaire 2016-GC-23 de la Commission des affaires extérieures (ci-après: CAE ou la Commission) prise en considération par le Grand Conseil le 12 mai 2016.

1. Initiative parlementaire

Par initiative parlementaire déposée le 16 mars 2016, la CAE a demandé de modifier la LConv et la LGC en portant à quinze le nombre maximal de membres de la Commission et en disposant que la majorité des personnes représentant le Grand Conseil auprès d'un organisme conventionnel doivent être issus de la Commission.

Afin que ces modifications puissent prendre effet dès la reconstitution des autorités cantonales en décembre 2016, la CAE a simultanément déposé une requête (2016-GC-24) demandant que l'initiative soit traitée par les autorités cantonales selon la procédure accélérée prévue par les articles 174 et 175 LGC. Concrètement, le délai pour la transmission de la réponse à l'initiative a été réduit à cinq semaines, celui pour l'élaboration d'un projet d'acte, à quatre mois. Lors de sa séance du 18 mars 2016, le Grand Conseil s'est prononcé en faveur de ces dérogations à la procédure ordinaire.

Dans sa réponse du 19 avril 2016, le Bureau du Grand Conseil s'est déclaré favorable à la prise en considération de l'instrument, qu'il considère comme une réponse adéquate à un problème réel, celui de la bonne circulation de l'information entre les différents organes du Grand Conseil en charge des affaires extérieures. Le Bureau a par ailleurs proposé au Grand Conseil de confirmer l'urgence du traitement de l'initiative.

Dans sa réponse du 19 avril 2016, le Conseil d'Etat, considérant que l'initiative parlementaire portait essentiellement sur un problème d'organisation et de fonctionnement du Grand Conseil, a laissé au Grand Conseil le soin d'apprécier l'opportunité de modifier ou non la législation dans le sens demandé par l'initiative parlementaire. Il s'est toutefois demandé si un nombre minimal de deux représentants ou représentantes de

la CAE au sein des organismes conventionnels (plutôt que la majorité des membres de la délégation fribourgeoise) ne répondraient pas aussi aux besoins exprimés.

Lors de sa séance du 12 mai 2016, le Grand Conseil a accepté la prise en considération de l'initiative parlementaire tout en confirmant l'urgence de son traitement.

Lors de la prise en considération, l'augmentation du nombre maximal des membres de la CAE et du renforcement de sa représentation au sein des organes conventionnels n'ont pas été combattus. Par contre, le nombre de membres des délégations issus de la CAE a fait l'objet de discussions. Les intervenants et intervenantes ont principalement invoqué la représentation des intérêts régionaux particulièrement concernés et la connaissance spécifique de la matière que possèdent d'autres membres du Grand Conseil.

2. Détermination du Conseil d'Etat

Dans sa détermination du 5 septembre 2016, le Conseil d'Etat constate que ni le fonctionnement de l'administration cantonale, ni les relations du Gouvernement avec le Grand Conseil ne sont touchés par les modifications proposées dans la LConv et la LGC et conclut qu'il s'agit en première ligne d'une question d'organisation et de fonctionnement du Parlement.

Au sujet de la modification proposée à l'article 15 al. 2 LConv, le Gouvernement relève que la variante demandant que la CAE soit représentée dans les délégations auprès d'organismes conventionnels par au moins deux de ses membres lui semble plus adéquate que la version principale fixant que la délégation soit composée en majorité de représentants de la CAE. Il ajoute enfin que la bonne représentation des intérêts régionaux et la participation de personnes ayant des connaissances spécifiques de la matière seraient mieux réalisables en laissant plus de flexibilité dans le choix des personnes déléguées.

3. Commentaire des articles modifiés

Art. 15 al. 2 LConv

La proposition principale traduit la demande de l'initiative parlementaire que les délégations auprès d'organes conventionnels¹ soient majoritairement composées de membres de la CAE. La variante tient compte des réserves exprimées lors du débat sur la prise en considération de l'initiative.

Cette solution donne au Grand Conseil une latitude maximale et l'autorise notamment à élire d'autres personnes que celles préavisées favorablement par la Commission ou à choisir un nombre encore plus élevé de membres issus de la CAE. En revanche, si le résultat des élections ne respecte pas l'exigence relative à la représentation minimale de la CAE, le tour de scrutin devra donc être considéré comme non valide et le Grand Conseil devra procéder à un tour supplémentaire.

Art. 13 al. 1 LGC

Cette disposition porte à quinze le nombre maximal de membres de la Commission des affaires extérieures. A noter que le nombre effectif continuera d'être déterminé par le Grand Conseil, au début de chaque législature, lors de la seconde séance de la session de reconstitution (art. 43 al. 3 let. b LGC).

4. Incidences financières

Du 1^{er} janvier 2015 au 30 juin 2016, les treize membres de la Commission des affaires extérieures se sont vu verser des indemnités de séances (hors suppléments pour présidence), indemnités journalières, indemnités de temps de déplacement et indemnités kilométriques pour un montant total d'un peu plus de 12 000 francs, soit 8000 francs par an.² Sur cette base et en postulant que le taux d'absentéisme restera inchangé, on peut extrapoler que ce montant augmentera d'environ 1200 francs par an lorsque la CAE comptera quinze membres. Bien entendu, ce montant est tributaire du rythme des séances de la Commission ainsi que de l'assiduité et des lieux de résidence des membres de celles-ci.

Les effets indirects de l'augmentation du nombre de membres, comme la diminution du nombre d'absences lors de séances de commissions interparlementaires de consultation ou l'augmentation de la durée moyenne des séances, sont diffi-

ciles à estimer, raison pour laquelle il n'en est pas tenu compte dans ce chapitre.

La présente modification légale ne sera donc pas soumise à un éventuel referendum financier facultatif, le seuil minimal étant manifestement très loin d'être atteint.

5. Autres conséquences du projet

Le projet n'a d'effet ni en matière de personnel ni en matière de développement durable. Il ne modifie pas la répartition des tâches Etat-communes et ne soulève aucun problème sous l'angle de la conformité au droit supérieur.

Bien entendu, la règle concernant une représentation minimale de la CAE au sein des délégations fribourgeoises auprès d'organes conventionnels ne saurait s'appliquer qu'en l'absence de disposition contraire dans la convention particulière instituant l'organe conventionnel en question. A l'heure actuelle, aucune convention ne contient toutefois de disposition susceptible d'entrer en collision avec la LConv modifiée.

6. Entrée en vigueur

Conformément au souhait de la CAE, le Bureau propose de fixer l'entrée en vigueur de ces modifications au 1^{er} décembre 2016, de sorte que les nouvelles dispositions produisent effet dès la reconstitution des autorités cantonales en décembre 2016.

¹ Il s'agit pour l'essentiel des commissions interparlementaires de surveillance instituées en vertu de l'art. 15 de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl; RSF 121.4).

² Dans ce calcul, il n'est pas tenu compte des séances où des membres de la CAE représentent le Grand Conseil auprès de commissions interparlementaires de consultation. L'augmentation du nombre de membres de la Commission n'a en effet pas d'incidence directe sur le coût de ces séances-là, car le nombre de participants et participantes y est de toute manière limité à sept.



Botschaft 2016-GC-48

26. August 2016

des Büros des Grossen Rates an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Zusammensetzung und der Vertretung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rates

Wir legen Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG; SGF 121.3) und des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) vor. Dieser Entwurf gibt der vom Grossen Rat am 12. Mai 2016 erheblich erklärten parlamentarischen Initiative 2016-GC-23 der Kommission für auswärtige Angelegenheiten (KAA oder die auswärtige Kommission) Folge.

1. Parlamentarische Initiative

Die KAA hat am 16. März 2016 eine parlamentarische Initiative eingereicht, mit der sie verlangt, dass das VertragsG und das GRG so zu ändern seien, dass die Höchstzahl der Mitglieder der auswärtigen Kommission auf fünfzehn angehoben wird und die Mehrheit der Personen, die den Grossen Rat in einem Vertragsorgan vertreten, der auswärtigen Kommission angehören müssen.

Damit diese Änderungen direkt nach der Konstituierung der kantonalen Behörden im Dezember 2016 in Kraft treten können, hat die KAA gleichzeitig eine Eingabe (2016-GC-24) eingereicht, mit der verlangt wird, dass die kantonalen Behörden die Initiative nach dem beschleunigten Verfahren gemäss den Artikeln 174 und 175 GRG behandeln. Konkret wurde die Frist für die Antwort auf die Initiative auf fünf Wochen verkürzt, diejenige für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs auf vier Monate. In seiner Sitzung vom 18. März 2016 hat sich der Grosse Rat für diese Abweichungen vom ordentlichen Verfahren ausgesprochen.

Das Büro des Grossen Rates hat sich in seiner Antwort vom 19. April 2016 für die Erheblicherklärung des Vorstosses ausgesprochen. Es betrachtet den Vorstoss als angemessene Antwort auf ein wirkliches Problem, nämlich den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Organen des Grossen Rates, die mit den auswärtigen Angelegenheiten betraut sind. Das Büro hat dem Grossen Rat zudem beantragt, die dringliche Behandlung der Initiative zu bestätigen.

Der Staatsrat hat in seiner Antwort vom 19. April 2016 dem Grossen Rat die Entscheidung überlassen, ob es zweckmässig sei, die Gesetzgebung im Sinne der parlamentarischen Initiative zu ändern, die sich im Wesentlichen mit einem Problem

der Organisation und des Betriebs des Grossen Rates befasst. Er hat sich jedoch gefragt, ob eine Minimalzahl von zwei Vertreterinnen oder Vertretern der KAA in den Vertragsorganen (statt der Mehrheit der Mitglieder der Freiburger Delegation) dem Anliegen nicht auch genügen würde.

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 12. Mai 2016 die Erheblicherklärung der parlamentarischen Initiative angenommen und auch die Dringlichkeit ihrer Behandlung bestätigt.

Bei der Erheblicherklärung war die Anhebung der Höchstzahl der Mitglieder der KAA und damit die Verstärkung ihrer Vertretung in den Vertragsorganen unbestritten. Hingegen gab die Zahl der Delegationsmitglieder aus der KAA zu reden. In den Wortmeldungen ging es vor allem um die Vertretung der besonders betroffenen regionalen Interessen und um die spezifischen Kenntnisse, über die andere Mitglieder des Grossen Rates verfügen.

2. Stellungnahme des Staatsrats

In seiner Stellungnahme vom 5. September stellt der Staatsrat fest, dass weder der Verwaltungsbetrieb noch die Beziehungen zwischen der Regierung und dem Grossen Rat von den vorgeschlagenen Änderungen im Vertragsgesetz (VertragsG) und dem GRG betroffen sind. Es handelt sich hierbei, so die Regierung, in erster Linie um eine Frage der Organisation und des Betriebs des Parlaments.

Zur vorgeschlagenen Änderung von Art. 15 Abs. 2 VertragsG hebt der Staatsrat hervor, dass ihm die Variante, welche festhält, dass die KAA mit mindestens zwei ihrer Mitglieder in Vertragsorganen vertreten sein soll, zweckmässiger erscheint als der Hauptvorschlag, bei welchem eine Zusammensetzung mit mehrheitlicher KAA-Vertretung vorgegeben wird. Eine angemessene Vertretung regionaler Interessen und die Teilnahme von Personen, die jeweils über das passende Fachwissen verfügen, seien besser zu gewährleisten, wenn bei der Wahl der Vertreter mehr Flexibilität zugelassen wird.

3. Kommentar zu den geänderten Artikeln

Art. 15 Abs. 2 VertragsG

Der Hauptantrag übernimmt die Forderung der parlamentarischen Initiative, dass sich die Delegationen bei den Vertragsorganen¹ mehrheitlich aus Mitgliedern der KAA zusammensetzen sollen. Die Variante trägt dem Vorbehalt, der bei der Verhandlung über die Erheblicherklärung der Initiative geäußert wurde, Rechnung.

Diese Lösung bietet dem Grossen Rat grösstmöglichen Spielraum und ermächtigt ihn insbesondere, andere Personen als diejenigen, für welche die auswärtige Kommission eine positive Stellungnahme abgegeben hat, zu wählen. Der Grosse Rat hat auch die Möglichkeit, eine noch grössere Zahl von Mitgliedern aus der KAA zu wählen. Sollte allerdings das Ergebnis der Wahlen die Bedingung der Mindestvertretung der KAA nicht erfüllen, so muss der Wahlgang ungültig erklärt werden, und der Grosse Rat muss einen zusätzlichen Wahlgang durchführen.

Art. 13 Abs. 1 GRG

Diese Bestimmung hebt die Höchstzahl der Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten auf fünfzehn an. Es ist zu bemerken, dass die effektive Zahl weiterhin vom Grossen Rat zu Beginn jeder Legislaturperiode, in der zweiten Sitzung der konstituierenden Session, festgelegt wird (Art. 43 Abs. 3 Bst. b GRG).

4. Finanzielle Folgen

Vom 1. Januar 2015 bis 30. Juni 2016 wurden den dreizehn Mitgliedern der Kommission für auswärtige Angelegenheiten Sitzungsgelder (ohne Zuschläge für das Präsidium), Taggelder, Vergütungen für Reisezeiten und Kilometerentschädigungen für etwas mehr als 12 000 Franken, d.h. 8000 Franken jährlich, ausbezahlt². Auf dieser Grundlage und unter der Voraussetzung, dass die Abwesenheitsquote unverändert bleibt, kann man davon ausgehen, dass dieser Betrag um rund 1200 Franken ansteigen wird, wenn die KAA fünfzehn Mitglieder umfasst. Natürlich hängt dieser Betrag davon ab, wie viele Kommissionssitzungen stattfinden, wie gewissenhaft die Kommissionsmitglieder sind und wo sie wohnen.

¹ Es handelt sich im Wesentlichen um die interparlamentarischen Aufsichtskommissionen nach Artikel 15 des Vertrags vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer; SGF 121.4).

² Bei dieser Rechnung werden die Sitzungen, in denen Mitglieder der KAA den Grossen Rat in interparlamentarischen Anhörungskommissionen vertreten, nicht berücksichtigt. Die Erhöhung der Mitgliederzahl der auswärtigen Kommission wirkt sich nicht unmittelbar auf die Kosten dieser Sitzungen aus, da die Zahl der Teilnehmenden sowieso auf sieben beschränkt ist.

Die mittelbaren Folgen der Erhöhung der Mitgliederzahl wie die Abnahme der Absenzzahl bei Sitzungen von interparlamentarischen Anhörungskommissionen oder die Zunahme der mittleren Sitzungsdauer lassen sich nur schwer abschätzen. Deshalb werden sie in diesem Kapitel nicht berücksichtigt.

Diese Gesetzesänderung untersteht nicht einem allfälligen fakultativen Finanzreferendum, da die Untergrenze offensichtlich bei Weitem nicht erreicht wird.

5. Weitere Folgen des Entwurfs

Der Entwurf wirkt sich weder auf das Personal noch auf die nachhaltige Entwicklung aus. Er ändert nichts an der Aufgabenteilung Staat-Gemeinden und stellt kein Problem bei der Verträglichkeit mit übergeordnetem Recht dar.

Selbstverständlich gilt die Bestimmung über die Mindestvertretung der KAA in den freiburgischen Delegationen bei Vertragsorganen nur, falls es im speziellen Vertrag für die Einsetzung des entsprechenden Vertragsorgans keine Bestimmung gibt, die ihr widerspricht. Gegenwärtig gibt es keinen Vertrag, dessen Bestimmungen dem geänderten VertragsG in die Quere kämen.

6. Inkrafttreten

Gemäss dem Wunsch der KAA beantragt das Büro, das Inkrafttreten dieser Änderungen auf den 1. Dezember 2016 festzulegen, damit die neuen Bestimmungen sofort nach der Konstituierung der kantonalen Behörden im Dezember 2016 wirksam werden können.